

SYNDICAT NATIONAL  
**Solidaires**  
Finances  
Publiques

Rapport du syndicat national

# Solidaires Finances Publiques

## LA REFORME NUIT GRAVEMENT...



Janvier 2020

Syndicat national Solidaires Finances Publiques

80 rue de Montreuil  
75 011 Paris

[contact@solidairesfinancespubliques.org](mailto:contact@solidairesfinancespubliques.org)

01 44 64 64 44



# Synthèse de notre rapport : « La réforme nuit gravement... »

## **Une administration fragilisée en voie d'implosion**

Symbole de la « réforme de l'État » et fer de lance de « nouveau management public » (NMP), l'administration fiscale, financière et foncière, la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), issue de la fusion de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique en 2008, a connu de profondes et multiples évolutions.

Principale administration des Ministères Économiques et Financiers, et directement concernée par l'affaiblissement des missions de contrôle public économique, la DGFIP se trouve à un moment critique de sa récente histoire. Les projets du gouvernement concernant la réorganisation de son implantation territoriale, l'évolution du statut et de la gestion des fonctionnaires et la réduction du périmètre des missions de l'État sont autant de conséquences de décisions politiques qui trahissent la volonté d'en finir avec la DGFIP et le service public de l'État tel qu'ils existent.

Alors que les agent·es des finances publiques sont soumis·es à de rudes pressions qui se traduisent par une hausse continue des situations de mal-être au travail, notre rapport sonne l'alerte sur l'évolution de leurs conditions de travail, analyses, données et témoignages à l'appui.

## **Rigueur budgétaire, NMP, baisse des moyens et augmentation de la charge de travail**

De la fin des années 90 jusqu'à la création de la DGFIP, les deux anciennes directions générales ont, en quelque sorte, essuyé les plâtres de la rigueur budgétaire et du NMP. Avant même le vote (en 2001) et l'application (en 2006) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), elles ont ainsi connu les contrats d'objectifs et de moyens et les contrats de performances, la mise en œuvre d'indicateurs, des réductions de moyens et des restructurations importantes (des suppressions et des réorganisations de services notamment).

Ce mouvement s'est accéléré depuis la création de la DGFIP. Tout comme les deux anciennes directions générales, la DGFIP est la principale victime de la rigueur et de l'austérité budgétaires. Considérée comme « exemplaire », elle a été sacrifiée par les gouvernements successifs dans leurs choix budgétaires et leur conception de l'action publique.

Entre 2002 et 2019, ce sont ainsi plus de 40 000 emplois qui ont été supprimés et près de la moitié des trésoreries de proximité (ainsi que des dizaines d'autres services) qui ont été rayés de la carte. Dans cette période, les réorganisations de services ont également pris d'autres formes (avec le transfert de certaines missions entre les deux anciennes directions générales et les créations des services de la DGFIP), le management s'est fait plus contraignant tandis que l'outil informatique s'est installé dans tous les services, et au-delà dans les démarches des usagers.

Au surplus, la charge de travail n'a cessé d'augmenter [entre 2008 et 2018, le nombre d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à la TVA s'est accru d'environ 50 %], tout comme sa complexité [chaque année, de nouvelles dispositions fiscales sont ainsi votées].

La formation est également victime de ces évolutions. Alors que le périmètre des missions de la DGFIP est incomparablement plus large que celui des deux anciennes directions générales, la formation initiale s'est affaiblie. Quant à la formation continue, elle ne s'est pas renforcée et reste le parent pauvre de la DGFIP.

## **Le mal-être au travail se développe fortement**

Le résultat de ces évolutions combinées est sans appel : le mal-être au travail augmente continuellement chez les agent·es des Finances publiques. Outre les nombreuses remontées des services dont disposent notre organisation syndicale, les différents outils mis en place par les pouvoirs publics depuis moins de dix ans confirment cette évolution inquiétante. Les situations de souffrance déclarées auprès des médecins de prévention au travail ont atteint des niveaux inégalés : elles ont ainsi augmenté de 24 % entre 2011 et 2018. Mais elles sont sous-dimensionnées : nombreux sont en effet les fonctionnaires qui cachent leur mal-être et/ou le déclarent à leur médecin traitant.

Mais au-delà des processus d'enquêtes, ces différents outils, tel le document unique d'évaluation des risques professionnels et tant d'autres, ne donnent pas de résultat significatif. Malgré les régulières déclarations d'intention, les conditions de travail des personnels ne sont manifestement plus une préoccupation des pouvoirs publics.

Conséquence de la régression des moyens et de la hausse de la charge de travail, l'intensification du travail n'est plus à démontrer. L'explosion du nombre de comptes épargne temps et des jours qui y sont accumulés (représentant près de 7 000 emplois en 2018) ainsi que des heures écrêtées (qui représentent 260 emplois sur 2018), des heures perdues car situées au-delà du nombre maximum que le dispositif de badgeage autorise, l'attestent sans peine.

Les causes du mal-être au travail ne procèdent pas seulement du chassé-croisé entre la baisse des moyens et la hausse de la charge de travail mais se trouvent également dans la réorientation des missions. A titre d'exemple, les pouvoirs publics veulent que le contrôle fiscal se tourne vers l'accompagnement des entreprises. C'est une réelle remise en question et en cause pour les agent·es qui exercent cette mission.

Pour notre organisation, le constat est particulièrement préoccupant : la DGFIP et les personnels sont maltraité·es, les agent·es sont sous tension et de plus en plus nombreux à être touché·es par le stress, le mal-être et la souffrance au travail.

## **Nos revendications**

Nos revendications visent à améliorer les conditions de travail et par conséquent l'exercice des missions auxquelles les personnels sont particulièrement attachés.

De manière générale, il faut en finir avec le discours négatif sur les fonctionnaires (leur coût, leur nombre, etc) et l'action publique et réhabiliter le rôle et l'utilité du service public et de ses agent·es.

Dresser un bilan des évolutions de ces dernières années est également indispensable. Ceci suppose de stopper les restructurations en cours et de faire un point sur le rôle, la place et l'organisation de la DGFIP mais aussi sur le statut, la formation et les droits des agent·es des Finances publiques.

Il faut aussi rappeler les obligations de l'employeur et des responsables administratifs en matière de santé et de sécurité au travail avec la possibilité de sanctionner les manquements des employeurs publics à leurs obligations de sécurité. Il s'agit ainsi d'en finir avec le mode de management actuel et d'instaurer un véritable encadrement dont la technicité doit être tournée vers l'efficacité des missions et le soutien des agent·es.

Mettre en place de véritables services de santé au travail est nécessaire. Il en va de même de la reconnaissance de la personnalité civile au CHSCT et au CSA et du renforcement des moyens et des compétences de l'actuel CHSCT à l'avenir. Ceci passe par exemple par un véritable droit à l'expertise aux représentant·es en CHSCT (et au futur CSA).

Une véritable action en faveur de l'amélioration des conditions de travail passe aussi par une augmentation des heures de délégation des représentant·es des personnels. Accorder aux fonctionnaires un droit d'expression sur leur travail est légitime.

De multiples raisons expliquent l'inquiétante dégradation des conditions de travail ; les améliorer nécessite donc un plan d'ensemble et une véritable ambition. Nos revendications visent à lui donner un contenu opérationnel.



# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Le travail maltraité par l'austérité</b> .....                           | <b>6</b>  |
| 1.1. Petite histoire du management dans le secteur privé .....                 | 6         |
| Le taylorisme .....  | 6         |
| L'école des relations humaines .....   | 7         |
| Remise en cause des garanties salariales .....                                 | 7         |
| 1.2. La « fabrique » d'une pensée de l'État .....                              | 7         |
| 30 ans de rapports et de travaux... ..   | 8         |
| 1.3. Les grandes mutations de l'État .....                                     | 8         |
| Décentralisation .....   | 8         |
| Agentification .....   | 9         |
| 1.4. Gestion Publique, LOLF, des outils d'austérité .....                      | 9         |
| Histoire de la LOLF .....  | 10        |
| Management Lolfien .....   | 11        |
| 1.5. Outils et méthode .....   | 12        |
| 1.6. Les limites du NPM .....  | 13        |
| Le temps et l'accompagnement .....   | 13        |
| Incompatibilité avec le secteur public .....                                   | 13        |
| 1.7. La privatisation des services publics .....                               | 14        |
| France Télécom .....   | 14        |
| La Poste .....   | 14        |
| La DGFIP «Ubérisée» avant la fin du quinquennat ? .....                        | 15        |
| 1.8. La « fabrique » de soumission .....                                       | 16        |
| Témoignage d'Étienne - SPF .....   | 17        |
| 1.9. La loi de destruction de la Fonction Publique .....                       | 18        |
| La fin du fonctionnariat, l'avènement du contrat .....                         | 18        |
| La mobilité forcée, même vers le privé .....                                   | 18        |
| La fin des garanties collectives .....   | 19        |
| <b>2. La DGFIP en déclin</b> .....   | <b>20</b> |
| 2.1. Bercy sous pression .....   | 20        |
| 2.2. La DGFIP au cœur de l'affaiblissement de l'État .....                     | 20        |
| 2.3. L'avant DGFIP : quand Bercy essuie les plâtres .....                      | 21        |
| 2.4. Bilan de dix ans de DGFIP : faire toujours plus avec toujours moins ..... | 22        |
| Un travail plus lourd... ..  | 22        |
| ... plus complexe... ..  | 22        |
| ... des moyens en baisse .....   | 24        |
| 2.5. La (dé)formation en question .....  | 25        |
| Les chartes ministérielles de la formation .....                               | 25        |
| Le rapport Hue .....   | 26        |
| Le rapport Ruelle .....  | 26        |
| La formation de demain .....   | 26        |
| Un état des lieux préoccupant .....  | 27        |
| Témoignage de Gabriel - un ancien enseignant : .....                           | 28        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>3. Alerte : DGFIP en maltraitance</b> .....                                     | <b>30</b> |
| 3.1 La théorie et la pratique en phase .....                                       | 30        |
| ... sur la santé   | 31        |
| ... sur le stress  | 32        |
| ... sur l'environnement social au travail  | 32        |
| ... sur le harcèlement   | 33        |
| Le contrôle fiscal pour exemple  | 33        |
| Travail et démocratie, une nécessité   | 35        |
| 3.2. Des outils, pas de résultats .....  | 36        |
| La brève histoire des CHSCT dans la Fonction publique                              | 38        |
| 3.3. L'individualisation de la souffrance .....                                    | 38        |
| 3.4. La DGFIP en mauvaise santé .....  | 39        |
| Des agents observés mais pas entendus  | 39        |
| Parole d'experts   | 40        |
| Extrait du rapport national d'activité de la médecine de prévention – année 2018   | 40        |
| Bilan social : l'intensification est visible                                       | 42        |
| Un travail profondément transformé   | 42        |
| Témoignage d'Isabelle – DIRCOFI R69  | 43        |
| Un travail de plus en plus intense   | 44        |
| La déliquescence des collectifs de travail   | 44        |
| Dégagisme  | 45        |
| Une insécurité sociale au travail  | 45        |
| <b>4. Nos revendications</b> .....   | <b>46</b> |
| Une pause pour faire le point  | 46        |
| En finir avec les travers du management actuel                                     | 47        |
| Sanctionner les manquements des employeurs publics à leurs obligations de sécurité | 47        |
| Donner des pouvoirs de sanction aux inspecteurs santé et sécurité au travail       | 48        |
| Mettre en place de véritables services de santé au travail                         | 48        |
| Reconnaître la personnalité civile au CHSCT et au CSA                              | 48        |
| Donner un véritable droit à l'expertise aux représentant·es en CHSCT puis CSA      | 49        |
| Augmenter les heures de délégation des représentant·es des personnels              | 49        |
| Accorder aux fonctionnaires un droit d'expression sur leur travail                 | 49        |
| <b>Annexe</b> .....  | <b>50</b> |
| Charge de travail, effectifs, budget, taux d'intervention : 11 ans en chiffres...  | 51        |
| Références bibliographiques  | 51        |



# 1. Le travail maltraité par l'austérité

## *Du New Public Management de la LOLF à la loi de transformation de la fonction publique*

Après les chocs pétroliers des années 70, les populations sont très demandeuses d'interventions de l'État mais les ressources publiques diminuent. Face aux dysfonctionnements et critiques de l'administration publique (coût, rigidité, impersonnalité), un nouveau référentiel gestionnaire va se mettre en place : le New Public Management (NPM). Dès le début des années 80, divers gouvernements tels que ceux des USA, de la Grande-Bretagne et du Canada vont se lancer dans une rationalisation des politiques publiques. Il s'initie, dès lors, un changement de paradigme de l'État providence en État entreprise. Ainsi, une nouvelle idéologie de la gestion de la vie publique émerge. Il s'agit d'appliquer à la gestion publique une gestion entrepreneuriale. L'objet est de réduire à son minima l'intervention de l'État au profit de la multiplication d'agences sur une base contractuelle et avec un certain nombre de privatisations.

Sa mise en œuvre est caractérisée par l'introduction de la mesure de la performance par des indicateurs chiffrés et chiffrables, le contrôle des résultats, l'importation des méthodes de management du secteur privé et la concurrence accrue appliquée au service public. Dans cette conception, le citoyen devient un client auquel on rend un service quantifié, il est transformé en un consommateur de services publics.

Les caractéristiques principales du NPM :

- des standards explicites et de mesures de la performance ; les objectifs et les indicateurs de performance sont exprimés quantitativement ;
- le contrôle des résultats et l'allocation des ressources basée sur les performances qui en découlent ;
- la séparation des fonctions d'élaboration/stratégiques (administration centrale) et d'exécution/opérationnelles (agences) ;
- l'importation des méthodes de management du secteur privé et la concurrence accrue appliquée au service public, se traduisant par la contractualisation, la privatisation, la flexibilité dans les recrutements, la rémunération au mérite...
- une nouvelle perception du citoyen devenu client, consommateur des services publics.

## 1.1. Petite histoire du management dans le secteur privé

Avant de commencer à parler du New Public management, il est intéressant de se pencher sur le management qui en est constitutif. Son histoire est assez récente et peut se résumer en trois phases : le taylorisme, l'école des relations humaines et la remise en cause des garanties salariales.

### **Le taylorisme**

Taylor peut être considéré comme le père fondateur du management moderne. Il introduit ce qu'il appelle l'organisation scientifique du travail. Il introduit la division du travail avec d'un côté des bureaux d'étude qui formalisent les processus de production, les modalités du travail et de l'autre des ouvriers spécialisés qui exécutent les tâches qu'on leur demande de faire. Il partait du principe que les travailleurs étaient illettrés, paresseux, cherchaient à être payés à ne rien faire. Pour garantir le bon usage du temps de travail, il introduit un ensemble de procédés et de techniques de mesures pour s'assurer de la productivité de chaque ouvrier. Cette vision du travail va connaître un essor fulgurant dans les entreprises Ford. Mais la mise en place d'un tel procédé de travail, dépourvu de tout intérêt, dans lequel on contraint l'ouvrier à un rythme accru, une totale dévotion à sa tâche, engendre de nombreuses difficultés.

Pour lutter contre un turn-over très important de ses équipes, le salaire des ouvriers est alors doublé. Cet objectif visait aussi à permettre à ses employés de pouvoir s'acheter les produits qu'ils fabriquaient. Il s'agit du compromis fordiste. L'aliénation au travail est compensée par le partage des gains de productivité avec des salaires plus importants et une économie nationale protectionniste.

## L'école des relations humaines

Après la crise de 29, une nouvelle école des relations humaines prend place. Elle met en avant la place centrale de l'homme dans son travail. Kurt Lewin, un des représentants de ce mouvement, montre en particulier qu'un leadership démocratique diminue l'agressivité. Il démontre l'importance de la libre participation des acteurs d'un groupe lors de la prise de décision sur leur motivation, par exemple. Dans ce courant de pensée, après la Seconde Guerre mondiale, un grand nombre d'études en psychologie sociale ont démontré le rôle favorable de l'autonomie et de la participation sur l'investissement des salariés à l'égard des tâches qu'ils exécutent mais aussi vis-à-vis de leur employeur. Les travailleurs développent un plus fort sentiment d'appartenance par rapport à leur entreprise.

## Remise en cause des garanties salariales

Avec les chocs pétroliers, ce compromis a été remis en cause quand le monde de la finance a commencé à investir et à prendre le contrôle des grandes entreprises. Les salaires ont été gelés et les dividendes se sont envolés. Toute la vie économique a été orientée sur la rentabilité financière. La valeur d'une entreprise et la qualité de ses performances ne se mesurent plus qu'à sa cote boursière. Dans le même sens, l'évaluation et la qualité de travail n'ont été appréhendées qu'à l'aune d'indicateurs financiers.

*«Voilà qui redéfinit de fond en comble le compromis fordiste – et il faut beaucoup d'imagination pour voir là les fondements d'une démocratisation des entreprises. Comment imaginer en effet une démocratie sans communauté stable dans le temps ? De quelle démocratie d'entreprise parle-t-on quand les écarts de salaires s'envolent, sous les effets de la compétition généralisée promue par les « modernisateurs » qui maltraitent les codes du travail en Europe et aux États-Unis ? Quelle démocratie d'entreprise espérer si les employés sont privés de protections sociales et poussés au surinvestissement ? (Le Texier, 2018)».*

De ce fait, tous les acquis de protection sociale sont remis en cause. L'ère de l'État providence est menacée et sa place se réduit progressivement. Désormais la protection sociale est de plus en plus à la charge du salarié. Il doit se doter d'une mutuelle, d'un plan de retraite. Il finance lui-même ses formations, sa retraite. C'est à lui de trouver sa motivation, sa satisfaction, sa reconnaissance. Le seul retour qu'il obtient de l'entreprise est un salaire. Comme l'écrit l'économiste Daniel Cohen, dans son livre « Trois leçons sur la société post-industrielle », « ce sont désormais les salariés qui subissent les risques et les actionnaires qui s'en protègent ». L'existence d'une véritable entreprise démocratique ne peut exister sans protéger ses employés des aléas des marchés et des pressions financières. Les entreprises et les administrations doivent devenir de véritables institutions démocratiques et pour cela elles doivent redéfinir des systèmes de protection sociale pour leurs employés.

**Solidaires Finances Publiques a toujours été pour une protection sociale de haut niveau. S'agissant de la protection sociale complémentaire, elle ne saurait être mise en œuvre que sur la base des valeurs et des principes mutualistes (cotisation en fonction des ressources et prestation en fonction des besoins), tout cela afin d'éviter toute prise en charge marchande de la protection sociale.**

## 1.2. La « fabrique » d'une pensée de l'Etat

Pour initier les réformes de l'État, pour une «modernisation» des institutions publiques, ont ainsi été successivement créés :

- le Commissariat à la réforme de l'État (1995-1998),
- la délégation interministérielle à la Réforme de l'État (1998-2002),
- trois agences de modernisation (2002-2005),
- la direction de la Réforme budgétaire (2003-2005),
- la direction générale de la Modernisation de l'État (2005-2012),
- le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (2012-2017).

Cette dernière entité a fait place à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). La DITP est placée sous l'autorité du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé de la réforme de l'État. La DINSIC est quant à elle placée sous l'autorité du ministre chargé du numérique. Ces « think tanks » étatiques introduisent un véritable tournant néomanagérial.



**L'importance de ces structures est bien souvent méconnue alors qu'elles jouent un rôle primordial, avec des incidences fortes pour les agent-es du service public. Or, déconnectées et sans concertation avec les services concernés, elles conceptualisent une vision idéologique et non réaliste de l'État. Elles n'en sont que plus dogmatiques, entraînant de facto une mise en œuvre sans adaptation ni négociation possible sur le fond. Il nous faut construire un dispositif qui réfléchisse la réforme de l'État bien en amont, avec une association de tous les acteurs concernés, dont les organisations syndicales.**

Les plans de réforme sont devenus beaucoup plus généraux et nettement marqués par l'importation de recommandations issues du NPM. La loi organique relative aux lois de finances, dite « LOLF », votée le 1er août 2001, illustre parfaitement cette logique. La loi de la transformation publique en est l'aboutissement. La gestion par objectifs, la contractualisation, les audits de performance, la rémunération au mérite, les agences sont maintenant les « solutions » à toutes les difficultés de l'administration française.

### **30 ans de rapports et de travaux...**

*La liste des travaux sur la réforme de l'État de ces 30 dernières années est longue.*

*On citera ici notamment :*

*En février 1989, la circulaire du Premier Ministre Michel Rocard relative au renouveau du service public.*

*En 1993, le rapport du Commissariat Général du Plan (Pour un État stratège, garant de l'intérêt général) propose notamment de poursuivre la déconcentration et de dépasser le concept de rationalisation des choix budgétaires et, plus généralement, d'introduire au sein du fonctionnement de l'État davantage de souplesse.*

*En mai 1994, le rapport Picq (L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde) réaffirme qu'« Il n'appartient pas à l'État d'être un opérateur », il « ne doit pas faire ce que d'autres peuvent faire mieux que lui ».*

*Après les années de « révision générale des politiques publiques (la RGPP, de 2007 à 2012), de modernisation de l'action publique (MAP, de 2012 à 2016) c'est le programme « Action publique 2022 » qui a pris le relais. Le rapport éponyme prône ouvertement la réduction du périmètre du secteur public par privatisations, la dérégulation et la délégation de service public, le développement des contrats de recrutement de droit privé négociés de gré à gré, la contractualisation, la réduction du service public aux seules fonctions régaliennes de l'État et la généralisation des conventions collectives dans le reste des activités de service public.*

## **1.3. Les grandes mutations de l'Etat**

### **Décentralisation**

Les principaux champs, dans lesquels les préconisations du NPM ont été mises en œuvre, relèvent d'une rénovation de la gouvernance publique, des méthodes de gestion et des outils employés. Une première illustration des principes du NPM se retrouve dans les transferts de compétences des administrations centrales vers d'autres entités, via la décentralisation ou la déconcentration. Ces deux approches s'inscrivent dans une dynamique destinée à centrer l'État sur son rôle de pilotage et à laisser la réalisation à des entités autonomes. Engagée dès 1982, la décentralisation transfère des compétences de l'État vers des entités locales. Consacrée en 2003, elle donne une autonomie financière aux collectivités territoriales pour aboutir en 2009 à une rénovation de l'Administration locale. La déconcentration accompagne ce mouvement et permet à l'État de disposer de services déconcentrés pour mettre en œuvre, localement, les politiques nationales.

### **Agentification**

Pour concrétiser cette volonté de déconcentration, l'une des grandes recommandations du NPM est la mise en place d'agences sous contrôle de l'État mais dont l'autonomie de fonctionnement leur permet de gérer leurs personnels selon des dispositions différentes à celles garanties aux fonctionnaires (contractualisation des prestations, mise en concurrence, management sur le mérite et les résultats, usager considéré en client).



Au cours des années 2000, un vaste nombre d'agences se créent : Agence nationale de sécurité sanitaire, Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, Institut de Veille sanitaire, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), Agence des participations de l'État, Pôle Emploi, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Autorité des marchés financiers, Météo France, Agence du développement de la culture kanak...

Dans son rapport n°2011-M-044-01, l'État et ses agences de 2012, l'IGF en dénombrait 1 244. « À titre d'exemple, pour le seul champ des opérateurs (soit un sous-ensemble du périmètre de la mission), elles représentent 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs, ce qui témoigne d'un fort démembrement des politiques publiques.

*Concernant les effectifs et les masses salariales des agences, leur croissance apparaît significativement plus rapide que celle de l'État. Par exemple, les effectifs des opérateurs sont passés de 417 296 à 442 830 agents entre 2007 et 2012, soit une augmentation globale de + 6,1 %. Sur la même période, les effectifs de l'État ont à l'inverse décliné d'environ - 6 %. [...]*

*Les moyens financiers (crédits budgétaires et taxes affectées) alloués aux opérateurs ont augmenté de + 15,0 % entre 2007 et 2012, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des moyens de l'État, ils représentent ainsi en 2012 près de 50 Md€. Pour leur part, les taxes affectées aux opérateurs ont augmenté de manière particulièrement dynamique (+ 4,5 % par an sur la même période).»*

Depuis, le nombre d'opérateurs de l'État est passé de 560 en LFI (Loi de Finances Initiale) 2012 à 486 en LFI 2018, par regroupement, requalification et suppression, comme la création de l'agence nationale de santé publique (Santé publique France), l'agence française de la biodiversité, la fusion de plusieurs agences régionales de santé passées de 23 à 17. Plusieurs organismes ont été supprimés (l'agence nationale des services à la personne en 2013, le musée d'histoire de France et le GIP pour l'éducation numérique en Afrique en 2014, le fonds de solidarité en 2018) tandis que deux opérateurs ont été « ré-internalisés » : l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et l'agence de la cohésion sociale (ACSé), qui a été supprimée et dont les missions ont été transférées au commissariat général à l'égalité des territoires.

Le rapport conclut qu'en « l'absence de stratégie, l'État paraît ainsi être allé trop loin dans son démembrement. Il doit désormais rationaliser le paysage de ses agences ». En juillet 2018, le ministre de l'Action et des Comptes Publics avait annoncé le projet de création d'une agence nationale du recouvrement regroupant les missions de recouvrement fiscales et sociales.

**Solidaires Finances Publiques s'oppose à la mise en place d'une telle agence pour plusieurs raisons.** Juridiquement les ressources et les administrations sociales n'ont pas les mêmes statuts que les ressources et les administrations fiscales. Seules celles-ci relèvent de l'article 34 de la constitution. Au-delà, se pose un certain nombre de problèmes sur les assiettes et les procédures de recouvrement. Enfin, sur le plan social, le modèle libéral de l'agence doit être banni.

## 1.4. Gestion publique, LOLF, des outils d'austérité

La gestion de la dépense publique est de longue date une préoccupation des gouvernements. La rationalisation des choix budgétaires par exemple, censée permettre une meilleure évaluation du rapport « coût/efficacité » de la dépense publique, a vu le jour à la fin des années 60. La hausse de la dépense publique, due notamment à la hausse des besoins sociaux et économiques, l'internationalisation des échanges ou encore la critique néolibérale du rôle de l'État qui s'est développée à partir des années 80, sont autant de facteurs qui ont structuré le débat sur la gestion publique.

La rationalisation gestionnaire est ainsi au cœur des principes et des dispositions très techniques de la « modernisation de l'État » :

- mise en place d'un modèle de contrôle par la production et le traitement d'informations matérialisées dans des instruments de gestion qualitatifs et quantitatifs (objectifs, indicateurs, cibles) ;
- exigence de mesure des « résultats » de l'action publique, c'est-à-dire de son effectivité, de son efficacité et de son efficience, ce que les réformateurs appellent une « logique de la performance » ;
- délégation des choix budgétaires et renforcement de l'autonomie pour les gestionnaires chefs de programme par le biais de l'« enveloppe globale ».

## Histoire de la LOLF

La période des années 1990-2000 est marquée par les préoccupations croissantes envers la santé des Finances publiques. De nombreux rapports font le constat de la dégradation. Le déficit budgétaire de l'État passe de 18,6 milliards d'euros en 1991 à 55,5 milliards d'euros en 1994 pour atteindre 61,9 milliards en 2003 et 51 milliards en 2005. Il s'accompagne de l'accroissement de l'endettement, causé par le niveau très élevé des taux d'intérêts en constante hausse dans le budget annuel de l'État (passant de 4,9 % en 1980 à 13,2 % en 1992 puis à 14,6 % en 2004). Ainsi, pour les libéraux, la nécessité de réformer l'État trouve une « justification » financière. De nombreux acteurs de la vie économique (lobbys patronaux, parlementaires, instituts d'orientation libérale comme l'Institut de l'entreprise, l'Institut Montaigne...) vont trouver un champ d'appui pour « légitimer » la rationalisation de la vie publique. Les dépenses formulées en charges de la fonction publique (les rémunérations et pensions, les coûts de fonctionnement) sont dénoncées pour leur poids jugé trop élevé (environ 47,1 % du budget de l'État en 2002).

Ce débat des Finances publiques se retrouve en plus projeté dans un nouveau cadre normatif avec le traité de Maastricht du 7 février 1992, puis le pacte de stabilité et de croissance signé lors du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997. Par des procédures de surveillance et de sanction des États dans la zone Euro, des nouvelles normes de politiques budgétaires s'imposent comme les déficits budgétaires à 3 % du PIB et la dette à 60 % du même PIB. Jusque-là, la Direction du Budget (DB) utilisait des instruments assez limités pour ajuster le budget de l'État, comme le gel des crédits ou des politiques salariales restrictives. Dans ces années, elle va développer de nouveaux outils qui vont aboutir et se systématiser dans la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 dite « LOLF ».

La loi trouve son origine par le rapport Migaud (1999), issu d'un groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire » mis en place par le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Didier Migaud, député socialiste. Ce rapport aboutit à la proposition de loi dite Migaud du 11 juillet 2000. De son côté, le Sénat (à majorité de droite) élabore sa propre réforme par un rapport rédigé pour le compte du président de la Commission des finances du Sénat, Alain Lambert en 2000. La LOLF est donc le fruit d'un travail parlementaire qui aboutit au renforcement de ses pouvoirs. Fait surprenant, le gouvernement fait le choix de ne déposer aucune proposition de loi sur le sujet ou même d'amendement. L'exécutif n'aura donc porté aucune opposition à cette réforme qui mettra fin aux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dans le but de donner un rôle accru au Parlement, de favoriser la « performance » de l'État et, par conséquent, d'optimiser voire de diminuer la gestion de la dépense publique. La question de l'emploi public est, d'ailleurs, explicitement posée avec la fongibilité asymétrique des crédits.

Mise en œuvre en 2006 dans les administrations d'État, la LOLF procède donc d'un changement philosophique profond dans la gestion de l'action publique qui emporte des conséquences multiples sur l'action des services. Elle prétend offrir une meilleure lisibilité de l'action de l'État. La « performance » de l'action publique est désormais mesurée par des indicateurs, sur fond de rigueur budgétaire. Par son cadre conceptuel (le « new management public ») et ses outils (les indicateurs), la LOLF systématisé l'évaluation de l'action des services de l'État, sans prendre en considération les spécificités de l'action publique.

**A l'origine, Solidaires Finances Publiques retenait que l'ambition première de la LOLF, par le renforcement de l'information des parlementaires sur les questions budgétaires, était légitime. Sur ce point, contrairement à son autre volet instaurant une logique de résultat et de performance, l'objectif d'information demeure très en deçà des attendus initiaux. Mais la réalité de la LOLF est toute autre.**

### **L'action publique impactée par des politiques budgétaires contraintes**

*Si, à la différence de nombreux autres États, la France a fait le choix d'une action publique et solidaire de haut niveau, le discours d'une « nécessaire » baisse des dépenses publiques s'est largement diffusé. Une telle baisse emporte mécaniquement un repli de la place et du rôle de l'État, des services publics et de la protection sociale d'autant plus visible que les besoins augmentent sous l'impact de l'évolution démographique (une population vieillissante nécessite le versement de pensions de retraites mais a également des répercussions sur les dépenses de santé), de la conjoncture économique (les périodes de crise se traduisant par une hausse du chômage) ou de l'apparition de nouveaux enjeux (la transition écologique).*

*Le discours dominant persiste à prétendre qu'il faut baisser la dépense publique sans préciser les conséquences d'un tel choix, sous le prétexte d'être rigoureux dans la gestion des deniers publics afin de réduire le montant des dettes publiques et d'augmenter la productivité des services publics. Au sein de l'Union européenne, un cadre normatif encadre les politiques budgétaires et les oriente vers la rigueur et l'austérité budgétaires. Un suivi scrupuleux est organisé, il s'appuie sur des mécanismes prévoyant des engagements chiffrés, des sanctions en cas de non respect mais aussi des échanges entre les gouvernements et la Commission européenne sur les programmes de réformes à engager. Elles concernent notamment la place de l'action publique autrement dit la « réforme de l'État ».*

*Celle-ci a pris une tournure singulière avec les démarches récemment engagées lors des derniers quinquennats : la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 à 2012, la modernisation de l'action publique (MAP) de 2012 à 2016 et l'action publique 2022 depuis 2017. Ces processus, plus visibles que l'architecture de la gouvernance budgétaire européenne, se déclinent au sein de l'action publique, notamment à la DGFIP. Administration souvent citée comme «exemplaire», elle est la principale victime de ces «réformes» et des politiques budgétaires.*

## Management Lolfien

La LOLF a introduit un modèle managérial largement inspiré du monde de l'entreprise privée, de gestion par la performance qui se décline désormais en grands ensembles de politiques publiques. La LOLF bouleverse les logiques budgétaires fondées sur une logique de moyens et structurées sur la spécialisation par ministères, par titres et par chapitres (1 300 chapitres en 1990) à un modèle fondé sur une logique dite de résultat, c'est-à-dire dans le cadre d'une nomenclature budgétaire (la distribution des crédits budgétaire), spécialisé en missions (interministérielles) déclinées en programmes puis concrétisé en actions. La mission devient la nouvelle unité de vote du Parlement. Le budget d'un ministère est ainsi structuré par un ensemble de programmes qui représentent en quelque sorte des politiques publiques. Chaque programme est associé à des objectifs et des indicateurs dits de «performance» qui doivent permettre de mesurer l'effectivité atteinte ou non d'une politique publique (ou programme).

La loi renforce les pouvoirs du législatif et sa capacité de contrôle de l'exécutif. La LOLF a donc introduit la transformation de la gestion budgétaire mais, dans le même temps, de manière plus discrète, elle a impliqué la mise en place d'une nouvelle gestion des ministères par le pilotage et le contrôle internes. Le responsable de programme «s'engage» annuellement par un projet annuel de performance (PAP) et doit rendre compte devant le Parlement des résultats obtenus à travers un rapport annuel de performance (RAP).

En effet, le directeur de programmes, le plus souvent directeur d'administration centrale, devient, de facto, le garant de la politique publique qu'il conduit puisqu'il en élabore, avec son équipe, les objectifs et devient «responsable» des résultats. Le renforcement de son pouvoir tient aussi à ce qu'il en gère globalement les ressources financières et humaines avec une plus forte autonomie de gestion par le biais de l'«enveloppe globale».

L'allocation des moyens se fait en effet par programme à travers une «enveloppe globale» et limitative de crédits confiée à un responsable qui a, en théorie, toute liberté pour modifier la répartition des crédits entre les titres (personnel, fonctionnement, investissement, etc), à la seule exception que les crédits de personnel donnés par programme ne puissent être majorés par des crédits relevant d'autres titres, tandis que l'inverse est possible (c'est le principe de fongibilité asymétrique). Un plafond d'emplois limitatif est fixé par ministère. D'autre part, la LOLF est également porteuse d'un vaste renouveau de la comptabilité de l'État, désormais élargie à une comptabilité budgétaire, patrimoniale et d'analyse des coûts des actions engagées par programme, sur le modèle des entreprises privées.

La LOLF confie également à la Cour des comptes un rôle de certification des comptes de l'État et d'évaluation de la performance des programmes budgétaires de l'État. Elle assiste aussi le Parlement lors du contrôle de l'action du gouvernement grâce à son action en matière d'évaluation des politiques publiques. Elle a donc considérablement étendu son champ d'action.

Les principales critiques que la LOLF suscite portent sur les biais des données quantitatives, la manière de fixer les objectifs mesurables et le caractère partiel des indicateurs, parfois jugés irréalistes ou sans rapport avec le véritable travail des agents.

Elle se heurte à la faible adhésion des personnels aux réformes du service public, ressenties essentiellement comme des régressions synonymes de perte de sens et d'efficacité du service public. Appliquer les principes d'un management privé à l'action publique pose inévitablement la question de la nature et des spécificités du service public mais aussi, incidemment, du statut juridique des organisations qui le constituent, du statut et des compétences des personnels. Au fond, ce sont les valeurs mêmes du service public qui sont percutées (égalité d'accès, continuité, solidarité, etc) par l'alignement sur la logique «marchande».

De manière générale, la LOLF fait débat. Avec la séparation entre les fonctions de conception stratégique et celles d'exécution avec le suivi des objectifs et de leurs contrôle (contrôle interne, audit, suivi des indicateurs), les coûts peuvent parfois être supérieurs aux gains. Loin des objectifs affichés, le management « Lolfien » retombe en effet souvent dans les travers de la bureaucratie avec des excès d'instrumentations et de contrôles procéduriers.

**Solidaires Finances Publiques condamne la politique managériale menée et réclame un changement profond de méthode : c'est la qualité du travail au regard des missions primordiales incombant au service public qui doit guider cette démarche. Le soutien technique et l'expertise apportés tant aux agent-es qu'à l'encadrement de proximité doivent devenir une réalité concrète. Ceci implique un environnement professionnel proche de la réalité du terrain, prêt à offrir et à garantir des solutions techniques et professionnelles, indispensables au bon exercice des missions.**

## 1.5. Outils et méthode

Pour mener ces réformes qui modifient les organisations et méthodes de gestion publique, de travail et de ressources humaines, les «managers publics» disposent de plusieurs outils, les mêmes que ceux sur lesquels s'appuie le privé.

Il s'agit tout d'abord d'outils/méthodes de management : tableau de bord, gestion des priorités, mais aussi facilitation des relations «non hiérarchiques» entre interlocuteurs, motivation sur la base d'ambitions à atteindre, qui sont facteurs d'appropriation de la démarche. Ces méthodes impliquent l'utilisation d'indicateurs de performance de façon à permettre une évaluation des politiques publiques. On s'éloigne du contrôle des règles et des procédures pour aller vers la mesure des résultats. Pour cela, on utilise des standards de performance, inscrivant la politique publique dans une culture de l'efficacité et de l'efficience. D'où un renversement de paradigme dans le fonctionnement de l'action publique.

Il s'agit ensuite de «tirer parti» des technologies numériques, présentées comme des vecteurs de renforcement de l'efficacité et de la qualité des services offerts aux usagers et usagères, une fois les investissements réalisés (exemple de Copernic). En réalité, il s'agit avant tout de réaliser des économies d'échelle par l'expansion parfois forcée des démarches dématérialisées. En France, notre administration fait preuve d'exemple en partant du principe qu'exiger un civisme fiscal parfait de la part des contribuables impose en retour de fournir des services répondant aux attentes de ces derniers en termes de qualité et de rapidité de traitement. Par la suite, ce sont toutes les entités publiques qui se sont engouffrées dans le technologisme. A titre d'illustration, le portail service-public.fr offre aux usagers toutes les informations nécessaires à la réalisation de leurs démarches administratives. Via mon.servicepublic.fr, ceux-ci peuvent en théorie accéder, en utilisant un seul mot de passe, à l'ensemble des démarches administratives disponibles en ligne, conserver des informations personnelles dans un coffre-fort sécurisé et recevoir des informations personnalisées. Tout ceci est inconcevable au regard de plusieurs éléments, la fracture numérique d'abord, la difficile appréhension de la législation fiscale ensuite, ainsi que des outils et portails numériques... on osera même évoquer ici les erreurs applicatives et autres indisponibilités handicapantes pour les usagers et les agents, lesquels subissent quotidiennement les affres numériques.

Les réformes inspirées du NPM avaient, initialement tel que posé dans le débat public, pour vocation de satisfaire une triple aspiration :

- celle de l'utilisateur qui attend des services plus accessibles, mais aussi plus simples, fonctionnant de manière transparente ;
- celle du contribuable qui souhaite que l'Administration mette en œuvre son action au meilleur coût ;
- et celle du citoyen, qui est sensible à l'efficacité socio-économique de l'action des services publics, ce qui impartit à l'Administration de procéder à une évaluation de plus en plus systématique de son action.

Pour autant, dans un monde en pleine mutation, les services publics se trouvent aujourd'hui confrontés à des contraintes toujours plus paradoxales : d'un côté, la contraction accentuée des budgets et, de l'autre, les attentes croissantes de services publics plus humains, plus lisibles, plus proches et plus efficaces, de la part des usagers pour plusieurs raisons : sentiment d'abandon, concentration des services publics générant beaucoup d'attente, manque de maîtrise des outils numériques, etc). En cela le mouvement social des Gilets Jaunes est illustrant. Les réformes entreprises semblent trouver leurs limites ou, tout au moins, ne pas avoir pu atteindre un degré de maturité suffisant.

## 1.6. Les limites du NPM

### Le temps et l'accompagnement

A chaque nouvelle réforme, nouvelle technologie, nouvelle organisation du travail, le temps de l'appropriation et la nécessité d'un accompagnement robuste des agent·es et des encadrant·es, sur qui repose l'essentiel de la mise en œuvre des réformes, ont souvent été sous-estimés. Les chef·fes de services et encadrant·es du secteur public ne disposent pas des mêmes marges de manœuvre que leurs homologues du secteur privé. La gestion des ressources humaines a été bouleversée par l'utilisation de méthodes classiquement utilisées dans les entreprises. Le mode de management « lollien » axé sur la recherche de « performance » a contribué à modifier les règles de gestion en privilégiant, par exemple, le profilage et la compétition, censés augmenter la productivité et, in fine, la performance. Il en est totalement autre chose aujourd'hui avec la déconstruction des droits et garanties des agents publics dans le cadre de la réforme de la Fonction Publique.

Les fonctionnaires ont dû accepter et absorber de nombreux changements concernant le cœur de leur travail : dématérialisation, arrivée de nouveaux systèmes d'information couplés à de nouvelles méthodes de travail. Même si ces nouveaux outils ont permis une relative amélioration de leurs conditions de travail et ont optimisé leurs tâches quotidiennes, l'arrivée de ces changements a souvent été vécue par les agents et les agentes comme brutale et s'est traduite, pour certain·es, par une forte résistance au changement, ce dont témoigne par exemple le déploiement difficile du système d'information budgétaire et comptable Chorus.

Cette résistance s'explique également par le fait que ces évolutions ont systématiquement été présentées comme des simplifications générant des gains de productivité synonymes de suppressions d'emplois alors que le numérique a modifié le travail sans pour autant l'alléger (avec des listes de recoupements et d'anomalies à exploiter par exemple), ce qui révèle de la part des décideurs une certaine méconnaissance des réalités des services. Pour conclure, le modèle ne suffit pas. Réformer ainsi sans repenser le contenu et l'enchaînement des activités, le rôle et les responsabilités des acteurs et actrices, c'est-à-dire sans refondre les processus existants et accompagner les acteurs publics, est voué à l'échec.

### Incompatibilité avec le secteur publique

Il convient de rappeler que toutes les « recettes » du secteur privé ne sont pas pertinentes pour le secteur public. Par ailleurs, leurs mises en œuvre n'ont jamais conduit à étudier précisément le coût global des différentes interventions. Aucun bilan n'a été mené pour en valider les différents aspects pour ensuite construire les mises en place suivantes. Seuls l'idéologie et le dogme s'imposent.

Les missions premières de l'État sont d'offrir un service public de qualité, de promouvoir la justice sociale et fiscale, de favoriser l'égalité et l'équité entre les citoyens... Le service public a une mission d'intérêt général, difficile à évaluer uniquement à partir d'indicateurs quantitatifs.

La volonté de remettre à une Administration centrale l'élaboration de la stratégie et à laisser l'exécution opérationnelle à des agences ou par le recours à l'externalisation, est en effet porteuse d'effets indésirables : perte d'expertise au niveau central, complexité du contrôle d'entités désormais autonomes, coûts de transaction élevés générés par la diversité des acteurs à intervenir sur ces périmètres communs. Les indicateurs actuels, très structurants, ne reflètent pas l'efficacité et la réalité du service public. Il reste à inventer de nouveaux outils pour mieux les mesurer.



## 1.7. La privatisation des services publics

La privatisation des services publics prend plusieurs formes : l'importation de méthodes managériales en provenance du secteur marchand et/ou le changement de statuts de certaines entités ou personnels. A ce titre, l'aboutissement ultime des préceptes de la gestion privatisée des services publics se trouve parfaitement illustré dans La Poste et France Télécom qui sont deux anciennes administrations publiques qui ont connu une privatisation avec la mise en place d'une gestion selon les modalités du secteur privé.

### France Télécom

Même si la crise de France Télécom commence dans les années 2000 à la suite de sa privatisation, c'est la mise en place du plan NEXT pour supprimer 22 000 emplois entre 2006 et 2008 qui a concrétisé un système méthodique et national de harcèlement qui s'est appuyé sur un management violent et systématique. L'objectif de la direction était de pousser les salarié·es, pour la plupart fonctionnaires, hors de l'entreprise «par la porte ou par la fenêtre».

Dans les années 1990, France Télécom reste le dernier bastion des services publics des télécoms en Europe. On peut remonter à la grande grève des PTT de 1974, pour voir les différents gouvernements multiplier les tentatives de privatisation des services publics de la poste et des télécoms. Les appétits des multinationales auront finalement raison des résistances de ces « services publics à la française », et le statut de France Télécom ne cessera de se dégrader depuis la «sociétisation» de 1995, l'ouverture du capital en 1996, jusqu'à la société anonyme de 2003 avec une minorité d'actionariat public.

Trois axes sont mis en avant :

- réduire rapidement les fonctionnaires rétifs au changement avec 40 000 départs en «congrés de fin de carrière» de 1996 à 2006 et avec les premiers recrutements de salarié·es de droit privé ;
- multiplier les restructurations et les changements de métier pour transformer une entreprise de techniciens et techniciennes en une entreprise commerciale ;
- engager des opérations boursières de rachat à l'international pour acquérir une taille mondiale.

Ce sont les restructurations incessantes, les mobilités forcées érigées en système pour briser les résistances collectives qui ont atteint les salarié·es dans leur chair jusqu'à entraîner certains d'entre eux vers la maladie, la dépression et même la mort (suicide).

Ce sentiment d'impunité ressentie et transmise par le trio de dirigeants à la tête d'Orange, s'est appuyé sur l'absence totale de réserve émise par les représentants de l'État au Conseil d'Administration qui sont restés muets au plus fort de la crise. Le maintien de deux statuts du personnel (fonctionnaires et salariés de droit privé) a été aussi une arme de casse sociale pour une dégradation de tous les droits des salarié·es.

Ce sentiment d'impunité et cette négation des droits acquis ont été déployés en cascade jusqu'aux «managers de proximité», pour aboutir à ce déchaînement de violences, comme si ces patrons avaient réécrit une partie du droit pénal en le convertissant en « non-droit », avec un sentiment de forteresse protectrice qui isolait l'entreprise du droit commun. A la lecture de l'histoire de France Télécom nous voyons en miroir ce qui se trame pour la DGFIP de demain. Il s'agit d'une histoire qui se répète, à laquelle nos dirigeants ont bien conscience de nous amener.

### La Poste

L'évolution de la Poste montre comment la contractualisation face au fonctionariat a été un outil pour obliger les organisations du travail à répondre aux exigences entrepreneuriales. En 1990, la réforme des PTT sépare les postes et les télécoms en deux entreprises publiques autonomes. A ce moment-là, 90 % des postiers et postières sont fonctionnaires. En 2002, il s'agit de la dernière année de recrutement de fonctionnaires. 70 % des postiers sont alors fonctionnaires. En 2010, ils sont 54 % et en 2017, 40 %. Bien entendu, tous les postiers et facteurs n'ont pas tous été fonctionnaires. De nombreux auxiliaires puis vacataires ont toujours été présent·es. D'ailleurs, la forte utilisation de personnels précaires a souvent été au centre des conflits sociaux comme en 1953 et 1974, débouchant sur d'importants mouvements de titularisation.

Dès le passage en société anonyme en 1990, le recrutement majoritaire est contractuel. Un grand nombre de contrats sont à durée déterminée. La sociologie de cette nouvelle population est en général plus jeune, plus diplômée. Ce sont des personnels majoritairement féminins. « *Ce sont des agents dont le statut d'emploi et les conditions de travail sont souvent plus dégradés que leurs homologues fonctionnaires* » (Bouffartigues et Bou-teiller, 2019).

## L'emploi à la Poste de 1991 à 2017 (Bouffartigue et Bouteiller, 2019)

|      | Effectif total | Fonctionnaires % | Contractuels % | Contrats précaires parmi les contractuels % | Contrats précaires parmi l'ensemble % | Intérimaires parmi l'ensemble % |
|------|----------------|------------------|----------------|---|---------------------------------------|---------------------------------|
| 1991 | 289 310        | 90,4             | 9,6            | -   | -                                     | -                               |
| 2000 | 322 498        | 70,9             | 29,1           | 37,7  | 11                                    | -                               |
| 2005 | 303 041        | 60,8             | 39,2           | 20,8  | 8,2                                   | -                               |
| 2010 | 252 506        | 54,3             | 45,7           | 13,5  | 5,4                                   | 1,0                             |
| 2017 | 214 697        | 40,5             | 59,5           | 16,5  | 8,4                                   | 4,3                             |

Par ailleurs, un des constats au sein de la Poste est que la situation d'emploi en CDD empêche l'action collective et syndicale, à la différence d'une forte syndicalisation des personnels en CDI. En tous les cas, il est à remarquer que le fort usage d'emplois précaires est un moyen d'empêcher toute action collective de se faire. Il est très difficile pour les personnels en situation précaire de faire valoir leurs droits sans risquer de perdre son emploi.

Depuis les années 1990, l'extinction du fonctionariat au profit d'un salariat du secteur privé a eu un rôle méconnu mais pourtant majeur dans la reconfiguration du travail et des métiers. Cela a permis l'introduction de nouvelles modalités de travail, une réduction de l'autonomie des personnels, la mise en place d'un travail orienté sur des critères marchands. Après la phase de la contractualisation, il semblerait que ce soit l'usage de la sous-traitance qui marque les nouvelles modalités de travail au sein de la Poste. L'évolution actuelle des métiers de la Poste nous interroge vers une ubérisation de cette profession, contraintes maximales pour l'employé-e et garanties maximales pour les actionnaires.

Souvent les opérations de privatisation des entreprises publiques sont vues comme des opportunités et des opérations nécessaires pour permettre de répondre aux exigences du monde moderne. Dans les faits, elles aboutissent à des effets négatifs sur les conditions de travail des personnels et sur la qualité des services rendus à l'utilisateur.

### La DGFIP «Ubérisée» avant la fin du quinquennat ?

*Supprimer près de 9000 emplois à la DGFIP au titre du quinquennat. Ce n'est pas une information, c'est un pronostic qui s'appuie sur les engagements du Président de la République en matière d'évolution des effectifs de la Fonction publique mais aussi sur les annonces de la direction générale sur le volet emplois du budget 2018 de la DGFIP, consistant à dire en substance « pour cette année, ce sera 1 600 mais attendez-vous à pire pour la suite... ».*

*Comment faire ? Se donner les moyens de devenir une plateforme de données et se concentrer sur son cœur de missions.*

*Devenir une plateforme dans un État plateforme. C'est bien parti pour la DGFIP et à l'horizon trois ans, l'ensemble des données traitées pourront être numérisées dans des bases nationales interconnectées. Il faut encore un peu de temps, beaucoup d'énergie et quelques moyens mais l'horizon paraît bien dégagé. Cet objectif atteint, tout devient possible. La clé est là.*

*L'autre levier consiste à revisiter les missions. Jusqu'alors, le périmètre des missions relevait du sacré. On n'y touche pas. CAP 2022 a pour objet de lever ce verrou. En mettant des Italiens, des Suédois et des Canadiens autour de la table, l'œuvre se dessine dans des teintes austères.*

*[...]*

*Quelles conséquences ?*

*Gigantesques : la DGFIP conservera son étiquette mais sera plus maigre, plus concentrée, plus réactive, plus modeste.*

*On comprend mieux pourquoi Bruno PARENT (précédent directeur général) a poussé les feux sur les règles de gestion. Dans une DGFIP ubérisée, les fonctionnaires, ou ce qu'il en restera, devront être à leur tour ubérisés c'est-à-dire adaptables et malléables.*



*La RAN est un obstacle, la garantie de maintien à la résidence est un frein, la mission/structure est une rigidité. L'exigence d'adaptabilité permanente de moyens raréfiés et de missions/structures elles-mêmes évolutives sous-tend des règles de gestion minimalistes. Elles sont sur la table.*

*La DGFIP sera autre dans cinq ans. Est-ce possible techniquement ? Oui. Politiquement et socialement, c'est à voir.*

*Seul un cadavre flotte sur le courant de l'histoire qui s'écrit «Les valeurs partagées». «Sous le pont Mirabeau coule la Seine et nos amours».*

*Extrait du Journal de la section Solidaires Finances Publiques des administrateurs n°108 de 2017*

## 1.8. La «fabrique» de soumission

Tout macro-changement initié au sein de l'entreprise ou de l'administration a nécessairement des répercussions sur l'organisation du travail, même si ce n'est pas cette organisation qui est visée en premier par le changement en question. De plus, les changements se multiplient et s'empilent les uns après les autres. Les salarié·es dans une telle situation sont en perpétuelle quête de repères. Ils deviennent d'éternels apprenants. Leurs savoir-faire deviennent des freins qui les empêchent de s'adapter aux nouvelles modalités de travail. Ils et elles perdent toute reconnaissance de leur compétences acquises. Cette stratégie permet la casse des collectifs de travail, favorise l'isolement, empêche de tisser des liens entre collègues. L'individualisation est un moyen de contrer toute organisation collective de contestation. La distance critique à la rationalité dominante instaurée par l'administration devient impossible. La réforme perpétuelle est une stratégie managériale visant à mettre dans un état de précarité subjective les salariés (Linhart, 2011).

Un environnement de travail en perpétuel changement rend les salarié·es vulnérables. Ils et elles sont dans une position d'inconfort qui les dispose à plus de docilité, à plus de consentement. Sans repères, le salarié va se rattacher à ce dont il dispose pour donner du sens à sa situation. Il intègre plus facilement les ordres et autres notes de cadrage pour lever, en partie, cette sensation d'incertitude. Comme les normes du travail changent, que les réorganisations définissent de nouvelles procédures, tous les savoir-faire, les connaissances acquises par le salarié deviennent obsolètes et ne lui permettent plus de répondre aux exigences du travail. Il est placé dans une situation d'éternel apprenant. Il doit déconstruire des schémas de pensée qui ont pris plusieurs années pour se construire. Cette phase de reconstruction est déjà en soi très épuisante mais en plus elle touche à son identité professionnelle et attaque son estime personnelle. Il n'est plus le « bon » professionnel, sûr de ce qu'il a à faire, confiant dans son analyse des situations et des réponses à apporter. L'anxiété devient son quotidien de travail.

Du point de vue du management, cette précarité subjective dans laquelle tombent les salarié·es a les mêmes vertus que la précarité objective (perte de salaire, perte de son emploi, etc). La crainte de perdre son emploi, les emplois de courte durée, les missions d'intérim permettent aux employeurs de fixer les règles du jeu du marché du travail. Elle oblige une soumission des employé·es aux exigences des employeurs sous peine de se voir renvoyés, non renouvelés ou tout simplement mis de côté. Le changement perpétuel amène les travailleurs et travailleuses aux mêmes dispositions. Dans son livre, « La comédie humaine du travail »,

Danièle Linhart montre comment le management moderne est parvenu, sous couvert d'une rhétorique bienveillante et humanisante, à instaurer la subordination totale et effective des salarié·es sans qu'il ne leur soit possible de s'y opposer. Quand on voit le coût que représente la mise en place de toutes ces réorganisations, ce qui est recherché finalement c'est bien le renforcement de la domination sur les salarié·es, l'obligation à la soumission totale et entière de ceux-ci.

Le fait gestionnaire envahit toutes les dimensions du travail. Il joue un rôle particulièrement important dans l'actualisation des rapports de domination. Il est le rouage nécessaire aux décisions politiques majeures pour transformer les activités de celles et de ceux qui doivent les mettre en œuvre. Le fait gestionnaire agit par renouvellement permanent. Cette volonté de toujours tout changer, tout le temps et d'avoir un contrôle de plus en plus fin sur l'ensemble des pensées et attitudes des personnels sur lesquels il s'impose.

Pour rendre compte de cette totalité du fait gestionnaire, l'exemple de la prime au mérite est assez significatif. La reconnaissance est fondamentale dans la construction de l'identité. La reconnaissance d'autrui nous donne un retour sur notre valeur. Autrefois, le simple fait d'être le supérieur hiérarchique assurait l'autorité et générait la peur des employé·es. Aujourd'hui, les formes et les modalités de la domination ont changé. L'usage de la reconnaissance professionnelle est dévoyée. Les fameuses primes au mérite sont la marchandisation de cette dernière. Dans son livre « Mentir au travail », Duarte Rolo montre comment, dans les centres d'appels, la reconnaissance a été fourvoyée pour instituer des formes anti-éthiques de travail (usage du mensonge, de l'intimidation). Les primes étaient dépendantes des performances commerciales de l'employé·e. En fait la rémunération au mérite devient un outil qui permet la soumission des salarié·es à l'injonction de vendre à tout prix en évitant tout conflit. Soit tu acceptes les règles du jeu et en contrepartie tu es valorisé·e et obtiens un meilleur salaire. Soit tu ne joues pas le jeu et tu es considéré·e comme un mauvais élément et tu es moins bien payé·e.

«Les modalités de modernisation visent à arracher le travail à la société (Linhart, 2011)». Ce qui se passe dans l'entreprise reste dans l'entreprise. La démocratie s'arrête aux portes de cette dernière. Une fois que le lien de subordination/devoir d'obéissance est accepté, il est proscrit d'exiger quoique ce soit à son employeur. Il devient interdit d'exprimer des choix, des attentes et des exigences vis-à-vis du travail. Avec le fordisme, il y avait un compromis accepté, on se soumet aux exigences de l'employeur, mais, en échange, il y avait une rétribution financière. Le nouveau contrat social qui s'opère, c'est le renoncement à sa légitimité contre une promesse de réalisation de soi au travail (*développement personnel, défi...*) mais il s'agit en fait d'étendre cette soumission à tout notre être. Manger corporate, penser corporate, vivre corporate, dans la joie et la bonne humeur qui pourraient être la devise des nouveaux *chiefs happiness officer*.

Le cœur du processus de domination est dans cette capacité des employeurs à contraindre les salarié·es à être performant·es et rentables selon les objectifs et la définition qu'ils en font. L'employeur achète du temps de travail, il lui revient de l'organiser et d'en faire ce qu'il en veut comme il le veut. Aucune contradiction n'est possible. L'employé·e est une marchandise dont il a acquis sur son temps de travail la pleine et entière propriété.

### **Etienne - SPF**

*Je suis contrôleur des Finances publiques dans un SPF dans le Sud-Ouest (2 entités fusionnées géographiquement, mais pas informatiquement ni comptablement). Je taxe et fiche des actes notariés et délivre des demandes de renseignements au public comme aux professionnels.*

*La difficulté principale vient des changements d'organisation du travail. Le maître mot est la réduction drastique des délais de publication avec la pression que cela génère. Le principal souci est donc la pression hiérarchique, stressante et infantilissante, inévitablement au détriment de la qualité du travail (mesures de simplification) dans un contexte marqué d'incertitude professionnelle...*

*Pour mon cas, la nouvelle réforme va permettre à mon service de s'étoffer en absorbant un bureau de la métropole à l'horizon 2020. Je tiens à remercier le mouvement des gilets jaunes qui a poussé le gouvernement à maintenir certains services dans des communes péri-urbaines, puisqu'initialement, la fusion devait se faire au bénéfice de cette métropole.*

*Le cœur de métier va rester le même ; les principaux changements vont concerner l'organisation et le volume du travail. Comment faire fonctionner le service absorbant et l'antenne harmonieusement ? Comment gérer les actes papiers qui arriveront tous dans mon service ? Comment former les nouveaux arrivants à des actes complexes (actes judiciaires) et au volume de travail entrant ? Comment former et organiser une comptabilité face à la charge de travail à venir ? Se pose le problème des locaux, non adaptés à une arrivée importante de personnel. Cette réforme va se faire dans l'urgence et dans l'approximation avec comme mot d'ordre : « l'intendance suivra ... ».*

*Nous sommes une majorité dans notre service à penser que cette réforme n'est qu'une première étape dans le processus qu'a entamé la DGFIP dans l'abandon de ses missions.*

*En conclusion, comment m'impliquer et me réaliser dans ma mission de service public sans savoir où je serai (et ce que je ferai) dans 2 ans ? Je me sens précarisé professionnellement, financièrement et humainement, géré par une Administration et un encadrement aux ordres du pouvoir politique qui n'ont plus d'état d'âmes concernant la valorisation et la protection de leurs agents.*

## 1.9. La loi de destruction de la Fonction Publique

L'histoire de la fonction publique est marquée par des principes fondamentaux et des objectifs qui font sens. L'action publique (menée par l'État, les collectivités territoriales, les services publics) répond à des besoins permanents de l'ensemble de la population. Pour qu'elle soit correctement mise en œuvre, elle respecte des principes : continuité, accessibilité, égalité de traitement, neutralité et adaptabilité.

Dans ce cadre, l'action publique et les citoyens ont besoin de salarié-es qui assurent ces missions spécifiques, permanentes, au service de toutes et tous, dans le respect des principes fondamentaux : ce sont les fonctionnaires. Ceux-ci font l'objet d'un recrutement et d'une gestion particulière. Ainsi, les fonctionnaires se trouvent dans une situation légale et réglementaire et non régis par un contrat passé avec leur employeur : par exemple, ils ne peuvent négocier individuellement ni leur rémunération ni leur promotion avec un directeur local.

L'emploi «à vie» est une garantie pour les citoyens et citoyennes. En clair, le statut permet aux fonctionnaires d'assurer continuellement le service public au service de l'ensemble des citoyens, de les traiter à égalité quelle que soit leur situation et ce, sans pouvoir être instrumentalisés ni « achetés » par le pouvoir politique... Sans statut, le risque est de se retrouver avec un système de « dépouille » (le spoil system) à l'américaine et de voir les équipes de fonctionnaires changer au gré des élections pour garantir l'adhésion politique des exécutants, mais sans continuité ni neutralité dans l'exercice des missions.

Il existe de vraies contraintes en contrepartie : l'employeur peut les changer d'emploi dans l'intérêt général et en fonction de leur valeur professionnelle. Par ailleurs, les fonctionnaires ont des obligations particulières : secret professionnel, devoir de réserve, devoir d'obéissance... En outre, ils font l'objet de sanctions disciplinaires qui s'ajoutent à d'éventuelles sanctions judiciaires s'ils commettent des délits dans la sphère privée, par principe d'exemplarité.

C'est ce sens qui est profondément remis en cause depuis de nombreuses années dans le débat public, sur la base d'un discours largement relayé moquant les fonctionnaires, dénonçant leurs « privilèges » et appelant à une plus grande flexibilité notamment. Ignorant par ailleurs que les rémunérations ne sont pas plus élevées à celles du secteur privé à qualification comparable et qu'en matière de « retraites », le taux de remplacement des fonctionnaires est comparable à celui du privé (retraite de base et complémentaire obligatoire).

### La fin du fonctionariat, l'avènement du contrat

Le contrat de projet, tel que décliné dans la loi de transformation de la fonction publique, reste un dispositif dont il est difficile de percevoir les limites. La loi prévoit une durée maximale d'usage de 6 ans sans préciser les modalités de fin, la qualification de projet reste très large. Tel qu'énoncée, la notion de projet pourrait regrouper les missions actuelles des fonctionnaires et donc permettre le recrutement de contractuel-les sur des postes initialement dévolus à un emploi permanent. De plus, aucune garantie ni droit n'est précisé en cas de fin de contrats. Par exemple, le bénéficiaire de la rupture anticipée du contrat est-il garanti sachant qu'il n'y a pas de terme d'indiqué mais une simple limite temporelle ?

### La mobilité forcée, même vers le privé

A ce jour, le détachement du fonctionnaire se fait à sa demande lorsqu'il souhaite rejoindre des fonctions exercées dans un autre ministère par exemple. La nouvelle loi met en place la notion de détachement d'office. Ce nouveau mode de détachement peut s'exercer lorsque les missions dévolues initialement à l'administration sont transférées à une entité du privé. Il est alors garanti un maintien de rémunération avec un alignement sur les salaires versés dans l'entité en question mais aucune garantie d'évolution de carrière ni de promotion n'est précisée. Et surtout que se passe-t-il si l'agent-e refuse le détachement ?

Cette mobilité forcée va surtout développer une porosité entre le secteur public et le secteur privé. Certains fonctionnaires seront contraints de partir vers une autre fonction publique voire le secteur privé. Dans le même temps, la loi tend à favoriser à moyen terme la mobilité privé/public notamment au niveau de l'encadrement supérieur. Ainsi cette porosité risque d'une part d'importer les techniques managériales du privé au public et d'autre part de générer des comportements opportunistes. Compte tenu des spécificités, des valeurs et des principes du secteur public, il y a une incompatibilité de nature avec le secteur marchand.

## La fin des garanties collectives

La gestion des agent-es, leurs droits et leurs garanties sont revus en profondeur. Les commissions paritaires perdent la compétence en terme de mobilité et de mutation. Il s'agit d'une véritable régression. La mutation se fera selon l'intérêt du service qui regroupe des notions très large. En fait, ce qui avant reposait sur des décisions collectives ou des règles communes sur lesquelles l'administration devait s'appuyer, va maintenant être le simple fait du prince. Tout reposera sur une négociation individuelle du fonctionnaire avec son autorité hiérarchique pour obtenir la mutation qu'il souhaite avec tous les biais que ceci implique. De plus, la fin du recours à une CAP oblige en cas de désaccord à saisir le tribunal administratif.

La loi sur la transformation de la fonction publique publiée au journal officiel le 7 août 2019 emporte des changements majeurs. Elle emporte avec elle tous les préceptes du management privé : la mise en concurrence des personnels, la contractualisation, la rémunération au mérite, les suppressions de cadre collectif de gestion, l'individualisation des rémunérations, des promotions, des carrières... Le sens général du texte, accompagné d'un discours qui est apparu en total décalage avec la réalité des fonctionnaires, a suscité de nombreux mécontentements en raison de l'ampleur des changements et de leur caractère régressif. Si la loi renforce les obligations déontologiques et revoit le cadre de gestion des ressources humaines, elle s'inspire du droit privé avec le comité social, le contrat de projet, la prime de précarité pour les contrats courts ou encore la rupture conventionnelle.

Cet alignement sur le privé se poursuit dans le cadre du débat sur l'évolution du système de retraite dit universel par points qui, s'il était mené à son terme, en finirait avec l'un des piliers du statut général de la Fonction publique d'État, l'actuel système des pensions (disparition du code des pensions civiles et militaires).

**Pour Solidaires Finances Publiques, le statut et les garanties collectives des fonctionnaires constituent à la fois une protection pour les agents eux-même mais aussi et surtout une garantie pour les usagers et les contribuables : celle de servir l'intérêt général. Ils font vivre les grands principes républicains de la Fonction publique que sont l'accessibilité, la neutralité, l'égalité de traitement et la continuité.**



## 2. La DGFiP en déclin

### *La déclinaison du NPM au niveau de la DGFiP*

#### 2.1. Bercy sous pression

Dans un cadre idéologique faisant de la liberté des échanges le pivot de l'activité économique, les administrations de contrôle et de régulation sont particulièrement concernées par les évolutions de l'État : le contrôle public économique est ainsi progressivement mis au service de l'économie et s'éloigne de son but premier, servir l'intérêt général.

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a été intégrée dans les services locaux interministériels dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) suite à une circulaire du Premier Ministre du 31 décembre 2008 : les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les directions départementales de la protection des populations (DDPP) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Cette déstructuration s'est traduite par une baisse de 20,9 % du nombre d'établissements contrôlés et de 32,1 % du nombre de vérifications effectuées entre 2010 et 2014, période durant laquelle les effectifs ont baissé de 9 %. Cette évolution a suscité un profond malaise au sein des agents et des agentes de la DGCCRF, très attaché·s à leurs missions.

La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) traverse depuis plusieurs années une crise existentielle. En 2007, les projets de transfert de la branche surveillance au ministère de l'intérieur et des missions fiscales à la DGFiP auraient pu signifier la fin de la DGDDI. Si ce projet n'a pas été mis en œuvre, la DGDDI a connu une période marquée par la lutte contre le risque terroriste et le Brexit, censés la pérenniser. Mais le projet de transfert du recouvrement de 11 taxes des 14 qu'elle gère, pose à nouveau la question de son existence même. Les agents des douanes se sentent malmenés par ces projets successifs.

La Direction générale des Finances publiques (DGFiP) connaît elle aussi un affaiblissement qui se traduit par une hausse du mal-être, proportionnel à son affaiblissement.

#### 2.2. La DGFiP au cœur de l'affaiblissement de l'État

Issue de l'une des plus importantes réformes administratives de ces 30 dernières années, la Direction générale des Finances publiques (DGFiP) a pourtant déjà connu pas moins de 12 ans de profondes mutations. Elles touchent au sens et au périmètre de ses missions ainsi qu'à leur organisation et, finalement, à leur efficacité même.

La grille de lecture économique et sociale qui domine et influence les choix politiques de ces 30 dernières années, source de nombreux maux, a développé des outils pour réorienter l'action publique. Ces transformations structurelles se sont en effet inscrites dans un contexte de pression sur la dépense publique et d'une nouvelle forme de management, la « nouvelle gestion publique », qui érige la notion de performance en valeur centrale de l'action publique.

Dans ces bouleversements protéiformes, le travail est le « point aveugle<sup>1</sup>» des restructurations qui ont profondément modifié l'organisation et l'action de l'administration fiscale, financière et foncière. Pour les agentes et les agents des Finances publiques, ces vingt dernières années ont, en effet, surtout été celles d'une perte de sens et de confiance, d'une hausse de plus en plus difficilement supportable de la charge de travail, d'un accroissement de sa complexité et par conséquent, d'un accroissement inquiétant du mal-être au travail. Et ceci sur fond de management trop souvent synonyme de suivi statistique et de pression.

Administration éminemment stratégique et symbolique, la DGFiP a sans conteste été celle qui a connu les mutations les plus importantes. Leur prix humain et professionnel est particulièrement élevé. Une remise en perspective est nécessaire pour comprendre le processus de fragilisation de la DGFiP et ses conséquences sur les conditions de travail des personnels, malmenés par d'incessantes vagues de changements.

## 2.3. L'avant DGFIP : quand Bercy essuie les plâtres

La Direction générale des Finances publiques (DGFIP) est née en avril 2008 de la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Voulu par Nicolas Sarkozy lorsqu'il était Président de la République, la DGFIP a été l'un des emblèmes de la «révision générale des politiques publiques» (RGPP). Préalablement à leur fusion et à la constitution de la DGFIP, ces deux administrations avaient déjà connu des changements structurels importants.

Ces administrations avaient connu des transferts de missions. Dans les années 2000, le transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés de la DGCP vers la DGI et celui du service des domaines en sens inverse ont constitué d'importants changements. Leurs structures propres ont connu des changements parfois importants bien que méconnus. Il en va ainsi des services d'assiette de la fiscalité des professionnels (avec la constitution d'inspections de fiscalité professionnelle) et de ceux des particuliers (avec le rapprochement des missions foncières des secteurs d'assiette) dans l'ex-DGI par exemple.

En outre, l'utilisation de l'outil numérique, notamment des applications internes, du compte fiscal unique et des téléprocédures (pour déclarer les revenus, les bénéfices, la TVA due, et pour payer ses impôts en ligne), s'est considérablement développée avant même de constituer l'un des vecteurs principaux de la réforme de l'État. Le tableau ci-dessous retrace les principales évolutions internes des deux anciennes directions générales.

| DGI  | DGCP   |
|--|--|
| 2001 : Ouverture du portail <a href="http://impots.gouv.fr">impots.gouv.fr</a>   | 2002 : Abandon de l'activité bancaire.   |
| 2002 : Rapprochement des Centres Des Impôts (CDI) chargés du calcul et de l'assiette, et des recettes des impôts avec la perception de la TVA. | 2004 : Adossement de la redevance à la taxe d'habitation.  |
| 2002 : Création des Centres Impôts Service.  | 2005 : Spécialisation des trésoreries en milieu urbain en grands domaines d'activité (fiscal « recouvrement », secteur public local, amende, etc). |
| 2003 : Rapprochement des Centres Des Impôts (CDI) et des Centres Des Impôts Fonciers (CDIF).   | 2000-2007 : Fermeture de 700 trésoreries en milieu rural passant celles-ci à 3 100.  |
| 2004 : Création des Services des Impôts des Entreprises (SIE) avec le transfert du recouvrement des impôts professionnels.                     |  |
| 2005 : Lancement de la déclaration des revenus en ligne et de la Charte Marianne.  |  |
| 2006 : Lancement de la déclaration des revenus pré-remplie.  |  |
| Durant toute la période : Déploiement des procédures dématérialisées.  |  |

Avec la création de la DGFIP en 2008, les personnels des deux Directions générales ont connu d'importants changements. De nouveaux services ont été créés parmi lesquels les services des impôts des particuliers (regroupant les missions de gestion, certaines missions de contrôle et le recouvrement), les pôles de recouvrement spécialisés, les guichets fiscaux uniques dans les trésoreries de proximité, les Directions départementales ou régionales des Finances publiques faisant suite à la création de la Direction générale des Finances publiques et aux évolutions des services centraux, l'École nationale des finances publiques, les services des finances directes locales, etc. S'est également développé le Service des retraites de l'État.

Concomitamment diverses applications informatiques utilisées par des services publics (Chorus, Hélios, etc) ont été mises en production et ont conduit à une transformation profonde des méthodes de travail. La gestion des ressources humaines a également évolué avec les statuts particuliers des agentes et des agents des Finances publiques et la mise en place de nouvelles règles de gestion les régissant.

Les cultures propres aux deux anciennes directions générales ont été soumises à rude épreuve, chacune craignant de diluer ses spécificités dans la nouvelle DGFIP, voire d'être absorbée par l'autre entité. A titre d'exemple, la culture comptable de l'ex-DGCP s'est diffusée au sein de la DGFIP, de nombreux services (SIP, SIE, PRS, trésoreries...) étant des services comptables. Les procédures d'audit et de contrôle interne se sont ainsi généralisées au sein de la DGFIP.

<sup>1</sup> Marie Raveyre, Le travail dans le management des restructurations : entre déni et omission, revue de l'IRES 2005/1 n°47.



## 2.4. Bilan de dix ans de DGFIP : faire toujours plus avec toujours moins

La DGFIP comptait 125 500 emplois en 2008, elle en comptera moins de 100 000 en 2020. On précisera ici que le total des effectifs des deux directions générales qui ont fusionné en 2008 s'élevait à 140 000 en 2001. Les gouvernements ont systématiquement justifié ces suppressions d'emplois par les gains de productivité dus notamment à l'outil numérique et par l'exemplarité du ministère en matière de rigueur budgétaire, jugée nécessaire pour rétablir les comptes publics.

Concrètement, les agent-es des Finances publiques ont été progressivement mais inexorablement pris en étau entre d'une part, la baisse des moyens de la DGFIP et, d'autre part, l'intensification liée à la hausse de la charge de travail et les multiples changements. Cette réalité n'a jamais véritablement été prise en compte par les pouvoirs publics.

Après la création de la DGFIP, les évolutions se sont poursuivies : après la suppression de la taxe professionnelle en 2010 par exemple, les services ont géré le passage à la contribution économique territoriale. Récemment, le prélèvement à la source a également constitué une nouveauté importante, nous y reviendrons.

Jusqu'en 2019, les réformes ont consisté à assurer les missions dévolues à la DGFIP en fermant et en rapprochant certains services ou encore en créant des pôles, en priorisant certaines tâches, le tout dans un mouvement de concentration progressive du réseau territorial. Les trésoreries comprenant moins de 3 agents ont fermé, puis celles de moins de 6 agents. A cela s'est ajouté un mode de management de plus en plus contraint qui a mis sous tension l'ensemble des personnels.

### Un travail plus lourd...

L'évolution de la charge de travail est aisément mesurable grâce aux rapports d'activité de la DGFIP. Le constat est clair : elle augmente sensiblement dans la plupart des domaines d'activité.

Entre 2008 et 2018 :

- le nombre d'avis d'impôt sur le revenu a progressé de 6,3 %,
- le nombre d'avis de taxe d'habitation a progressé de 5,4 %,
- le nombre d'avis de taxe foncière a progressé de 12,9 %,
- le nombre d'entreprises soumises à TVA a progressé de 49,5 %,
- le nombre d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés a progressé de 54,5 %,
- le volume des sollicitations dans les accueils des services a progressé de 27,4 %,
- le nombre de comptes de dépôts de fonds a progressé de 20 %,
- le nombre de locaux gérés par les services du cadastre a progressé de 12,2 %, le nombre d'informations qu'ils délivrent a progressé de 49,3 % (depuis 2009) et le nombre de comptes de 6,5 %,
- le nombre d'opérations en matière de publicité foncière a progressé de 15,1 %,
- le nombre d'actions de recouvrement a progressé de 69 % pour les particuliers et de 12,6 % pour les entreprises, etc.

Cette hausse globale de la charge de travail se traduit par une hausse du nombre de données à traiter : anomalies, recoupements, suivis, réclamations, relances, etc. Elle a également des conséquences sur le volume de l'accueil et des différentes formes de sollicitations. Elle contribue au manque de temps permettant d'effectuer un travail de qualité. Elle s'accompagne enfin d'une complexité du travail accrue.

### ... plus complexe ...

Si la charge de travail est aisément quantifiable, mesurer l'évolution de la complexité et de l'organisation du travail est plus délicat. Il faudrait pour ce faire dresser un panorama complet qui présenterait notamment l'évolution et le nombre des applications informatiques de la DGFIP, qui analyserait en détail l'ensemble des changements intervenus en matière de process et d'organisation du travail ou encore qui listerait tous les changements législatifs et juridiques, etc. Plusieurs éléments non exhaustifs peuvent cependant être avancés pour disposer d'une tendance fidèle à la réalité.



## ***L'impact des mesures législatives***

La législation fiscale est complexe et mouvante : cela constitue une source évidente de complexité du travail. Elle évolue tous les ans. Les mesures fiscales votées chaque année dans les lois de finances sont parfois importantes : tel a été le cas avec la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale, un impôt comprenant plusieurs prélèvements aux assiettes et fonctionnements différents. Nous citerons ici quelques autres exemples emblématiques permettant d'illustrer concrètement l'évolution de la complexité du travail.

Présenté par les gouvernements successifs comme une simplification, le prélèvement à la source (PAS) emporte en réalité un changement majeur dans le mode de paiement de l'impôt sur le revenu. La mise en place de ce dispositif a entraîné un traitement fiscal spécifique de l'année « blanche » (soit l'année ne donnant pas lieu à l'imposition des revenus pérennes). Surtout, le mécanisme même du PAS génère en rythme de croisière de nombreuses demandes d'informations, il modifie profondément le rapport des contribuables à l'impôt, celui-ci étant désormais contemporain, et par conséquent la gestion de l'accueil du public. Contrairement aux années précédentes, les contribuables peuvent ainsi désormais solliciter quotidiennement les services de la DGFIP lorsqu'ils connaissent un changement de situation personnelle et/ou professionnelle ayant un impact sur le montant de leur impôt.

L'évolution de la stratégie de lutte contre la fraude fiscale a elle aussi connu de nombreuses évolutions législatives et politiques. Plusieurs dizaines de mesures ont en effet été votées au cours des dix dernières années. Elles ont profondément modifié les procédures (avec le droit de communication non nominatif par exemple), la stratégie et l'exercice même du contrôle fiscal. A titre d'exemple, les nouveautés en matière de pénalisation de la fraude (avec de nouvelles dispositions régissant la transmission de dossiers au parquet) et les conséquences opérationnelles des dispositions contenues dans la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc) créent des tensions pour les agent-es en charge du contrôle fiscal.

Concrètement, il s'agit d'une part, de transmettre davantage de dossiers au parquet en vue d'engager l'action publique pénale et d'autre part, d'adoucir le contrôle fiscal des entreprises en mettant en œuvre une orientation particulière. Celle-ci consiste à faire accepter les conclusions d'un contrôle, au besoin en réduisant le montant des pénalités notamment. L'injonction contradictoire que cette stratégie à double face et les difficultés pratiques qu'elle représente, sont source d'interrogations et de malaise.

Dans les services de gestion, la création du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) a généré une charge de travail supplémentaire. De la même manière, les vases-hésitations autour des dépenses fiscales dites « écologiques » (avec des changements très techniques dans les crédits d'impôt concernés) et la complexité de certaines dépenses fiscales (le crédit d'impôt recherche par exemple) sont souvent mal ressenties. Et ce, d'autant plus que les moyens baissent pour les traiter et les contrôler.

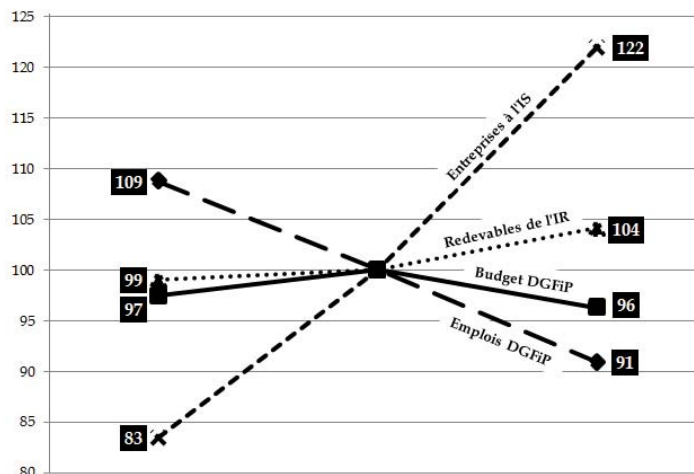
## ***Aux évolutions législatives s'ajoutent des évolutions organisationnelles***

Au sein de la nouvelle DGFIP, les évolutions structurelles ont été nombreuses. Engagées pour absorber les suppressions d'emplois davantage que pour faire face aux enjeux liés à l'évolution du travail lui-même, elles ont par exemple consisté à regrouper les inspections de contrôle et d'expertise en pôles de contrôle et d'expertise, à transférer certaines brigades de vérifications départementales vers les directions interrégionales de contrôle fiscal (DIR-COFI), à créer des services départementaux d'enregistrement et des pôles de contrôle des revenus patrimoniaux, des services d'appui au réseau et à supprimer et fusionner des services territoriaux.

Les évolutions structurelles, c'est-à-dire les suppressions et fusions de services, mais aussi les changements opérés dans le périmètre des missions qu'ils exercent, constituent incontestablement une source de complexité. La suppression d'un service par exemple, emporte le transfert des agent-es et de ses missions vers un autre service. Ceci suppose une nouvelle organisation du travail dans le nouveau service issu de la restructuration, le plus souvent avec un effectif global inférieur à celui des services préexistants, à mettre en œuvre dans de nouveaux locaux, le tout sous la responsabilité d'un cadre unique, lui-même soumis à de plus fortes tensions managériales compte tenu de la taille du service qui se trouve augmentée.

## ... des moyens en baisse

Si la charge et la complexité du travail se sont accrues, entre 2008 et 2018, le nombre d'emplois a en revanche chuté de 19 %, le mouvement (initié au début des années 2000) se poursuivant en 2019 et en 2020. Ce chassé-croisé entre les moyens et l'évolution du travail sur fond de management très contraint n'est évidemment pas sans conséquences. Le rapport spécial de la Commission des finances du Sénat du 22 novembre 2018 portant sur le projet de loi de finances 2019 s'en inquiète à juste titre. Son graphisme (exprimé ici en « base 100 ») est particulièrement éclairant.



Source : rapport spécial de la Commission des finances du Sénat du 22 novembre 2018 annexé au PLF 2019 (exprimé ici en « base 100 »)

La première conséquence de cette évolution en ciseau concerne la qualité des missions de service public qui en pâtit. Plusieurs exemples l'attestent. Le nombre de contrôles fiscaux baisse alors que le nombre d'entreprises augmente et que la lutte contre la fraude fiscale est devenue un enjeu majeur de valeur constitutionnelle.

L'accueil demeure à un niveau très élevé mais le nombre de services diminue, de même que l'amplitude horaire d'ouverture des services. Il en résulte une succession de pics de charge lors des périodes d'ouvertures à laquelle s'ajoutent parfois des tensions avec les contribuables. Le temps manque pour renseigner le public dans de bonnes conditions et la volonté de développer des accueils sur rendez-vous ne permettent pas de pallier cette situation.

Le conseil aux collectivités locales et le contrôle hiérarchisé de la dépense souffrent également du repli humain et géographique de la DGFiP. Dans leurs travaux et leur communication, les pouvoirs publics s'efforcent de présenter de bons résultats. Mais ceux-ci se cantonnent à quelques domaines soigneusement ciblés.

A l'affaiblissement de la capacité d'agir de la DGFiP s'est récemment ajouté l'affaiblissement des droits de ses agent·es avec la chute des promotions internes, une formation professionnelle en souffrance, une réelle perte de pouvoir d'achat et une sévère remise en cause des règles de gestion engagée par la direction générale et largement amplifiée par la loi portant transformation de la fonction publique d'août 2019. En supprimant certaines instances représentatives, en créant les conditions juridiques permettant de mettre en œuvre une mobilité géographique, fonctionnelle voire statutaire forcée et en mettant en œuvre un élargissement sans précédent du recrutement sous contrat, elle organise une fonction publique à plusieurs vitesses, ce qui pèse et pèsera lourdement sur les conditions de vie personnelle et professionnelle des fonctionnaires, statutaires et contractuel·es. Par ailleurs, l'absence d'écoute au quotidien ou encore le discours culpabilisateur de nombreux responsables politiques et observateurs à l'endroit des fonctionnaires sont autant de facteurs qui pèsent sur les conditions morales de travail.

Enfin, au quotidien, la formation professionnelle souffre de plus en plus du manque de moyens. Les témoignages d'agent·es n'ayant pu se rendre à une formation en raison de la faiblesse des effectifs de leurs services sont fréquents. Et, plus prosaïquement, les réunions de services se cantonnent trop souvent à prendre connaissance des statistiques ou à organiser le travail dans l'urgence. Faute de temps, la mutualisation et l'échange de bonnes pratiques, pourtant très utiles dans l'exercice des missions, s'en trouvent relégués au rang des enjeux accessoires.

## 2.5. La (dé)formation en question

Le new public management (NPM) nécessite pour s'imposer de convertir les consciences, les pratiques et les savoirs professionnels. Formater plus que former est désormais la ligne directrice qui guide toutes les politiques de formation.

Au cours de ces dernières années, nous avons assisté à un virage philosophique et méthodologique. Historiquement, la formation professionnelle était présentée comme un élément fondamental de la politique de gestion des ressources humaines et comme le levier essentiel à l'acquisition, au développement et à la valorisation des compétences professionnelles des agentes et des agents. Cette conception faisait l'objet d'un large consensus y compris du côté des organisations syndicales. Il était d'ailleurs traditionnel de constater, que les échanges autour des politiques de formation professionnelle s'appuyaient sur des objectifs partagés. Mais ce temps est révolu et les chapitres suivants exposent comment le NPM a remodelé, par étapes successives, la politique de formation à la DGFIP.

A Bercy, au cours de ces 20 dernières années, la formation professionnelle, tant au plan ministériel que directionnel, a été exposée à de multiples réformes, toutes étaient téléguidées par le dogme budgétaire et par la logique du NPM sans tenir compte de la réalité des enjeux, notamment la diversité des missions de la DGFIP depuis sa création.

En attestent les nombreux rapports et Chartes ministérielles qui visaient à justifier les axes stratégiques portés par l'administration en matière de recrutement, de formation initiale ou en cours de carrière. Ces documents jetaient les bases des réformes qui se sont par la suite empliées et trois d'entre eux les ont particulièrement orientées.

### Les chartes ministérielles de la formation

La plus emblématique des chartes ministérielles a vu le jour au début des années 2000. Elle reprenait dans ses axes préparatoires un extrait du discours de Laurent Fabius en date du 12 septembre 2000 : « La formation doit être au service d'une stratégie globale... Elle devra tenir compte des aspirations des agents en tout premier lieu, elle devra se faire en concertation avec les organisations syndicales... ». Si le propos introductif laissait supposer qu'il y avait une volonté politique de construire un projet adossé aux attentes réelles des personnels et en concertation avec les représentants du personnel, le contenu de la charte était largement plus technocratique. En réalité, il ne ciblait véritablement que les attentes de l'administration et des équipes managériales.

En réaction à cette charte, notre réaction exprimée par le biais de notre fédération syndicale des Finances fut la constitution d'une contribution contradictoire dans laquelle nous dénoncions les axes stratégiques portés par l'administration. En effet, ces derniers ne prenaient nullement en compte certains préceptes fondamentaux tels que :

- le droit individuel et réel à la formation,
- le fait que la formation doit être un outil de promotion sociale offert à l'ensemble des agent-es,
- les actions de formation ne doivent pas conduire à la définition de carrière.

**Le syndicat insistait notamment sur l'importance d'allonger la durée des formations initiales, notamment par des phases de stages pratiques pilotées par des moniteurs de stage et déconnectées de toutes notions d'objectifs.**

Lors du CTPM (équivalent de l'actuel CTM) du mois de novembre 2001, notre organisation dénonçait le caractère peu ambitieux de la charte ministérielle et exigeait une approche radicalement différente de celle portée par l'administration. Elle demandait notamment l'allongement de certaines scolarités via la partie pratique, la compensation en effectif du temps consacré à la formation continue, un programme pluriannuel de formation sur des sujets généraux tels que la culture générale, la définition d'une véritable politique de promotion sociale. Il y avait également dans notre viseur la préoccupation de l'amélioration des conditions de travail sous l'angle de la formation.

La résolution, sur les carrières, votée au XXI congrès d'Arcachon mettait notamment en exergue que la formation des agents C devait être beaucoup plus ambitieuse et ne pas se limiter à dispenser le strict minimum de connaissances pour un accomplissement immédiat mais parcellaire des missions, constituait un point d'ancrage fort. Elle réaffirmait également que « l'évolution constante des lois fiscales, des méthodes de travail et des moyens doit se traduire par un développement de la formation complémentaire en cours de carrière, celle-ci devant être accessible à tous ».

Force est de constater, qu'en 2020, toutes nos revendications pour inverser cette spirale infernale demeurent pleinement d'actualité pour contrer la volonté des pouvoirs publics et notamment de l'administration de Bercy, d'optimiser la formation et de la limiter aux compétences immédiatement opérationnelles.

## Le rapport Hue

Ce combat s'est poursuivi en 2005, à l'occasion de la publication du rapport Hue. Répondant à une commande ministérielle, le rapporteur a porté un jugement sur le système de formation fortement inspiré de la pensée administrative dominante (IGA, IGF) et proposé des pistes d'évolution en matière de recrutements sans jamais avoir rencontré les acteurs opérationnels de la formation.

Avec du recul, on constate que ce rapport a été l'origine de la création du concours commun ministériel pour la catégorie C et visait à préparer l'instauration d'autres concours communs. Sur cette question, notre organisation a mis en exergue les conséquences négatives du concours commun, notamment en matière de gestion courante pour les lauréats. Si nous n'avons pas réussi à stopper l'administration dans sa construction du concours C, nos arguments de l'époque, réitérés sans cesse depuis, ont amené Bercy à ne pas ouvrir les recrutements A et B aux concours communs. Il aura fallu attendre la loi de transformation de la fonction publique pour assister à une résurgence de la volonté d'avoir recours à des concours communs au plan ministériel ou interministériel.

Notre contre-expertise nous conduisait à exprimer en synthèse que « convaincus que dans l'intérêt des services et des missions dévolues aux différentes directions de « Bercy », les agents C, B et A doivent être recrutés via des concours directionnels ».

A cette occasion, nous avons également mis en exergue le fait qu'amalgamer des identités de métiers différents conduisait à des pertes de technicités, de sens. Pour Solidaires Finances Publiques, la structuration de la formation doit coller aux réalités directionnelles tout en contribuant à la construction d'une culture ministérielle commune. La condamnation de la logique visant à banaliser les formations initiales directionnelles, à former uniquement en ministériel des cadres encadrants, à former les agents A, B ou C en fonction d'une logique fonctionnelle exclusive (vérification, surveillance, agent comptable, relation publique,...) demeure plus que jamais d'actualité.

Le rapport Hue préconisait également pour les formateurs un réexamen des compétences et la signature d'un contrat limitant la durée de la mission à 6 ou 7 ans. Notre fédération s'est élevée fermement contre cette pratique et nous avons pu l'écarter à la DGFIP, y compris sous un aspect informel.

## Le rapport Ruelle

Ce rapport a concrétisé pour sa part, la réflexion menée en 2001 par un groupe de travail directionnel et visant à étudier les possibilités de réforme en profondeur de la formation initiale des cadres A. L'objectif du groupe constitué d'experts appartenant à l'échelon de commandement, portait sur la construction d'une formation initiale plus exigeante dans ses approches pédagogiques, plus variées dans ses modalités, avec l'instauration d'une alternance théorie-pratique et enfin plus efficiente dans ses résultats, avec une véritable spécialisation au 1er métier.

Dès l'ouverture des discussions, notre organisation syndicale a dénoncé le manque de concertation, le prisme budgétaire réducteur, l'absence de prise en compte des attentes réelles des stagiaires, des agent·es exerçant sur le terrain mais également la vision réductrice et très utilitariste de la notion de métier. Depuis, les stagiaires eux-mêmes ne cessent de réclamer la consolidation des connaissances portant sur l'ensemble du champ fonctionnel.

## La formation de demain

Ces réformes successives n'ont jamais fait l'objet de la part de l'administration d'une évaluation globale ni d'un débat contradictoire avec les organisations syndicales. Celle-ci a pourtant, au cours de l'année 2017, amorcé un virage radical, nommé formation de demain. Son objectif, calibrer et orienter la formation initiale autour de la prise de fonction. A titre d'illustration, elle a été architecturée autour de trois grandes phases, socle, métier et stage pratique portant à 12 mois la formation contre 18 auparavant pour les inspecteurs.

Cette réforme a également conduit l'administration à définir, sur la base d'un passeport de formation, un dispositif de formations complémentaires pouvant être dispensées après la prise de fonction. C'est donc sans surprise, que les organisations syndicales représentatives en CTR (Comité Technique de Réseau) et les formateurs l'ont rejeté. Ces derniers ont été tenus de le décliner, à marche forcée, sans bénéficier de marge de manœuvre pédagogique pour le réorienter ou le réajuster.

Solidaires Finances Publiques a, dans un dossier publié en juillet 2017, mis en exergue le processus de concertation particulièrement déficient et exposé la vision alternative de ce que devrait être la formation professionnelle, tout en dénonçant les grands axes de la réforme de l'administration.

En propos introductif, le syndicat rappelait que la formation est un rouage essentiel du professionnalisme des agent·es de la DGFIP et que son sous-dimensionnement ou son absence conduit à les sur-exposer face à la complexité technique de leur métier, de leurs fonctions.

A cette occasion, Solidaires Finances Publiques a émis un avis de défiance envers le projet de réforme de la formation et dénoncé le prisme de l'employabilité immédiate des agents et des agentes, en précisant par ailleurs que ce projet était de nature à mettre en péril le bon exercice des missions, l'engagement des agent-es dans un parcours de carrière sécurisé, leur mobilité fonctionnelle choisie, leurs conditions de travail.

Ce rapport dénonçait l'enfermement des stagiaires dans des ornières fonctionnelles avec une formation nettement insuffisante pour obtenir la technicité nécessaire. Ce constat s'appuyait sur une adresse ferme des stagiaires qui souhaitaient une scolarité moins dense mais en aucun cas moins longue.

Ce document qui visait à jeter les bases d'un véritable dialogue avec l'administration s'appuyait sur un recensement méticuleux des besoins des publics concernés et sur des revendications portées de longues dates par notre syndicat au regard des remontées du terrain.

Les préconisations faites à l'époque au niveau du relevé de conclusions demeurent à ce jour pleinement d'actualité, notamment concernant la construction d'une formation initiale assurant aux stagiaires l'acquisition de tous les fondamentaux indispensables à leur carrière, à leur positionnement directionnel mais également à leur fonction en début de carrière et à la bonne compréhension des chaînes de travail avec la mise en œuvre d'une période d'accompagnement post prise de poste, ayant pour but d'apporter à l'agent-e en 1ère affectation tout le soutien nécessaire à la consolidation de son expertise et à son immersion dans son environnement de travail.

Aucune des observations et préconisations formulées par les organisations syndicales n'a été entendue par l'administration. En 2019, la DGFIP, dans la continuité des orientations définies pour les cadres A, a donné un coup d'accélérateur à la réforme des parcours de formation, cette fois-ci, en direction des scolarités B (B Généraliste et B Technique) et de la formation en cours de carrière. Cette stratégie de passage en force a constitué un point de rupture majeur du dialogue social.

## **Un état des lieux préoccupant**

Il ressort du bilan social et du bilan de la formation pour l'année 2018, que la part des dépenses de formation engagée par la DGFIP rapportée à sa masse salariale a été de 9,31 %. Ce ratio était de 8,08 en 2011. Nous pourrions en déduire que nous assistons à une progression de cette dernière, mais la réalité est tout autre et il faut relativiser cette donnée statistique. En effet, en 2009, le même ratio, au niveau ministériel s'établissait à 9,6 %.

De plus, si l'on regarde comparativement entre 2018 et 2011, le nombre de jours stagiaires en formation, celui-ci représente 70,6 % pour la formation statutaire contre 57 %, 27,6 % pour la formation en cours de carrière contre 36 % et 1,8 % pour les préparations aux concours contre 7 %.

Ainsi, nous pouvons en déduire que le ratio masse salariale est trompeur et qu'en réalité, l'effort de formation n'a pas réellement progressé en direction des agent-es. Malgré les réformes susceptibles d'avoir généré un grand nombre de formations d'adaptation, la DGFIP pour l'année 2018 a fait moins bien qu'en 2011. En effet, cette année là, la formation en cours de carrière était de 1,60 jour par agent alors qu'elle n'est que de 1,27 jour en 2018. Nous pouvons donc en déduire que c'est le volant des recrutements qui pèse le plus sur le volume des dépenses de formation. A titre d'illustration, en 2011 la part des stagiaires en formation statutaire représentait 5,719 % des effectifs contre 9,266 % en 2018. Il est clair, que si l'administration n'avait pas réduit significativement la durée de la formation initiale, pour 2018 le ratio dépense aurait largement dépassé les 10 % de la masse salariale. La réforme des scolarités trouve ici toute sa logique budgétaire.

Le tassement du volume des formations en cours de carrière est par ailleurs avéré et ceci démontre, qu'à l'exception des actions liées aux réformes ou aux changements de poste de travail, l'accompagnement global des agent-es est en panne.

Cette situation conduit l'administration à avoir recours à de nouvelles pratiques pédagogiques qui, sous couvert de modernité, viennent se substituer aux formations en présentiel. Au cours de ces dernières années, l'e-formation a été l'un des axes stratégiques de la démarche de changement. Des stages existants ont été reformatés en e-formations, des stages émergents ont été construits sous ce format. Dans tous les cas, la décision a été prise au niveau des échelons de commandement, les équipes pédagogiques devant répondre à la commande. Cette approche descendante de la conception pédagogique a généré chez les formateurs de la confusion et renforcé le sentiment d'être dépossédés de leur aptitude à construire un outil pédagogique efficient. Mais l'e-formation a également jeté bien des stagiaires dans le désarroi le plus total. Module non adapté à leurs attentes, outils techniquement peu ludiques, difficulté d'apprentissage, sont les parties visibles du mécontentement. Mais celui-ci s'appuie également sur d'autres éléments bien plus préoccupants. Alors que les organisations syndicales avaient obtenu de l'administration la création d'espaces d'e-formation dédiés, dissociés des espaces de travail, dans les faits, un grand nombre d'e-stagiaires se sont vus dans l'obligation de suivre la formation sur leur temps personnel et/ou sur leur poste de travail.

Cette impossibilité à pouvoir s'immerger, totalement et sereinement dans un parcours de formation constitue, pour ces dernier-es, une source majeure de mécontentement et de stress. Il en est de même pour les formations en cascade. Sous couvert de proximité, des agent-es et des agents se retrouvent dans l'obligation de devoir absorber des données qu'ils devront retranscrire à leur homologues locaux.

La formation professionnelle de proximité, longtemps considérée comme étant un outil de partage du savoir, ne fait plus vraiment d'adeptes. Les agent-es étant sous la pression de leur hiérarchie, le fait d'assurer des formations apparaît comme un frein à leur rentabilité et au bon fonctionnement du service. Cette situation conduit un grand nombre d'entre eux à ne plus mutualiser leur savoir et à abandonner, de gré ou contraints, la mission de formation. Pourtant celle-ci contribuait grandement à leur sentiment d'appartenance à la maison DGFIP et à une certaine conception de la transmission des savoirs.

Cette transmission s'exprime aussi sous forme de mutualisation du quotidien entre chef-fe de service et agent-es, entre agent-es eux-mêmes. Or, au cours de ces dernières années, sous la pression des urgences, un grand nombre de nouveautés législatives, réglementaires n'ont fait l'objet d'aucune précision, explication, laissant les agent-es seul-es face à un public exigeant. Et pourtant, au sein d'un service, échanger autour d'une note, d'un texte de loi, devrait relever du besoin essentiel et de l'évidence afin que toutes et tous soient en situation de se l'approprier pleinement.

De plus en plus laissés seuls face à des nouveautés législatives ou réglementaires, de plus en plus pressés par des injonctions managériales contradictoires, de plus en plus enfermés dans des tâches répétitives, même si parfois très pointues, les agent-es perdent progressivement de la technicité au plan général et se retrouvent dans une situation d'extrême fragilité au regard des mutations fonctionnelles qui s'esquissent.

Cet appauvrissement des savoirs fondamentaux socles, la recherche de profils et de compétences immédiatement opérationnelles pour certains postes de travail, la limitation à l'accès à des offres de formation générique ou d'élargissement des connaissances, des savoirs, font que les agent-es et les agents deviennent les otages du système imposé par la DGFIP. Cette dérive vers le moins disant en matière d'expertise et de technicité, engendre une véritable et profonde souffrance au travail.

**C'est pourquoi, Solidaires Finances Publiques réaffirme l'importance d'une formation statutaire et en cours de carrière accessible à toutes et tous, dispensant une aide soutenue, argumentée et exhaustive dans l'acquisition des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être, tant au regard du périmètre directionnel que des postes de travail.**

Pour permettre aux agent-es de pouvoir accéder aux formations répondant à leurs attentes, que ce soit en matière de parcours de carrière, d'exercice de la mission,... il est nécessaire de repenser la mécanique de recensement des besoins de formation tant individuels que collectifs. Pour Solidaires Finances Publiques, il est également essentiel de permettre aux personnels de pouvoir demander tous types de postes, en-dehors de toute logique de profil et de leur proposer une offre de formation assurant l'effectivité de ce droit.

### **Témoignage de Gabriel - un ancien enseignant :**

*Je suis rentré à la DGFIP depuis 25 années au cours desquelles j'ai été affecté sur des missions au sein des services des impôts des particuliers mais également au sein des services des entreprises y compris la vérification d'entreprise. Par ailleurs, j'ai exercé la fonction d'enseignant dans un établissement de formation initiale pendant 10 ans. Depuis 2 ans je suis retourné dans une direction départementale où j'exerce à la fois des missions liées au contrôle fiscal et des missions de formation continue au sein de la formation locale de ma direction.*

*Au travers de ces années et de ces différentes missions, je ne peux que constater une dégradation d'une part du service rendu aux usagers, et d'autre part, des conditions d'exercice des missions. Il en est de même pour mes conditions de travail.*

*Concernant le service rendu aux usagers, la diminution incessante des effectifs de la DGFIP ne permet plus depuis longtemps de pouvoir leur apporter l'aide, la compréhension et l'appui qu'un service public devrait fournir. La réduction des effectifs s'est accompagnée de suppressions de structures ne permettant plus de rendre un service public de proximité. Quand les structures ont été maintenues, ce sont les heures d'ouverture qui ont été réduites, et nous arrivons maintenant à des réceptions du public uniquement sur rendez-vous, rendez-vous qui doit être pris au préalable sur internet (ce qui laisse de côté tous les exclus d'internet).*

*Par ailleurs, la formation dans les établissements de formation initiale ayant été réduite en durée et dans son contenu, les agents qui arrivent sur leur premier poste ne sont plus opérationnels comme par le passé. Il est à noter qu'au sein des différentes réformes des scolarités, l'apprentissage de la chaîne de travail a été perdu de vue au profit de connaissances limitées à un bloc fonctionnel ou à une filière.*



*Comment bien renseigner un contribuable ou comment bien analyser son dossier si l'agent dispose de connaissances insuffisantes pour mener à bien ses missions ? Comment aider les services du recouvrement si l'agent en amont d'un contrôle ne connaît pas les éléments qui permettraient à ses collègues de récupérer sans difficulté les droits mis en recouvrement ?*

*Concernant l'exercice des missions, les agents sont face à des difficultés liées à la mise en place de toutes ces réformes rapides et nombreuses. Dans les établissements de formation, en 2018, les chargés d'enseignement ont dû dans des délais très contraints réécrire la scolarité du cadre A ce qui a eu pour conséquence :*

- validation tardive par la direction des conducteurs pédagogiques réduisant le temps nécessaire pour l'écriture,*
- écrire parfois sur des sujets qui au départ étaient méconnus par leur auteur (module RH par exemple),*
- écrire avec un outil dont le caractère chronophage en temps (Scénari) était déjà reconnu. Néanmoins, dans le but de disposer d'une base de données d'informations, à cette occasion cet outil a été réorganisé fondamentalement et a rajouté du stress pour ses utilisateurs qui n'ont pas disposé du temps nécessaire pour s'approprier les évolutions de cet outil.*
- travailler en mode projet qui a eu pour conséquence de casser les repères et désorganiser le fonctionnement des équipes (les équipes étaient composées de chargés d'enseignement dispersés sur le territoire et les échanges avaient principalement lieu par mail et au mieux par téléphone),*
- terminer l'écriture de certains modules alors que la scolarité des inspecteurs avait débuté, ce qui n'a pas permis aux enseignants de disposer du temps nécessaire pour s'approprier les modules,*
- les enseignants n'ont pas été suffisamment accompagnés pour dispenser des modules caractérisés comme des extensions de compétence.*

*J'ai rencontré, tout récemment, des élèves qui avaient enchaîné une scolarité de contrôleur et ensuite une scolarité d'inspecteur nouvelle mouture. Chacun d'eux m'ont confié que l'apport de la nouvelle scolarité des inspecteurs n'était pas très important par rapport à la scolarité des contrôleurs. Ils ont même rajouté que c'est grâce aux connaissances acquises en tant que contrôleur stagiaire qu'ils ont pu suivre et comprendre la scolarité des inspecteurs !!! Les conditions d'exercice des missions et notamment celles décrites ci-dessus ont eu forcément un retentissement sur les conditions de travail. Un exemple : il fallait concilier le temps de travail consacré à l'écriture avec celui lié à l'enseignement et à la mise à jour des connaissances, cela a eu un impact sur les possibilités de poser des congés.*

*Depuis que je suis retourné dans une direction départementale, j'ai pu constater que l'exercice des missions est confronté aux difficultés liées aux réformes et à l'évolution de la législation.*

*Un exemple la mise en place de la loi Essoc : il a fallu plusieurs mois afin de disposer d'une note cadre pour nous permettre d'appliquer ce nouveau dispositif. Ce dernier permet au contribuable dans le cadre d'un contrôle sur pièce de bénéficier d'une atténuation de l'intérêt de retard et d'un droit au recours hiérarchique. La complexité du recouvrement ne facilite pas la vie des agents : pour un même impôt, selon le support déclaratif le recouvrement se fait au SIE ou au SIP (exemple l'ISF).*

*Quant à la formation continue, elle se maintient grâce à la conscience professionnelle des collègues (les professionnels associés) qui veulent bien prendre de leur temps :*

- pour créer le cours (seules des fiches techniques sont mises à leur disposition),*
- pour se former sur le tas à la pédagogie...*
- et qui au retour sur leur poste, retrouvent toutes leurs tâches dans la mesure où ils ne disposent pas de décharge de service...*

*C'est en partie ce qui explique les difficultés des formations locales à trouver des personnels associés. De plus, les suppressions incessantes de postes dans les services conduisent les chefs de service à refuser à leurs agents le droit de suivre des formations ou de dispenser des formations !*

*Le nouveau réseau de proximité ne va faire qu'amplifier les difficultés citées ci-dessus.*

*La fermeture des structures ou le déplacement de structure, sous prétexte de répartir les agents sur l'ensemble du département ne facilitera pas l'exercice des missions. Les usagers ne seront pas enclins à être « aimables » lorsqu'ils devront faire 30 km par exemple pour se rendre dans leur SIE qui aura été déplacé sous prétexte du maillage territorial, alors que le SIE était réellement auparavant à proximité...*

*En conclusion les conditions de travail se dégradent de plus en plus, confier l'observatoire interne, et les agents ne travaillent que dans l'urgence, avec des moyens réduits tout en devant devoir faire face aux évolutions législatives et aux kilomètres supplémentaires pour se rendre sur leur nouveau lieu de travail.*

*Quant aux finances de l'État, elles sont nécessairement amputées par ces réformes et notamment avec la mise en place du nouveau réseau de proximité !*





## 3. Alerte : DGFIP en maltraitance

### *Des conséquences graves en termes de conditions de travail et de santé au sein de la DGFIP*

La stratégie actuelle des marchés financiers est de réduire la place de l'État à son minimum et d'imposer dans le secteur public les modalités de gestion du privé. La main-d'œuvre doit être flexible, adaptable à toutes les situations. Dans un contexte mondialisé qui permet de mettre en concurrence des pays aux droits sociaux très disparates, le chantage à la compétitivité oblige à toujours plus de régression, d'austérité. Mais le discours prôné est toujours celui de la modernité avec des éléments de langage répétés qui sonnent comme des emblèmes : « simplification », « allègement », « agilité », « flexibilité », « souplesse », « mobilité ». Ils sont en fait des synonymes pour justifier les pertes de droits et garanties offertes aux citoyens et travailleurs. La réforme permanente, le changement pour le changement sont tout autant portés en effigie pour annoncer que le gouvernement suit la voie des exigences des marchés, qu'il réduit les coûts et les dépenses publiques. Mais les politiques publiques pour être efficaces ont besoin d'organisation stable.

Cette application de préceptes issus des logiques managériales du privé rentre en contradiction avec les logiques professionnelles et fonctionnelles des administrations. Ce conflit se manifeste sur le terrain, dans le quotidien des agents et des agents, qui ont de plus en plus de conflits éthiques à gérer. Sans espace pour débattre du travail, du sens qu'on lui donne, de la finalité des tâches qu'on exécute avec une réelle prise en compte de l'avis des salarié-es qui mettent en œuvre au quotidien des décisions qui ne leur appartiennent pas, ces conflits s'intériorisent et aboutissent à une dégradation des conditions de travail et de la santé des agent-es.

« La santé est définie comme un état de bien-être total physique, social et mental de la personne. Ce n'est pas la simple absence de maladie ou d'infirmité. » (OMS, 1946 ; Commission Européenne, 2004).

L'expression de cette dégradation liée à la mise en œuvre des changements se manifestent sous plusieurs formes : dépression (Coutrot, 2017), épuisement professionnel (burnout)(Maslach, Schaufeli, et Leiter, 2001), harcèlement moral (Zid et Jeoffrion, 2014, Desrumaux, Lemoine et Mahon, 2004), détresse psychologique et maladies physiques. L'ensemble de ces troubles ont des répercussions sur la performance des entreprises (Gollac et Bodier, 2011).

### 3.1. La théorie et la pratique en phase

#### ... sur la santé

En France, 2 000 personnes sont victimes, chaque jour, d'un accident du travail avec une interruption d'activité. Le coût global des accidents et des maladies professionnels s'élève à 3 % du PIB (Askenazy, 2004). Les dégradations des conditions de travail imposées par les nouvelles organisations du travail engendrent cette recrudescence des pathologies liées au travail. La pénibilité du travail s'est considérablement accrue en France. Il suffit de regarder l'augmentation du nombre de personnes atteintes de Troubles Musculo-squelettiques (TMS). Au-delà des exigences psychologiques qui s'accroissent, la dégradation de la santé est bien davantage liée à la désorganisation du travail par la mise en œuvre de changements incessants pour s'aligner sur la logique libérale. Aux États-Unis, les secteurs, qui ont eu à se réorganiser dans les années 1980, ont vu leur nombre d'accidents du travail augmenter. Ceci s'explique partiellement par l'adaptation des salariés aux changements (Askenazy, 2004).

« Le stress au travail et ses conséquences psycho-sociales augmentent l'absentéisme et le turn-over. Il diminue également la productivité et la performance » (European Agency for Safety and Health at Work, 2014 : 13). Or, ces changements ont un effet sur le stress des salariés et leur niveau de bien-être (Moyle & Parkes, 1999 ; Ferrie et al., 1995 ; Kivimäki et al, 2000). Les employés de trois succursales, qui avaient été sélectionnés pour être transférés dans de nouveaux magasins, ont été interrogés avant et après leur déménagement pour examiner l'impact de cette transition sur le bien-être individuel (Gast, Frese et Molenaar, 2000).

Cette étude longitudinale a établi que l'incertitude liée au changement était la source de stress la plus importante. L'étude menée par Pollard (2001) a conclu que la réorganisation du lieu de travail a entraîné plus de détresse psychologique. Il a constaté une augmentation de la pression artérielle systolique des personnels concernés. L'incertitude a contribué à ces effets. Le célèbre psychologue américain Robert Karasek (1990) avait déjà établi le lien entre augmentation des maladies coronariennes et les réorganisations.

Les travaux de Lindorff (1995) démontrent que le manque de contrôle sur la situation et l'instabilité organisationnelles sont parmi les facteurs qui dégradent le plus la santé. Dans son étude sur la privatisation d'une administration, Nelson et al. (1995) ont observé une augmentation significative des symptômes physiques déclarés par les participants. Les mesures de l'état de santé auto-déclaré sur 4 ans par des fonctionnaires londoniens ayant subi une privatisation révélaient une détérioration significative de leur état de santé par rapport au groupe qui conservait un emploi stable (Ferrie, Shipley, Marmot, Stansfeld, & Smith, 1995).

Les auteurs alertent sur les conséquences de l'insécurité au travail qui peuvent entraîner une détérioration de l'état de santé de la population en général, bien au-delà des effets directs du chômage. Tidd et Friedman (2002) confirment que le conflit de rôles, lié à la mise en place de nouvelles modalités de travail, augmente le sentiment d'incertitude qui, elle-même, diminue la satisfaction au travail et positivement avec le stress. En fait, lors de changements organisationnels, la santé dans son ensemble est atteinte (Ferrie, Shipley, Marmot, Stansfeld, & Smith, 1995 ; Kivimäki, Vahtera, Pentti, & Ferrie, 2000), la consommation de tabac augmente (Kivimäki et al., 2000), ainsi que les absences pour raisons médicales (Kivimäki et al., 2000). L'augmentation des absences pour maladie, observée dans des services municipaux en Finlande suite à une suppression de postes, est partiellement expliquée par une augmentation concomitante des exigences physiques et de l'insécurité du travail (changement organisationnel) ainsi que par un manque de contrôle des salariés sur la situation (Kivimäki et al., 2000). Un changement initie en soi une période d'instabilité qui met en difficulté les salariés. Elle peut être vécue comme «une épreuve» «difficile» et «fatigante» et plus particulièrement sur la santé des opérateurs déjà fragilisés avant la mise en œuvre du changement (Cuvelier et Caroly, 2011).

Ces réorganisations modifient de nombreux aspects du travail, tels que les relations entre agents et cadres intermédiaires, les conditions de travail ou encore les contenus des tâches à effectuer et finalement tous les points de repères des salariés. Même si la volonté initiale n'est pas de modifier l'organisation du travail, comme, par exemple, en cas de déménagement ou de fusion-acquisition se traduisant par un changement de management, celle-ci est inévitablement affectée par ces macro-changements. Au final toute réorganisation du travail s'accompagne d'une augmentation de la charge de travail, de nouvelles compétences à développer et à maîtriser dans un temps restreint ou encore de nouvelles responsabilités à assumer. Ces changements se traduisent, en fait, par des coûts élevés en termes de dépenses de santé, de perte de productivité, de baisse de la satisfaction professionnelle et de chute du moral.

### **... sur le stress**

Le stress a été défini par Lazarus et Folkman (1984) comme "une transaction entre la personne et l'environnement dans lequel la situation est évaluée comme débordant les ressources d'un individu et pouvant mettre en danger son bien-être". Dans cette approche, le stress est le résultat de l'écart qui existe entre la situation de l'individu et la situation de travail. D'un côté, l'individu est doté de capacités cognitives d'analyse de son environnement. Il évalue son environnement pour s'y adapter en fonction de ses propres ressources. De l'autre, l'environnement de travail est l'ensemble des pressions et des contraintes auxquelles l'individu doit répondre.

Le stress se manifeste quand les capacités perçues par l'individu pour faire face à son environnement sont dépassées par les exigences du milieu dans lequel il évolue. Dans le cas des réorganisations du travail, l'individu doit se projeter dans un avenir incertain. Il définit des stratégies pour s'adapter en fonction de ses ressources et celles présentes dans son environnement. Ces stratégies peuvent être positives ou négatives. Quand elles sont négatives par une défaillance dans les ressources disponibles par exemple, elles peuvent entraîner un épuisement psycho-physiologique (dépressions, burn-out, etc).

Karasek et Theorell (1990) ont montré que le stress et ses conséquences négatives (épuiement professionnel, dépression, détresse psychologique) sont liés à trois dimensions : la latitude décisionnelle, la demande psychologique et le soutien social. Ce soutien social regroupe autant les interactions entre les collègues que celles entre collègues et hiérarchie. En fait, une faible latitude décisionnelle, combinée à une forte exigence psychologique et à un peu de soutien social, favorise l'apparition du stress et de ses conséquences négatives. Or, dans le cas de réorganisations, elles sont souvent accompagnées de nouvelles modalités de travail, de changement de service, de déplacement d'équipe qui reconfigurent tout autant les interactions sociales que les marges de manœuvre qui existaient auparavant.

L'autonomie fonctionnelle permet au travailleur à la fois des latitudes d'actions et d'accéder à des nouvelles opportunités d'apprentissage. Finalement il crée sa propre expérience et adapte en fonction ses réponses aux exigences de la tâche qu'il effectue. Donc il répond à la fois aux objectifs de performance fixés par son employeur et il construit des stratégies de préservation de sa santé. Le changement organisationnel s'accompagne souvent d'une restriction des marges de manœuvre, il favorise les tensions entre individus par leur mise en compétition. Le sentiment de pression et de stress est aussi généré par l'évaluation permanente des performances et la discontinuité des tâches (Albert et Saunder, 2010).

### **... sur l'environnement social au travail**

L'absence de maladie ne définit pas la bonne santé. La santé est un processus dynamique qui évolue dans le temps. Elle est la résultante de l'adaptation continue de l'individu avec son environnement social et physique. Le collectif est d'ailleurs un puissant levier dans la construction de cette santé par les nombreuses ressources qu'il offre. Dans les changements les plus fréquemment vécus lors de changements organisationnels, il y a le changement de collègues et de supérieur hiérarchique, mais aussi l'augmentation de la charge de travail et la modification du contenu des tâches (De Zwart, F., Hansez, I., Bossut, M., Vandenberghe, C. et de Keyser, V., 2004). Dans l'analyse des discours des travailleurs suite à un changement majeur au sein de leur entreprise, les sentiments qui ressortent sont la sensation que la charge de travail a augmenté tant en quantité qu'en termes de rythmes. Ils ont l'impression que leurs tâches ont perdu en clarté et qu'ils ont plus de difficulté à obtenir de l'aide pour effectuer leur travail. Leur motivation pour leur travail a diminué. Ils montrent plus de désengagement vis-à-vis de leur entreprise. Le changement a généré plus d'envie de quitter l'entreprise. D'après les salariés suite au changement organisationnel, l'environnement de travail se caractérise par l'individualisme, le carriérisme, le manque de solidarité, d'écoute et de reconnaissance (De Zanet et al. 2004).

Selon la clinique de l'activité, les processus majeurs de la construction de la santé sont la reconnaissance et le plaisir. La reconnaissance sociale qui s'exprime par les collègues, la hiérarchie et soi-même, est déterminante dans la satisfaction que l'individu peut avoir de son travail. « Le sujet met quelque chose de lui-même dans le travail parce qu'il est suspendu à l'espoir d'une rétribution » (Davezies, 1990).

Face à un manque de reconnaissance, le plaisir du travail disparaît pour laisser place à la souffrance. A l'inverse, lorsque l'individu est reconnu dans son travail par un tiers ou un supérieur, ceci participe à un sentiment de bien-être. Le manque d'autonomie et le manque de reconnaissance sont les principaux éléments qui lors d'un changement vont générer du stress. En effet, Remoussenard et Ansiau (2013) montrent que seuls la charge de travail et le niveau de reconnaissance des salariés ont un effet significatif sur leur niveau de stress : une plus forte charge de travail est associée à un niveau de stress plus élevé, mais un niveau de reconnaissance plus élevé peut permettre de modérer le stress.

Le collectif permet au salarié de construire des normes partagées du travail mais il fournit également des ressources pour réaliser les tâches plus rapidement, plus simplement, en cohérence avec ses capacités physiques et mentales. Le travailleur construit sa représentation du travail entre ce qu'il observe sur comment chacun exécute son travail et ce que ses collègues lui renvoient pour valider ou corriger ses propres actions. Ainsi, le changement, en bouleversant certaines règles de métier, peut déstabiliser le collectif de travail.

Les formes de réalisation du travail collectif développées avant le changement sur le site (qui visaient entre autres des régulations collectives et des entraides) ont été altérées et les règles de métier ont dû être rediscutées au regard des évolutions techniques et organisationnelles. Les résultats de cette intervention ont montré aux responsables que les problèmes de santé n'étaient pas tant liés aux conséquences des changements en eux-mêmes (et en particulier aux nouveaux dispositifs techniques) qu'à « la façon de les mener en s'affranchissant de l'indispensable travail d'organisation que réalisent les salariés pour réussir à travailler correctement dans la durée » (Clot, 2010).

Cette intervention met en évidence les contraintes liées à la mise en œuvre d'un changement organisationnel et technique majeur et leurs impacts sur la santé. Ils montrent combien l'articulation entre les changements techniques et les évolutions du métier portées par les collectifs est un enjeu majeur de la santé au travail. Il apparaît donc primordial de veiller à préserver ces collectifs professionnels durant les périodes de mutation, en conservant des espaces dédiés aux « débats de métier » (Cuvelier et Caroly, 2011).

Pendant les changements organisationnels, les agent-es concerné-es voient leurs pratiques de travail bouleversées par l'irruption de technologies et de méthodes nouvelles. Un risque de décrochage émerge, c'est-à-dire une perte de contact de l'individu avec les demandes de la situation ou du collectif de travail. Le rythme et la nature de l'évolution dépassent l'individu qui se sent submergé. Divers facteurs influencent le risque de décrochage : accessibilité à une formation, support du collectif, savoirs, procédures claires, etc.

Dans le cadre d'une modification en profondeur de la nature du travail et du sens donné au travail, comme c'est le cas quand on demande à des fonctionnaires de considérer un usager comme un client, ceci va toucher à une autre dimension du bien-être et de la satisfaction individuels : la possibilité de réaliser un travail de qualité. Comme le souligne Y. Clot (2010), le travail empêché est une source d'insatisfaction et de stress. Chaque source d'empêchement (dispositifs mal adaptés, interfaces incohérentes, systèmes générant des erreurs, organisation du travail mal pensée, etc) génère de la frustration, une charge mentale inutile, un sentiment de sous-performance. Ceci nuit à la santé cognitive et psychique.

Les individus cherchent à donner du sens, une signification au changement. Ils ne sont pas passifs. Ils analysent, évaluent ce que ce changement va leur apporter ou au contraire réduire dans leur activité. S'ils perçoivent un changement comme négatif, ils vont dès lors développer des stratégies de défense pour éviter la situation de déplaisir. Si l'évolution de l'environnement professionnel s'éloigne trop de leurs attentes, les salariés vont alors opérer une prise de distance psychologique et physique par rapport à l'organisation. Elle va se manifester par des retards plus nombreux, de l'absentéisme en hausse, des départs ou des intentions de départ.

### ... sur le harcèlement

Le changement organisationnel est propice au développement de pratiques qui en temps normal ne sont pas tolérées mais deviennent acceptables pour pousser vers la sortie des éléments jugés indésirables ou faibles, qui résistent au changement. Les plans de réduction des effectifs peuvent avoir des conséquences dramatiques sur les membres de l'organisation. Les données d'un échantillon de 2 408 employés norvégiens ont confirmé que l'exposition à davantage de changements augmentait la probabilité d'être victime d'intimidation (Skogstad et al., 2007). L'étude de Zid et Jeoffrion (2014) démontre un lien entre changement organisationnel et harcèlement moral.

Tel a été le quotidien de milliers de fonctionnaires au sein de France Telecom lors de la mise en place du plan Next dont l'un des objectifs était la suppression de 22 000 postes. Lorsque la gestion du personnel est basée sur les règles et procédures ou sur les objectifs, le harcèlement peut se banaliser à la différence d'une politique basée sur le soutien et l'innovation (Desrumaux, Lemoine et Mahon, 2004). En France, les facteurs les plus propices à un lien entre changement organisationnel et harcèlement moral sont la réduction des effectifs, l'utilisation des ordinateurs pour surveiller la performance des employés et le développement de la diversité de la main-d'œuvre (Zid et Jeoffrion, 2014).

### **Le contrôle fiscal pour exemple**

*Au sein d'une direction régionale du contrôle fiscal, à la suite de la prise de fonction de nouveaux chef-fes de brigades, les personnels ont été confrontés à de nouvelles injonctions, venant percuter, de façon radicale, leur mode de fonctionnement et leur approche de la mission de vérificateur, mais également à de multiples formes de défiances.*

*Lors de diverses réunions de brigades, les vérificatrices et vérificateurs ont émis des réserves sur certains outils (comme Rialto, un nouvel outil de suivi du travail de vérificateur) et insisté sur l'importance de mener plus en amont certaines investigations. A chaque fois, ils se sont heurtés aux directives de leurs chefs. Très vite, cette forme d'expression a été ressentie par la hiérarchie comme problématique et à l'occasion des évaluations individuelles, les agent-es ayant le plus souvent donné leur avis, ont été sanctionné-es. Ainsi, certain-es agent-es ont vu leur appréciation littérale se dégrader avec l'apparition de l'injonction à entretenir de meilleurs relations en toutes circonstances avec leur environnement administratif.*

*Alors que certains de ces agent-es étaient reconnu-es par le passé comme des expert-es, parfois même des référent-es dans leur domaine, ils et elles se retrouvaient dépréciés. La hiérarchie allant jusqu'à écrire que si les dossiers traités et vérifiés étaient hautement techniques et complexes cela relevait de la normalité pour une structure de type Dircofi.*

*La liberté de pouvoir partager au sein des réunions de brigades, point d'étape stratégique de la vie d'un service de vérification, devenait caduque. Certains inspecteurs et inspectrices se sont ainsi vus reprocher leur personnalité « sa personnalité est caractérisée par une démarche systématique de contestation » alors qu'il s'agissait de professionnels qui donnaient leur avis quant aux nouvelles consignes. Mais comme ces derniers allaient à l'encontre des « managers », cela a été traduit par « ils sont de mauvais éléments ».*

*La pression managériale s'est tout particulièrement portée sur les vérificateurs et vérificatrices expérimenté-es afin de les amener soit à se plier aux nouvelles injonctions visant à faire du travail de masse, sans pousser les investigations, soit à partir. Nous voyons bien que la demande va à l'encontre de ce qu'ils considèrent être un travail de qualité. Dans ce contexte, l'inévitable est survenu et on constate que cette situation a conduit à une dégradation radicale des relations au sein des brigades, à des départs en nombre vers d'autres services de la DGFIP et par des situations de burn-out.*

*Plusieurs agent-es ont été en arrêt maladie. L'administration a commencé à s'inquiéter notamment lorsqu'elle a découvert que les médecins du CHU suivant l'un-e d'entre eux, venait de lui délivrer un certificat médical d'accident du travail où il était très clairement mentionné qu'il s'agissait d'une maladie professionnelle, la mention « burn-out en accord avec le médecin du travail » y figurant.*

*La situation s'aggravant, la Direction Générale a envoyé sur place un conseiller social pour une médiation afin de débloquer la situation et comprendre l'étendue du malaise. Ce dernier a réuni les agents dans le cadre d'un espace de discussion afin d'analyser la situation et tenter de rétablir le dialogue et la sérénité au sein de ses services.*

*Dans son rapport remis aux différents protagonistes, le médiateur a notamment fait état des effets dévastateurs d'un mode organisationnel et managérial toxique. Dans le compte rendu des auditions, on retrouve les commentaires suivants :*

- ambiance délétère et de suspicion de la part du chef de service, par exemple lors de la venue de la direction dans le service, il a été annoncé aux agent-es « il ne faut pas suivre les meneurs »,*
- sur la complexité du travail, il a été constaté que face à sa forte technicité, l'encadrement devait être un soutien pour sécuriser, informer, soutenir, vérifier, et tel n'était pas le cas.*
- les chef-fes de brigades ont demandé aux vérificateurs de sauvegarder sur un espace informatique non sécurisé, sous différents formats, le double de pièces de procédures et de mise en recouvrement. Sentiment d'injonction contradictoire, ambiguïté sur les valeurs.*
- la méconnaissance par la hiérarchie du travail de vérification au regard d'un certain nombre de procédures fait que les dossiers sont attribués de façon anarchique, sans se préoccuper de l'importance cumulée des difficultés et de la notion de « travail insoutenable ».*
- le management s'effectue sur un mode d'autoritarisme et non pas sur une autorité conférée par la connaissance du métier,*
- la direction a appuyé les Inspecteurs Principaux (IP), les chefs de brigade, sans jamais écouter et entendre la version des vérificateurs,*
- l'efficacité de chacun au sein du service a été perturbée par une volonté de créer une scission entre agent-es, ce qui a eu pour conséquence une montée de l'agressivité, de la suspicion, l'organisation de clans et ses conséquences,*
- les résultats des entretiens professionnels ont montré combien la hiérarchie pouvait user de son pouvoir pour tenter de déstabiliser, humilier en niant tous les acquis de reconnaissance antérieurs,*
- alors qu'un contribuable venait par téléphone de menacer le vérificateur en charge de son dossier, faisant état de venir avec une arme à feu dans le service, la direction, après avoir été avertie, fit le reproche à l'agent concerné de ne pas avoir respecté la ligne hiérarchique, oubliant par ailleurs de lui faire part de son soutien ; l'impression générale d'un manque de soutien face aux risques d'agressions,*



- pour certains participants, le management a un caractère punitif,
- malgré une surcharge avérée de travail, un vérificateur s'est vu imposé la gestion de dossiers sensibles, sans qu'encontrepartie soient revus à la baisse les objectifs qui lui avaient été initialement fixés, il fut ainsi obligé d'abandonner des actions de formation qu'il assurait par ailleurs. Au final, épuisé, se sentant par ailleurs agressé par les relations hiérarchiques, le médecin de prévention a constaté une situation de souffrance au travail,
- la réunion de participation en vue de remplir collectivement le DUERP a été organisée mais elle a été tournée en dérision par les IP qui ont voulu modérer les cotations de risques exprimés collectivement par les agent-es. Dans ses conclusions, le conseiller social constate que tout le monde au sein de ces services sont en souffrance, qu'il existe incontestablement des facteurs générateurs de stress, ainsi qu'une demande accrue et forte de sécurisation technique et professionnelle.

En préconisation, le conseiller social avançait les pistes suivantes :

- objectiver les pratiques et les attitudes,
- revoir le management pratiqué,
- revoir l'organisation des réunions,
- le soutien doit être réaffirmé par la direction,
- agir sur les leviers de la reconnaissance.

Suite à cela, on constate que les personnels concernés ont mis des mois pour remonter la pente et pour certains d'entre eux, la situation n'a trouvé d'arbitrage favorable qu'à la suite de négociations menées au plus haut niveau entre la direction générale et le syndicat, la direction locale étant écartée de toute cette phase afin de garantir une réelle neutralité et possibilité d'issue favorable. Alors que de nombreux mois se sont écoulés, certain-es agent-es sont encore suivi-es médicalement suite aux souffrances vécues. Le traumatisme est tel, que dans leur quotidien professionnel, ils et elles sont hantés à l'idée de croiser l'un des anciens chefs ou de se retrouver un jour à nouveau sous leur autorité.

Pour Solidaires Finances Publiques, il apparaît qu'au final, cette médiation resta sans réelle prise de conscience par l'administration car des situations similaires ont été reproduites dans d'autres services du contrôle fiscal. L'objectif souvent recherché étant d'exercer une pression « contrôlée » sur les agent-es afin d'obtenir leur départ volontaire ou leur adhésion sans réserve aux nouvelles modalités de travail.

## Travail et démocratie, une nécessité

La France est située en 99ème place sur 102 pays en ce qui concerne la communication entre employeurs et employés (Global Competitiveness Report, 2004). La logique autoritaire des entreprises françaises en matière de changement organisationnel démontre ce large décrochage. L'administration n'est pas exempte de cette critique. Mais ce manque de transparence, de communication et surtout d'implication des personnels dans les choix décisionnels a un impact sur la santé des personnes concernées. Les changements organisationnels altèrent d'autant plus le bien-être des salariés qu'ils ne sont pas bien accompagnés (Burchell, 2002 ; Cherkaoui et coll., 2012 ; Coutrot, 2017 ; Moyles et Parkes, 1999 ; Remoussenard et Aniau, 2013).

Selon Remoussenard et Aniau (2013), étudiant dans le passage d'une organisation taylorienne à une organisation apprenante à Essilor Dijon, les salariés expriment dans une large mesure une peur et une difficulté à se projeter dans l'avenir. Le sentiment d'incertitude s'explique par l'incompréhension du changement en cours. 65 % des personnes interrogées dans l'étude disent ne pas comprendre le changement culturel.

Dans l'étude De Zanet et al., les travailleurs rapportent une détérioration de leur bien-être, de leur vie privée, familiale, et de leur santé. L'analyse des données révèle que les travailleurs ont perçu de façon clairement négative la façon dont leur entreprise a géré les événements. Le principal reproche est le manque d'information. Les travailleurs rapportent avoir été surpris par certains changements auxquels ils ne s'attendaient pas du tout. Les employés soulignent aussi combien il leur est difficile d'obtenir une information fiable (De Zanet et al. 2004). Lancry (2007) conclut sa revue sur la question du stress et de l'incertitude sur le fait qu'il est possible de réduire les effets de l'incertitude par une meilleure information, la concertation en amont des projets de réorganisation et l'anticipation des changements organisationnels.

L'apparition du « burn-out » est plus fréquente pour les personnels qui ont peu de participation dans les décisions. De même le manque d'autonomie est corrélé avec le « burn-out ».(Maslach, Schaufeli & Leiter, 2001). Pavageau, Nascimento et Falzon (2007) ont étudié les implications de nouveaux outils informatiques, suite à la LOLF : il ressort qu'une organisation du travail, qui intègre le développement des compétences est un facteur protecteur pour la santé. Au final, c'est la faiblesse des formations pour s'adapter et progresser ainsi que le manque d'entraide (pouvant favoriser l'apprentissage instantané) qui apparaissent comme les éléments susceptibles d'expliquer une difficulté d'adaptation au changement. Les difficultés rencontrées par les agent-es à propos des outils informatiques concernent les informations imprécises sur les logiciels et leur inadaptation à la tâche à réaliser. Ceci exige plus d'attention de leur part et donc augmente le risque d'erreur. Un point fort a trait aux processus de mise en place du changement et de construction par les agents eux-mêmes d'un environnement qui leur permet de trouver un équilibre entre bien-être et performance. Pour faire face à ces difficultés, l'encadrement de proximité doit les laisser mettre en œuvre des alternatives comme par exemple l'impression de documents papier, l'entraide (Pavageau, P., Nascimento A. et Falzon, P., 2007). L'étude souligne que « *si des adaptations et des appropriations aux changements ont été réussies, les réseaux d'entraide, permis par les marges de manœuvre, représentent une dimension forte du succès* » .

Dans le processus de changement, ce n'est pas le changement en soi qui semble déterminant, mais bien le sentiment d'insécurité qu'il engendre (Van de Leemput, Hellemans et Laphorn, 2010). Le partage d'informations lors d'un changement doit permettre de diminuer le sentiment d'incertitude des agents. La vision et les craintes des employés dépendent fortement de la manière dont est décidé et mené le changement. Il est important d'instaurer un traitement équitable entre les personnes concernées et la transparence des informations . Avec les évolutions du monde du travail, les salariés sont censés donner plus en termes de temps, d'efforts, de compétences et de flexibilité, de mobilité alors qu'ils reçoivent moins en termes de garanties salariales, sociales, de perspectives de carrière et de promotion. Cette violation du contrat psychologique entre l'employé et l'employeur met en défaut la notion de réciprocité, essentielle au maintien du bien-être (Maslach, Schaufeli & Leiter, 2001).

Selon l'étude de Bryson & alii (2013), les syndicats ont un rôle de médiation important dans les projets de réorganisation du travail et le bien-être des employés, découlant de leur implication dans le processus de changement organisationnel et dans la promotion de la justice distributive. En l'absence de syndicat, l'implication des travailleurs dans l'introduction d'un changement organisationnel n'a aucun effet, ce qui suggère que la consultation sans institutions de négociation formelles ne donne pas aux employés un pouvoir de négociation suffisant pour changer le résultat de manière plus favorable. Les organisations syndicales ont un rôle très important pour faire entendre leur avis.

Dans l'étude menée par Coutrot à partir des données de l'enquête Conditions de travail 2013, les salarié-es ayant vécu un changement dans les 12 mois, on observe que l'information, la consultation et surtout la prise en compte de leurs avis lors de ces changements réduisent très significativement le risque de dépression. D'ailleurs elle démontre que le risque dépressif est fortement accru quand on estime ne pas avoir été suffisamment informé ou consulté. Mais avoir été consulté, mais pas écouté est associé à un risque plus important. Finalement, il vaut mieux se contenter d'informer les salariés sans les consulter, si l'on n'a pas l'intention ou la possibilité de prendre en compte leur avis. Donc le point déterminant est surtout au-delà de consulter les personnes concernées et de prendre en considération ce qu'elles ont exprimé. « *Consulter les salariés lors des changements organisationnels, et surtout prendre en compte leurs suggestions, est manifestement une politique de prévention efficace contre les risques d'atteintes à la santé mentale que font courir des changements mal préparés (Coutrot, 2017)* ».

Même s'il n'est pas toujours possible de faire participer l'ensemble des salariés à un projet de changement, il convient de toujours donner l'ensemble des informations pertinentes et de prendre effectivement en compte les attentes et les suggestions des salariés. « *Le management doit être mis au service de la démocratie, et non la démocratie au service du management* » (Le Texier, 2018). Un dialogue social est également un moyen de faire entendre et de garantir la prise en compte des légitimes remarques sur le processus de changement en cours. Il n'existe bien entendu pas de solution type. Toute démarche doit être hautement contextualisée.

## 3.2. Des outils, pas de résultats

En juillet 2008, des discussions portant sur les conditions de travail ont débuté à la DGFIP. Entre avril et juin 2009, des ateliers thématiques (Indicateurs et pilotage, Relations hiérarchiques, Risques organisationnels, Risques psychosociaux, Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels, Formation des cadres (aux conditions de travail), Indicateur global des conditions de travail) se sont réunis à 12 reprises et ont permis d'établir des constats partagés ou divergents.

Pour la première fois, l'administration acceptait de discuter de sujets ignorés jusque-là, et notamment de rechercher ce qui dans l'organisation du travail pouvait générer des risques pour la santé physique et mentale des agentes et des agents de la DGFIP .



C'est à la suite de ces premières discussions qu'ont été mis en place un certain nombre de dispositifs ou d'outils pour identifier les facteurs de risques organisationnels et améliorer les conditions de travail.

Il faut souligner dans cette période d'intenses discussions l'apport de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)<sup>2</sup> pour faire progresser la prise en compte des conditions de travail et de leurs conséquences potentielles sur la santé et la sécurité des personnels et contribuer à l'élaboration d'outils opérationnels comme les espaces de dialogue, le tableau de bord de veille sociale, le guide de prévention des RPS.

En 2011 un **guide de prévention des RPS** était publié sous la forme de fiches thématiques. Le guide décrit les situations et les organisations de travail susceptibles de générer des problèmes de santé, précise les recommandations à mettre en œuvre, le rôle de l'encadrement, etc.

Le guide a introduit une **fiche de signalement des agressions** (physiques et verbales, internes ou externes) pour permettre aux agent-es de signaler les incidents ou accidents survenus sur le lieu de travail comme une altercation avec le public, la hiérarchie ou des collègues, une crise de larmes. La fiche de signalement a permis de rendre visibles des événements survenus sur le lieu de travail qui jusque-là étaient masqués car considérés comme des risques du métier.

Après une période d'expérimentation, un **tableau de bord de veille sociale (TBVS)** a été mis en place dans chaque direction en 2012. Son objectif était de déceler dans chaque service à partir d'indicateurs (absentéisme, rotation du personnel...) les situations présentant des risques et permettre aux directions locales de prendre les mesures appropriées.

En 2012, les **espaces de dialogue (EDD)** ont été étendus à l'ensemble des directions. Ce sont des espaces et des lieux de discussion (hors présence de la hiérarchie) où les agent-es d'un service peuvent s'exprimer sur les problèmes rencontrés dans l'organisation du travail, faire émerger les demandes et propositions des participant-es puis d'obtenir des réponses concrètes de la chaîne hiérarchique. Ce ne sont ni des réunions de service ni des réunions métier. A l'époque, nous avons émis des réserves quant à leur généralisation tant que les directions locales comme la centrale n'apporteraient pas les réponses adaptées et concrètes aux demandes des personnels. En effet, les EDD n'ont de sens que si l'expression des agents et des agentes conduit à une réelle prise en compte de leurs observations et demandes.

En 2014, la DGFIP invite chaque direction à mettre en place une **mission « conditions de vie au travail »** pour animer et piloter la politique d'amélioration des conditions de travail. Très peu de directions l'ont fait.

Le déploiement du **document unique d'évaluation des risques professionnels** (obligation pour tout employeur) à la DGFIP a fait l'objet d'un travail important de l'administration centrale pour que les responsables locaux se saisissent réellement de cette obligation et participent concrètement au recensement des risques professionnels auxquels sont exposé-es les agent-es et ensuite mettent en place les mesures de prévention adaptées.

Face à l'insistance des organisations syndicales, la DGFIP a lancé en juillet 2011 une **étude sur l'encadrement mené par l'IRES** qui a conduit à la publication d'un rapport « Cadres de proximité : construire un environnement capacitant ». Il est à remarquer que la direction générale n'a jamais voulu en discuter au fond ni bien entendu y donner des suites.

En 2011, le CNAM<sup>3</sup> a remis son **rapport sur « Indicateurs et performance : de la prescription à l'activité »**, rapport très intéressant mais qui faute d'avoir donné lieu à une analyse approfondie n'a pas débouché sur des mesures concrètes.

**Une cellule de médiation sociale** voit le jour en 2016 pour gérer les conflits interpersonnels au travail.

En 2019, face à la dégradation des conditions de travail, une **cellule d'écoute**, confiée à un prestataire externe, est mise à la disposition des agents.

Au final, si, sur la période de 2008 à 2014, il y a eu une volonté de travailler sur les conditions de travail, de se doter de moyens de prévention des risques pour améliorer les conditions de travail, depuis il y a une véritable régression.

Mais il est vrai aussi que ces dernières années les réunions du comité national de suivi des conditions de travail ont été régulièrement boycottées par les organisations syndicales face à une dégradation des situations de travail provoquée par un enchaînement des réformes.

La Direction Générale est désormais dans une posture d'accompagnement, non de prévention. Elle dissimule ses intentions, l'ampleur des réorganisations et affiche un véritable déni du rôle des instances. Bien souvent les constats sont posés mais les problèmes ne sont pas pris en charge. Les rapports des différents acteurs de prévention font état des difficultés rencontrées sans jamais qu'aucune solution ne soit apportée. Les Directions sont en recherche de justification sur chaque outil et non sur leur mise en perspective, elles ne sont pas dans une approche globale de prise en charge d'amélioration des conditions de travail.

**Pour Solidaires Finances Publiques, les conditions au travail doivent dépasser le suivi statistique et questionner l'impact réel des décisions d'organisation sur le travail des agents.**

---

<sup>2</sup> L'IRES est un organisme au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs. L'IRES mène essentiellement deux types de travaux : des recherches et des analyses développées par son équipe pluridisciplinaire de chercheurs et des travaux de recherche propres à chaque organisation syndicale, regroupés au sein de l'agence d'objectifs.

<sup>3</sup> Conservatoire national des arts et métiers

## La brève histoire des CHSCT dans la Fonction publique

*La transformation des CHS en comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail aurait pu être considérée comme une avancée importante si effectivement les droits reconnus aux salariés du secteur privé avaient été étendus à ceux de la Fonction publique. Mais notre secteur restera très en retrait et c'est d'ailleurs ce qui a motivé le refus de Solidaires Fonction Publique de signer cet accord.*

*La Fonction publique d'État a dû attendre 2012 pour que soient mis en place des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) soit 30 ans après le secteur privé. Entre 1982 et 2012 ont prévalu des CHS<sup>4</sup> sans grands pouvoirs. Alors qu'on pouvait penser que les fonctionnaires allaient bénéficier d'une instance avec des droits alignés sur ceux des CHSCT du privé, ce fut loin d'être le cas. C'est d'ailleurs ce qui a conduit Solidaires Fonction publique à ne pas signer l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la Fonction publique. En effet le CHSCT dans la Fonction publique d'État ne possède pas, par exemple, la personnalité morale qui lui permettrait d'agir en justice, la décision de conduire une expertise agréée de même que le choix de l'expert reviennent en dernier ressort à l'administration. C'est ce qui explique que peu d'expertises ont été menées dans la Fonction publique et dans notre administration.*

*La parenthèse CHSCT va se refermer d'ici 2022 puisque la loi de transformation de la Fonction publique prévoit de remplacer le CT (comité technique) et le CHSCT par une instance unique, le Comité Social d'Administration (CSA) à l'image du regroupement des délégués du personnel, comité d'entreprise et CHSCT au sein du CSE (Comité Social et Economique) dans le secteur privé.*

### 3.3. L'individualisation de la souffrance

La DGFIP a mis en place deux cellules d'écoute psychologique, l'une pour les agents, l'autre pour les cadres « *pour accroître le soutien des agents s'estimant fragilisés ou en souffrance dans leur travail et compléter les outils existants en prenant en charge des agents dont la situation ne peut être traitée de façon satisfaisante par les acteurs RH et médico-sociaux internes (problèmes mêlant origine privée et professionnelle, volonté de ne pas confier en interne ses difficultés, crainte d'être considéré comme moins performant,...)* ». Disponible 24h/24h et 7j/7 ce service permet aux agents « *d'être orientés vers des consultations ou des organismes spécialisés* » et aux cadres d'être conseillés « *en management portant sur une situation particulière* ».

L'affichage est très clair et ne souffre d'aucune ambiguïté : le règlement des difficultés rencontrées par les personnels dans leur travail n'est envisagé que sous un registre individuel et psychique (stress, mal-être, souffrance, etc) en reportant de fait sur les agents la responsabilité de la situation : « *si vous êtes en difficulté c'est parce que vous êtes faible psychologiquement alors nous allons vous aider pour faire face et vous adapter à la situation* ».

Des cellules psychologiques conduisent la DGFIP à limiter la prise en charge des RPS à leurs conséquences individuelles, à psychologiser les relations et les tensions au travail et surtout à ne pas s'attaquer au cœur du problème qu'est l'organisation du travail. La prise en charge est centrée sur un registre individuel au lieu d'analyser et de résoudre les origines des difficultés du travail. La souffrance est perçue dans le monde du travail actuel sur un mode individualisé. Elle est analysée comme de la faiblesse personnelle, un manque d'adaptation, la preuve de l'incapacité de la personne à gérer sa vie professionnelle. Les causes sous-jacentes sont masquées, elles sont oubliées et il est fait en sorte qu'on ne se rende plus compte des causes originelles de cette souffrance. Les salariés sont décrétés autonomes et responsables de leur travail et du coup de leur propre état de souffrance alors ils n'ont pas la possibilité de peser sur les choix organisationnels, sur les critères et normes de leur travail. La hiérarchie leur fixe les moyens qu'elle juge nécessaires selon des modalités qu'elle a fixées au préalable. La mise en concurrence entre eux les empêche de construire un collectif uni et soudé, ils se sentent seuls et isolés face à ces choix qui s'imposent puisque chacun s'y soumet.

Ces pratiques d'inspiration psychologique qui se sont développées ces dernières années dans le monde du travail se sont substituées à l'analyse et à la résolution des problèmes dans le travail. Les dimensions technique, organisationnelle, institutionnelle et sociale utilisées précédemment pour décrire une situation de travail sont volontairement ignorées : charge de travail toujours revue à la hausse, réorganisations et restructurations permanentes, manque de moyens, absence d'autonomie, manque de soutien de la part de l'encadrement, perte de sens au travail, etc.

Pour Solidaires Finances Publiques, un tel dispositif représente un recul énorme de la Direction générale dans son approche de la prévention des RPS. En effet, celle-ci se retrouve en totale contradiction avec le guide de prévention des RPS (élaboré en 2011 avec les organisations syndicales) où il est affirmé que « *l'organisation du travail apparaît comme le levier principal de la prévention* ».

<sup>4</sup> Décret 82-453 du 28 mai 1982

De plus la DG contrevient aux articles L4121-1 et L4121-2 du code du travail qui insistent sur l'obligation des employeurs d'agir sur les causes des risques auxquels sont exposés les salarié-es par « la mise en place d'organisation et de moyens adaptés ». Il est possible que la cellule psychologique puisse apparaître pour des agents en difficultés comme un lieu d'expression qui pourrait leur apporter un premier soutien. Toutefois, si leurs difficultés proviennent d'une organisation du travail défailante, le psychologue au bout du fil pourra peut-être soulager momentanément l'agent-e mais pas dans la durée.

*« Il convient de considérer que ce qui fait qu'un risque pour la santé au travail est psychosocial, ce n'est pas sa manifestation, mais son origine : les risques psychosociaux seront définis comme les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental. »*

*« Les facteurs psychosociaux de risque au travail mis en évidence par la littérature scientifique sont relatifs à l'intensité du travail et au temps de travail, aux exigences émotionnelles, à une autonomie insuffisante, à la mauvaise qualité des rapports sociaux au travail, aux conflits de valeurs et à l'insécurité de la situation de travail ».*

Il s'agit de la définition des RPS donnée par le Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux en 2011. Les risques psychosociaux ont pour origine les conditions d'emploi, les facteurs organisationnels et relationnels...

### 3.4. La DGFIP en mauvaise santé

Au cours des dernières décennies, dans un environnement caractérisé par la financiarisation de l'économie, le développement des technologies liées à l'essor du numérique, la dématérialisation, les évolutions législatives et réglementaires, le travail a profondément changé dans tous les secteurs. Les logiques à l'œuvre sont aujourd'hui bien connues et bien documentées ; la recherche effrénée de gains de productivité et financiers, la réduction des coûts pour être toujours plus compétitif se font au détriment de l'environnement ainsi que des travailleurs et travailleuses dont les conditions de travail se sont fortement dégradées. Les entreprises comme les administrations transforment leurs organisations pour les mettre en cohérence avec les objectifs poursuivis.

#### Des agents observés mais pas entendus

Depuis 2013, la DGFIP s'est dotée d'un baromètre social via un questionnaire informatique adressé à l'ensemble des personnels. Lors de l'enquête réalisée du 19 octobre au 23 novembre 2018, 36 998 agents de la DGFIP ont répondu soit 36 % d'entre eux. Les résultats, donnés ici, ne prennent pas en compte la dernière réforme annoncée, celle de la géographie revisitée encore appelée « Nouveau Réseau de Proximité » ni la mise en place du prélèvement à la source.

63 % des agent-es se déclarent satisfaits de travailler au sein des ministères économiques et financiers contre 72 % en 2017, soit une perte de presque 10 points donc 1 agent sur 10 en moins. Ils sont 53 % à considérer avoir les ressources et outils nécessaires pour bien faire leur travail contre 63 % en 2015. 69 % trouvent les changements trop rapides au sein de DGFIP contre 41 % en 2015, soit presque 3 agents sur dix en plus. 76 % jugent que globalement la DGFIP évolue dans le mauvais sens contre 66 % en 2015. 61 % pensent que leur motivation au travail diminue contre 51 % en 2015.

76 % des agent-es sont pessimistes concernant leur propre avenir au sein de la DGFIP contre 55 % en 2016. Ce décrochage de la satisfaction s'observe majoritairement au sein de la DGFIP ainsi que dans les directions du ministère qui ont été le plus impactées par les transformations. Les agents perdent toute confiance en leur administration. Il n'y rien de plus terrible que de perdre confiance en son avenir et en l'avenir de son administration. Le décrochage des réformes avec les agents qui les subissent est tel qu'ils perdent toute confiance en leur avenir. La force d'une administration se mesure dans sa capacité à fédérer ses agents autour d'un projet commun. Force est de constater qu'un véritable fossé se creuse entre les choix imposés par les gouvernements et le quotidien de travail des fonctionnaires qui essaient tant bien que mal de continuer à servir l'intérêt général.

65% des agent-es sont satisfaits de l'ambiance de travail contre 75 % en 2015. 4 agent-es sur dix attribuent une note dégradée concernant le stress au travail. Seuls 14 % sont très satisfaits de la « qualité de vie au travail » au sein de la DGFIP (contre 41 % dans la FPE). 68 % ne sont pas satisfaits de la reconnaissance de leur travail ; 72 % ne sont pas satisfaits des possibilités d'avancement et de promotion. 61 % ne sont pas satisfaits de leur rémunération. Au sein du Ministère des Finances, la préoccupation n°1 évoquée par les agent-es est la dégradation des conditions de travail, la surcharge, le stress et la mauvaise ambiance (1 agent sur 5). Ceci passe avant l'arrêt des suppressions d'emploi et la révision des politiques de rémunération.

Le constat est simple, un quotidien de travail impacté par toute une série de réorganisations pour adapter les structures administratives aux suppressions d'emplois se traduit pour les agent-es par de l'inquiétude, un stress permanent, une moindre qualité du travail rendu. Au-delà de la perte de confiance dans l'avenir de leur administration et de leur propre situation professionnelle, ils vivent et évoluent dans un quotidien de travail dégradé. Malgré les suppressions d'effectifs et la perte de moyens, les personnels attachés à rendre un service de qualité déploient de l'énergie pour continuer à faire au mieux leur travail. Mais ceci ne permet plus de compenser toutes les difficultés rencontrées par la mise en place de ces réformes qui font et défont le travail. Leur intégrité physique et psychique est atteinte. Le travail les abîme un peu plus quotidiennement.

## Parole d'experts

*Précision importante : il s'agit de données concernant l'ensemble des directions du ministère et non la seule DGFIP. Les rapports annuels d'activité des médecins de prévention et des inspecteurs-trices santé et sécurité au travail sont importants à regarder attentivement car ils sont la traduction de leurs observations et remontées du terrain, dans leurs domaines respectifs.*

| Données sur la santé en matière de RPS   | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Expression des agents</b>   |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 1) Nb d'agents ayant exprimé une situation de souffrance au travail (sauf 2) et 3)           | 2 578 | 2 940 | 2 680 | 2 873 | 3 102 | 3 264 | 3 276 | 3 212 |
| 2) Nb d'agents ayant exprimé une situation de violence (physique ou verbale) au travail      | 315   | 349   | 478   | 472   | 500   | 546   | 527   | 412   |
| 3) Nb d'agents ayant exprimé une situation de harcèlement au travail                         | 223   | 196   | 238   | 225   | 188   | 181   | 166   | 148   |
| <b>Constations cliniques des MP</b>  |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 4) Nb de syndromes posttraumatiques suite à agression, hold up ou tout autre événement grave | 50    | 86    | 61    | 54    | 37    | 39    | 41    | 66    |
| 5) Nb de situations d'épuisement professionnel observées (burn out)                          | 169   | 158   | 132   | 196   | 180   | 156   | 176   | 151   |

*Evolution des données sur la santé en matière de RPS depuis 2011<sup>5</sup>:*

Depuis 2011 le nombre d'agents qui ont exprimé une situation de souffrance au travail est passé de 2 578 à 3 212, soit une augmentation de 25 %. Ceux ayant exprimé une situation de violence au travail est passé de 315 à 412 soit une augmentation de 31 %. Le rapport souligne également une augmentation des visites à la demande des agents pour évoquer le plus souvent une situation de souffrance au travail. Alors que la part de ces visites était de 8,5 % en 2013, elle se situait à plus de 12 % en 2018.

Le rapport de la médecine de prévention montre de manière irréfutable que dans toutes les directions et régions, des agents de toutes catégories sont en situation de mal-être, de stress voire de souffrance du fait des transformations en profondeur de leur travail (réformes, réorganisations, modification des tâches, intensification, modes de management et méthodes de communication, suppressions de postes...). Si les causes sont plutôt bien identifiées, il est fort regrettable que l'administration n'en tire aucun enseignement et reste sourde à toute évolution de ses réformes.

### Extrait du rapport national d'activité de la médecine de prévention – année 2018

*Les commentaires qualitatifs des médecins.*

*La charge de travail jugée trop importante : réductions d'effectifs, départs en retraite, manque de « sachant » dans les services, dans les trésoreries : manque de tuilage et de connaissances spécifiques pour les inspecteurs issus de la filière fiscale.*

*Le management : injonctions paradoxales, pression pour les résultats, manque de soutien technique de la hiérarchie (changement de filière, absence de tuilage), manque de reconnaissance, pas de priorisation des tâches.*

*La réorganisation des services : métiers se transformant ; orientations peu accompagnées ni anticipées parfois sources d'inquiétude, d'angoisse, circulation de rumeurs nocives pour la santé de chaque agent et du collectif avec retentissement sur la qualité du travail.*

<sup>5</sup> Extraites des rapports annuels des médecins de prévention

## Extrait du rapport d'activité 2018 de l'Inspection Santé Sécurité au Travail (ISST)

*Il est à noter qu'un long développement est consacré aux risques psychosociaux dans le rapport.*

*« Les risques psychosociaux font aujourd'hui partie intégrante des risques professionnels rencontrés fréquemment dans de nombreux services. Au sein des MEF, ces situations résultent très directement du processus de réforme et de réorganisation permanent répondant à une nécessité d'adaptation, à la réduction constante des effectifs et des moyens budgétaires alloués aux services.[...]*

*A l'occasion de visites d'inspection, les ISST observent:*

- Du matériel défectueux, inadapté ou non performant ;*
- Des conditions de travail dégradées, qui, malgré les signalements faits à la direction depuis des années par la hiérarchie et confirmés par les observations des ISST, ne s'améliorent pas ;*
- Et souvent un manque de considération et de reconnaissance pour les efforts accomplis par les agents qui maintiennent leur service à flot malgré les difficultés ;*
- Les conséquences de la diminution des effectifs ;*
- La pression et la charge de travail sont pointées comme croissantes en raison des absences et de la baisse des effectifs.*

*Les situations suivantes ont été rencontrées par les ISST dans les services en 2018 :*

- Des agents expérimentés partant en retraite, sans visibilité dans les remplacements, empêchant l'organisation de la transmission des connaissances, des cadres intermédiaires assurant des fonctions d'intérim en plus de leur poste pour pallier les insuffisances d'effectif, une charge de travail en augmentation [...]*
- Les directions locales, prises dans l'étau des contraintes, ont de moins en moins de possibilités d'actions. Les agents de leur côté se résignent au travail en mode dégradé. Peu à peu, la démotivation s'installe et des conflits de valeur se développent autour de la qualité du travail.*
- Des inquiétudes sur leur avenir (incertitude sur les nouvelles orientations de l'ASR... maintien du site par exemple).*

*Il peut s'agir de services dont la fermeture n'est pas programmée, en tout cas pas avérée, mais dont les agents anticipent une éventuelle fermeture à partir de constats difficilement contestables et de la connaissance des sites qui doivent effectivement fermer.*

*Il faut permettre aux agents d'anticiper les conséquences professionnelles mais aussi personnelles des réorganisations en les informant le plus en amont possible sur les différentes possibilités qui leur seront offertes le moment venu. Or, la plupart du temps, les directions locales n'ont elles-mêmes pas assez de visibilité pour communiquer auprès des services, ce qui alimente l'anxiété et laisse les agents dans l'attente. Les directions générales doivent pouvoir structurer leur soutien aux directions locales pour anticiper les projets et assurer une bonne prise en compte des conséquences RH des évolutions de structures.[...]*

*Les ISST relèvent des facteurs de contraintes identifiés comme sources de RPS :*

- le caractère descendant et impératif du changement est beaucoup trop marqué, les marges de manœuvre locales sont insuffisantes ;*
- l'insécurité de la situation de travail marquée par de nombreuses fermetures de services et par de sérieux doutes sur la pérennité d'autres services (point aussi facteur de turn-over, les agents ne souhaitant pas rester sur ces sites) ;*
- l'enchaînement des réformes ;*
- le dialogue social, trop souvent considéré par les directions comme un passage obligatoire (faible transparence, dossiers présentés incomplets, absence d'anticipation des situations à risques...)* ;
- des relations plus dures avec le public, les contraintes liées à l'organisation du service et la notion de qualité empêchée (dans certains services les agents ne veulent plus faire l'accueil) ;*
- une trop faible capacité à questionner les organisations (circuit de décisions, gestion des difficultés par des décisions administratives individuelles) ;*
- la question de la digitalisation : gestion des différentes applications, liens avec les usagers (questions, prise de rendez-vous) ;*
- une faible capacité à anticiper les projets pour identifier les difficultés le plus amont possible.[...]*

*Des différents entretiens collectifs et individuels, il ressort des dimensions récurrentes dans les constats établis collectivement :*

- l'expression d'un sentiment de désarroi, de souffrance, de détresse, de perte de repères ainsi qu'incompréhension, tant pour les agents que pour l'encadrement ;*
- tous affirment le désir d'assumer leurs tâches au mieux afin d'assurer un service efficace ;*
- le sentiment que les projets de réorganisation des services sont imposés sans prise en considération des avis du personnel. »*



Sur cette question, le rapport conclut « De façon générale sur les RPS, le sujet est encore trop vécu comme un sujet « RH » par les responsables métiers alors que les principaux leviers d'amélioration sont organisationnels et relèvent du métier » ce qui est révélateur d'une approche individuelle des risques organisationnels (c'est la personne qu'il faut soigner) et non collective (c'est le travail qu'il faut soigner). Ces quelques extraits des deux rapports ministériels sont très parlants, ils confirment ce que les représentants de Solidaires Finances ne cessent de dénoncer en CHSCT et en CT et qui devraient alerter les représentants de la DGFIP tant au niveau local qu'au niveau national.

## Bilan social : l'intensification est visible

Si elle est difficilement mesurable en raison de sa complexité et des formes diverses qu'elle prend, certains indicateurs révèlent l'intensification du travail. En matière de temps de travail notamment, les données qui figurent dans les bilans sociaux annuels de la DGFIP concernant l'évolution des compte épargne temps et les heures écrêtées (c'est-à-dire, perdues) montrent que le temps de travail effectif réel est très sensiblement supérieur au temps de travail légal.

*Evolution des CET et du nombre d'heures écrêtées au sein de la DGFIP<sup>6</sup>*

|  | 2015    | en ETP | 2016    | en ETP | 2017    | en ETP | 2018    | en ETP |
|--|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|
| Agent-es ayant ouvert un CET                 | 82300   |        | 83558   |        | 83640   |        | 95982   |        |
| Agent-es ayant déposé des jours sur leur CET | 49958   |        | 51822   |        | 49009   |        | 50706   |        |
| Nombre de jours déposés dans le CET          | 1374947 | 5978   | 1495915 | 6504   | 1565090 | 6805   | 1629727 | 7086   |
| Nombre d'heures écrêtées                     | nd      |        | 412920  | 257    | 399347  | 249    | 425813  | 265    |

Concrètement :

- le nombre d'heures écrêtées en 2018 représente un peu plus de 260 emplois à temps plein sur l'année ;
- le nombre de jours déposés sur un CET représente un peu plus de 7 000 emplois à temps plein sur l'année 2018. Et ce nombre est en constante évolution depuis 2015 (+20 % entre 2015 et 2018).

Il faut en plus prendre en compte le fait que sur les effectifs totaux de 2018, 81 313 agents sont soumis aux horaires variables et rentrent dans le cadre des heures écrêtées tandis que 22 799 sont au forfait et donc hors cadre du suivi de ces heures. Parmi ces agents, la tendance est nette, ils dépassent largement la durée légale du temps de travail.

Ceci montre que les agent-es des Finances publiques sont trop peu nombreux pour faire face à leur charge de travail et que l'intensification du travail s'accroît. Cette situation a des conséquences évidentes sur le mal-être au travail.

## Un travail profondément transformé

C'est ainsi que depuis plusieurs années, la DGFIP procède à des réorganisations incessantes de ses structures (fusion, fermeture, regroupement des services...) non pour améliorer l'efficacité du service public mais pour les adapter aux moyens budgétaires et aux emplois revus à la baisse chaque année. La direction des Finances publiques a perdu plus de 30 000 emplois en 10 ans, soit plus de 20 % de ses effectifs.

A chaque réorganisation, le personnel doit faire face à des contraintes supplémentaires pour s'adapter à une extension de ses missions, à une charge de travail supplémentaire, à la disparition de son métier, voire à défaire ce qui a été fait précédemment. On peut citer l'exemple de l'accueil du public qui pendant des années a été la vitrine de la DGFIP, qui a occasionné de très nombreux travaux avec un coût budgétaire à la clé, pour organiser des réceptions du public tous les jours de la semaine au sein d'espaces spécifiques. Mais depuis l'insuffisance d'effectifs dans les services a conduit la DGFIP à faire machine arrière et à réduire les horaires d'ouverture voire à fermer des services au public pendant des demi-journées. L'argument aujourd'hui mis en avant est de désintoxiquer le public de l'accueil sans se poser les questions qui amènent une partie de la population à s'adresser à nos services.

<sup>6</sup> ETP= Equivalent Temps Plein qui correspond à 1607h annuel (Décret n°2000-815) soit environ 230j annuel (1607h /35h (durée hebdomadaire du travail) \* 5 (le nb de jour par semaine))



## Témoignage d'Isabelle – DIRCOFI

*Je suis vérificatrice en DIRCOFI. J'effectue la vérification de comptabilité des entreprises (PME) dans un très gros département de la région. Le but de cette mission étant de s'assurer que l'entreprise respecte bien ses obligations fiscales et contribue à l'impôt à hauteur de ce qui est prévu par la législation. Le contrôle étant la contrepartie du système déclaratif. Jusqu'à présent ce contrôle s'effectuait sur place dans les locaux de l'entreprise vérifiée ; depuis l'année dernière une partie des contrôles s'effectue du bureau à partir des écritures comptables fournies par l'entreprise.*

*Le métier de vérificateur a fortement évolué avec une part de plus en plus importante et « normalisante » de l'informatique dans la mission de Contrôle Fiscal ce qui lui a fait perdre une partie de son intérêt .*

*Avec corrélativement des suppressions d'emplois qui ont engendré de grosses difficultés, en particulier en matière de programmation où le manque d'effectif depuis quelques années dans les PCE ne permet plus d'alimenter les services de contrôles en fiches 3909 (fiches retraçant les anomalies détectées sur un dossier, établies par les services gestionnaires ou de recherche et qui servent d'appui au Directeur pour décider [ou pas] d'engager un Contrôle).*

*Actuellement la pénurie de fiches s'aggrave et le Data Manning censé résoudre le problème ne résout rien : les fiches produites par ce système sont certes séduisantes en la forme, mais au fond elles sont « vides » à 90 % (seules 10 % sont pertinentes).*

*Par ailleurs, l'évolution législative récente, en particulier la loi ESSOC a compliqué et alourdi encore plus la mission (notamment par l'ajout de la garantie fiscale). En outre, dans ce métier parfois difficile (les relations avec les contribuables vérifiés n'étant pas toujours sereines) on ne sent pas soutenus pas nos gouvernants et la haute hiérarchie, au contraire ! Cf note du 12/07/19 de notre Directeur Général et propos tenus par le Président de la République, le 10 octobre, devant des centaines d'entrepreneurs réunis au forum annuel de Bpifrance qui de manière inadmissible, dénigrent injustement le travail des agents de contrôle et vont inmanquablement les mettre en difficulté dans le cadre de leurs interventions dans les entreprises.*

*D'après les informations que nous en avons, le Nouveau Réseau de Proximité ne va pas directement changer la mission de vérification en tant que telle. Néanmoins comme il va désorganiser l'ensemble des services de gestion sur lesquels s'appuie la vérification (SIE, SIP, enregistrement, publicité foncière etc) le NRP va donc dégrader l'exercice de la mission, car la vérification n'est qu'un maillon dans la chaîne du Contrôle Fiscal qui va de la réception des déclarations au recouvrement de l'Impôt.*

Dans les faits, la pression sur les agent·es est de plus en plus prégnante, on leur demande de faire toujours plus, toujours plus vite, avec de moins en moins de moyens au détriment d'un travail de qualité. La hiérarchie à tous les niveaux est principalement préoccupée par l'établissement de tableaux de bord avec une quantité d'indicateurs à tous les niveaux d'organisation mais qui sont totalement déconnectés de la réalité du travail des personnels.

Autrefois technicien, l'encadrement est devenu généraliste et essentiellement un manager. La multiplication des tâches de gestion désormais assignées à l'encadrant l'ont éloigné de son rôle de soutien, de la connaissance du terrain et du travail réel des personnels au sein d'un service. On peut également ajouter que la régulation du travail est devenue mission quasi impossible pour l'encadrant dans un environnement totalement contraint par des moyens à la baisse, des objectifs contradictoires, une pression temporelle reportée sur les personnes dans les services. Cette réalité pèse beaucoup sur les agent·es sur qui repose en réalité l'organisation du travail et la marche du service, chacun·e étant amené·e dans son service à arbitrer de façon individuelle des priorités dans le travail à effectuer.

A cela il faut ajouter une tendance très poussée à la standardisation des procédures (définies à l'extérieur par des prétendus experts qui ne connaissent pas le travail et prescrivent des comportements au détriment des savoir-faire, des compétences et du professionnalisme des personnels, sans prise en compte de leur activité réelle). Tout cela conduit à appauvrir les tâches et à provoquer des conflits qui vont être qualifiés d'interpersonnels alors que leur origine est dans le désaccord sur le travail, son organisation.

Travailler est devenu synonyme de trier entre ce que l'on va pouvoir faire et ce que l'on va laisser de côté. Face à un travail qui a beaucoup perdu de son sens et de son intérêt, une qualité du service rendu au public qui ne sera bientôt plus qu'un lointain souvenir, l'insatisfaction des personnels va grandissant avec des conséquences inévitables sur leur santé physique et mentale.

Ces organisations du travail sont devenues pathogènes pour les personnels et agissent sur leur santé, Elles conduisent aussi à éloigner encore un peu plus les populations fragiles du service public. Ces constats se retrouvent dans les rapports des acteurs de prévention du ministère comme dans l'observatoire des conditions de travail des agents des Finances.

Les évolutions du travail des personnels sont illustrées au travers des 3 aspects suivants : l'intensification, l'augmentation de la charge du travail, la destruction des collectifs de travail et l'insécurité sociale.

## **Un travail de plus en plus intense**

L'intensification de l'activité des agentes et des agents trouve son origine dans les réorganisations (fusions, regroupements, fermetures), les changements technologiques et organisationnels, les évolutions très fréquentes de la législation fiscale, l'accumulation de tâches nouvelles (montée de la charge et densification du travail), le bombardement procédural (notes incessantes, longues et complexes à lire toutes les semaines), la hausse des objectifs (croissance de la pression) et la baisse des effectifs (demande d'efficience accrue).

Tous ces facteurs imposent aux personnels un effort incessant de réapprentissage qui risque de devenir inutile en cas de changement ultérieur, les conduit de fait à abandonner certaines tâches valorisantes par ailleurs. Il est devenu impossible d'examiner à fond un dossier faute de temps et de fait, les agent-es sont de plus en plus contraints d'exécuter un travail de masse (ce qui est comptabilisable par la direction) au détriment de la prise en compte des situations particulières. La mise en place d'indicateurs qui valorisent certaines tâches (tout ce qui peut se compter et être affiché par la suite en termes de résultats) par rapport à d'autres a accentué ce mouvement. Des agents vont jusqu'à surinvestir leur travail pour essayer de tout faire dans les règles du métier, ne pas pénaliser les usagers (particuliers, professionnels et collectivités) quitte à aller trop loin et à frôler le burn-out.

A force de faire un travail de mauvaise qualité, contraint par des nécessités de « rentabilité », d'atteintes d'objectifs, tout ce travail empêché pèse sur l'investissement quotidien des agents, met en cause leur utilité sociale et percuté leur identité professionnelle. Il en ressort un sentiment de débordement, d'être submergé-e, ne plus avoir le temps de penser, l'urgent passant avant l'important, tout cela laisse bien évidemment des traces sur la santé physique et mentale des intéressé-es.

Il n'est guère étonnant que, dans un contexte aussi dégradé, de nombreux conflits (entre collègues, avec l'encadrement, avec le public qui doit patienter, au téléphone, dans les files d'attente avant d'être reçu) éclatent à cause de problèmes d'organisation de travail non pris en charge, laissés de côté. Aujourd'hui, on recense sur les lieux de travail et c'est nouveau, des crises de larmes, des «pétages de plomb» provoqués par la pression et la tension à laquelle sont exposés les personnels. Les rapports des médecins de prévention sont d'ailleurs là pour en témoigner.

## **La déliquescence des collectifs de travail**

La tenue annuelle d'une campagne d'évaluation individuelle du travail, l'instauration prochaine de la prime au mérite sont autant d'éléments qui fragilisent les collectifs de travail. Un collectif de travail, ce n'est pas simplement des gens mis ensemble dans une même pièce pour faire des tâches. Pour se construire, un collectif a besoin d'une certaine stabilité géographique et temporelle et aussi de se sentir en confiance. Pour travailler ensemble, il faut se connaître, savoir comment l'autre travaille, se connaître pour ajuster ensemble ses modalités de travail, s'aider mutuellement et appliquer les règles du métier.

Mais cela est de plus en plus empêché puisque les dispositifs en place sont là pour créer de la concurrence entre agent-es et non de la coopération. L'objectif devient de bien se faire voir auprès du chef qui donnera son évaluation dont va dépendre éventuellement la rémunération et l'avancement de carrière.

Face à la déliquescence des collectifs de travail, les agentes et les agents se retrouvent de plus en plus seuls et isolés face à des situations de travail complexes sans pouvoir compter sur les ressources du collectif de travail. Le morcellement des activités, la perte de la vision d'ensemble de la chaîne de travail, les temps d'échanges réduits, l'absence de soutien de la direction locale participent à la perte de repères et à la perte de sens du travail. L'encadrement de proximité est lui-même perdu et le plus souvent il est dans l'obligation de se débrouiller seul. Il doit en même temps apporter une réponse aux agents qui le sollicitent et se soumettre aux injonctions contradictoires de la direction. La souffrance au travail concerne tous les échelons de l'administration.

## **Dégagisme**

*Le dédagisme est bien un signe des temps. La DGFIP n'y échappe pas dans la gestion de ses ressources humaines. Tu es AGFiP depuis plus de 5 ans sur ton poste, tu dégages. Où ? Comment ? On ne sait pas mais tu dégages. Tu es Chef de service comptable de catégorie C1 depuis plus de 6 ans, tu dégages. Où ? Comment ? On ne sait pas mais tu dégages. Tu es Chef de service comptable et tu es réputé, sans autre forme de procès, ne pas faire l'affaire, tu dégages. Où ? Comment ? On ne sait pas mais tu dégages. Tu es comptable C2/C3 dans une direction et ton directeur a envie de te mettre sur un autre poste, tu dégages. Où ? Comment ? On ne sait pas mais tu dégages. Tu es en centrale et ton bilan de compétence ne plaît pas, tu dégages. Où ? Comment ? On ne sait pas mais tu dégages. Tu es agent de catégorie A/B/C affecté en Direction, tu dégages quand ton directeur l'aura décidé. Où ? Comment ? On ne sait pas mais tu dégages.*

*L'économie générale des règles de gestion des postes comptables de catégorie C1, qui viennent d'être diffusées en est la parfaite illustration. Plutôt que de repenser les déroulements de carrière, on organise une tournante, sans ménagement, sur les postes qui subsistent. Lorsque dans cinq ans, les postes offerts à la tournante auront été divisés par deux et le nombre de cadres à faire tourner multiplié par deux, on fera comment ? On organisera le mouvement perpétuel ? Plutôt que de prendre des mesures à la petite semaine, il faudrait se mettre autour d'une table pour refonder les carrières sur une autre logique que celle qui a résisté des générations durant et qui consistait à les construire autour de la notion de chef de service et de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.*

Extrait du Journal de la section Solidaires Finances Publiques des administrateurs n° 113 de 2018

## **Une insécurité sociale au travail**

Les réformes successives et la prochaine qui va conduire à un bouleversement des implantations des services (fermetures, déplacement de services vers d'autres résidences) ont pour effet de placer les personnels dans une insécurité permanente tant sur l'avenir de leur administration, de leur mission ou de la localisation de leur lieu de travail. Les agents et agentes sont placés dans des injonctions contradictoires entre le besoin d'anticiper à long terme et la nécessité d'être flexible et réactif à court terme. Cette situation génère de l'anxiété, de l'inquiétude voire de la peur plus ou moins importante suivant les salariés et leurs histoires de vie.

Dans l'enquête d'opinion européenne dirigée par l'agence EU-OSHA (European opinion poll on occupational safety and health 2013), l'insécurité professionnelle est considérée comme le premier facteur de stress au travail, bien avant la charge de travail, le harcèlement et le manque de soutien des collègues et des supérieurs.



## 4. Nos revendications

La dégradation des conditions de travail, que ce soit dans les entreprises ou les administrations, a des causes bien identifiées et bien documentées.

En présence d'organisations du travail pathogènes qui mettent les personnels en grandes difficultés, qui portent atteinte à leur santé physique et mentale, il faut des réponses à la hauteur des enjeux, c'est-à-dire qui s'attaquent réellement aux causes structurelles, donc à l'organisation du travail et aux moyens donnés aux services publics. Mais aussi, face à des employeurs publics défaillants, il est temps de requalifier les infractions et sanctions à leur égard en cas de manquement à leur obligation de sécurité de résultat, de donner aux représentants des personnels les moyens d'agir et aux personnels d'intervenir en leur reconnaissant un droit d'expression sur leur travail et son organisation.

*Sans revenir ici sur l'ensemble de nos revendications pouvant avoir directement et indirectement une influence sur les conditions de travail des agent·es des Finances publiques, il est important d'en rappeler les grandes lignes :*

- rappeler les principes, les valeurs, le rôle et l'utilité de l'action publique,*
- tenir un discours public en ce sens, plus positif et plus reconnaissant à l'égard des agent·es publics et des fonctionnaires,*
- redonner du sens aux missions et les moyens humains et budgétaires pour les assurer,*
- consolider les droits, intimement liés aux principes fondamentaux, en matière de statuts et de gestion des fonctionnaires (disposer de règles de gestion claires et équitables, ne pas individualiser la gestion et la rémunération des agent·es publics...)*
- revoir le mode de management pour faire de la technicité et l'expertise une priorité et renforcer la formation et la mutualisation des connaissances.*

### Une pause pour faire le point

En responsabilité, au vu de la situation préoccupante des agents des Finances publiques, le gouvernement se doit d'arrêter les réformes en cours et toutes les suppressions de postes. La première urgence est de mettre un terme à la lamination et de redonner aux services publics les moyens humains et budgétaires afin de fonctionner correctement et de répondre aux besoins des populations.

Ceci aurait également pour vertu de stabiliser les environnements de travail des personnels pour faire un bilan global qui pourrait concerner :

- le processus global de « réforme de l'État » mené depuis une trentaine d'années, car il s'éloigne de plus en plus des principes fondamentaux du service public et de la fonction publique,
- les politiques économiques et budgétaires menées pour contraindre l'État et l'action publique à se réorganiser sur fond de repli,
- les restructurations menées au sein des ministères économiques et financiers qui ont désorganisé les missions de régulation et de contrôle économiques, notamment celles menées au sein de la DGFIP,
- les différents outils mis en œuvre par l'administration pour assurer un suivi des conditions de travail (DUERP, EDD, fiches de signalement, TBVS, rôle des acteurs préventeurs et des instances où siègent les représentants des personnels, RPS, procédure et droit d'alerte...),
- le rapport entre le travail et les moyens (humains et budgétaires) disponibles.

Il faut également en terminer avec la recherche d'une performance mesurée uniquement au travers de résultats chiffrés, notion incompatible et étrangère au service public. De même les méthodes actuelles de management doivent être interrogées car la plupart du temps elles sont génératrices de risques organisationnels

Une fois ce travail fait, il est alors possible d'envisager les évolutions des administrations mais en réponse des évolutions de la société et des besoins réels des populations en termes d'accessibilité, de services publics pour assurer une justice sociale et une équité de traitement.

*« Les cadres indiquent le plus souvent la difficulté à concilier les nouvelles exigences des missions avec la diminution des moyens humains qui ne sont plus compensés par le déploiement du numérique. Chez les agents, c'est l'organisation du travail et le management (manque de soutien technique, manque de prise en considération de l'individu) qui sont évoqués le plus fréquemment ».*

*Extrait du bilan effectué par la direction générale des EDD de 2015 et 2016*

## En finir avec les travers du management actuel

La multiplication des tâches de gestion a éloigné l'encadrant de son rôle de soutien, de la connaissance du terrain et du travail réel des personnels au sein d'un service et son évaluation du travail fait l'impasse sur la qualité du travail fourni.

Il est devenu indispensable de conduire une réflexion approfondie sur le rôle et la conception de l'encadrement et de rééquilibrer son rôle autour de ses trois missions essentielles que sont la direction, la gestion et la régulation des équipes de travail : gérer et animer une équipe, organiser le travail au sein du service, conduire une réunion, réunir régulièrement et écouter les personnels, posséder des connaissances techniques du métier, savoir intervenir en cas de conflit, voici ce qui est attendu de l'encadrant de proximité.

Au regard de ses missions il est clair que la formation au métier d'encadrant doit être revue en profondeur : celle-ci doit donc intégrer des connaissances dans le domaine des facteurs humains et organisationnels, des relations sociales, de la santé et sécurité au travail...

L'encadrement doit être en capacité d'appréhender ce qui dans l'organisation du travail et ses méthodes de travail peut être facteur de risques ou facteur de ressources, favoriser ou non le collectif de travail. L'acquisition de savoirs de base en santé et sécurité au travail, la possession de repères sur les enjeux humains sont essentielles et c'est une façon d'intégrer la santé et la sécurité au travail dans la gestion quotidienne de l'encadrant.

Mais il est vrai aussi que pour bien exercer sa mission l'encadrement doit disposer de marges de manœuvres suffisantes pour organiser le service en fonction des situations et des contextes.

*« Lors de cette étude<sup>7</sup>, il s'agissait de vérifier si le cadre de proximité était en capacité de répondre pleinement au rôle qui lui est confié en termes de pilotage, de soutien technique, et d'animation d'une équipe. Les réponses sont différentes d'un cadre à l'autre, tant les variabilités inter et intra individuelles, mais aussi celles des services encadrés, sont importantes. Les conditions de sa mise en capacité dépendent des moyens qui lui sont confiés et du soutien qui lui sera apporté tout au long de sa vie professionnelle.*

*Sur le fond, il faut opérer une transformation permettant que certains débats ne soient occultés, que le dialogue ascendant se développe, que soit mises à leur disposition des marges de manœuvres et qu'ils soient encouragés à les mettre en œuvre par le soutien et entre autre par la reconnaissance d'un droit à l'erreur et/ou de ne pas savoir.*

*Dans cette administration régaliennne, fortement hiérarchisée, l'impulsion doit venir du haut pour alléger le mode de pilotage par la performance, libérer les initiatives, et redonner du sens au travail. Mais celle-ci ne peut se diffuser que si elle est accompagnée d'un dialogue social de qualité, d'intervention dans la gestion au plus près des processus de travail et donc des conditions de vie au travail ancrées dans le réel. Ceci passe par un nécessaire effort aussi des syndicats de cette administration pour convenir (sans doute sous contrôle) que des marges de négociations locales puissent se mettre en place. »*

Extrait de la note préparatoire l'IRES au comité national de suivi des CDT du 11 juillet 2013

Lors de notre précédent congrès en 2018 nous avons voté des axes forts. Notre syndicat doit agir pour inscrire la santé et la sécurité au travail comme un droit fondamental, afin d'imposer le respect du droit à l'intégrité des travailleuses et des travailleurs. Dans notre administration nous devons faire de la santé et de la sécurité au travail un véritable enjeu politique et exiger des pouvoirs suffisants inspirés de l'article L4121-1 du Code du travail : «L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs (...)».

## Sanctionner les manquements des employeurs publics à leurs obligations de sécurité

Le rapport Lecocq, Verdier et Coton<sup>8</sup> publié en octobre 2019 a relevé la complexité du corpus réglementaire dérogatoire au droit commun, notamment en matière de responsabilité des employeurs publics. Le rapport suggère donc de simplifier les règles et de les intégrer dans le code du travail comme c'est déjà le cas pour le secteur hospitalier.

<sup>7</sup> « Cadres de proximité : construire un environnement capacitant »

<sup>8</sup> « Santé, sécurité, qualité de vie au travail dans la fonction publique : un devoir, une urgence, une chance »

Nous partageons cette orientation car en cas de non-respect de leurs obligations, la responsabilité des employeurs publics ne peut être engagée que sur le fondement du code pénal et pas sur celui du code du travail. Il n'y a aucune raison de traiter différemment des employeurs fautifs. Par exemple, l'ordonnance 2017-53 du 19 Janvier 2017 a permis d'aligner des droits des agents de la fonction publique avec les salariés du privé sur la présomption de l'imputabilité. Mais malgré la mise en place de telle disposition l'administration met beaucoup de temps à les intégrer. La tendance est toujours à la démonstration de l'imputabilité par les intéressés.

S'agissant de la responsabilité des chefs de services, lors qu'il y a risque, la question de leur responsabilité dans la réalisation de risques est posée. Article 2-1 du décret 82-453 du 28 mai 1982 : « *Les chefs de service sont chargés, dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité* ».

Et selon l'article L4121-1 du code du travail « *L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent :*

1° *Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ;*

2° *Des actions d'information et de formation ;*

3° *La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.*

*L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes. »*

L'obligation de sécurité s'analyse comme une obligation de résultat. Ce qui signifie qu'en cas de dommage résultant directement d'un manquement de l'employeur, celui-ci pourrait voir engagée sa responsabilité.

## **Donner des pouvoirs de sanction aux inspecteurs santé et sécurité au travail**

Depuis la mise en place des CHS dans la Fonction publique, le choix a été fait de recourir non pas à l'inspection du travail mais à une inspection interne qui ne dispose d'aucun pouvoir de coercition ni de sanction vis-à-vis des employeurs publics. Ces dispositions font que la plupart du temps les rappels à la réglementation effectués par les inspecteurs et inspectrices santé et sécurité au travail restent sans effet sur des employeurs publics qui jouissent d'une certaine impunité en la matière.

Aussi, il va de soi que nous soutenons la recommandation du rapport Lecocq, Verdier et Coton de « renforcer le rôle de l'inspection avec une dimension réellement coercitive ». Selon la députée Charlotte Lecocq, l'employeur public jouit d'une véritable impunité et « quand cela ne bouge pas ou pas assez, on a aussi besoin de coercition ». On pourrait également réfléchir à l'extension à la Fonction publique du domaine de compétences de l'inspection du travail qui pourrait alors enquêter, dresser des PV, faire des mises en demeure aux employeurs défaillants mais à une condition, celle d'augmenter leurs effectifs.

## **Mettre en place de véritables services de santé au travail**

Les textes<sup>9</sup> ont beau parler de service de médecine de prévention, on cherchera en vain les membres qui en font partie, en dehors des médecins de prévention. Solidaires Finances milite pour la mise en place dans la Fonction publique de services de santé au travail pluridisciplinaires où travailleraient ensemble des médecins du travail (ce sera prochainement le nom des médecins de prévention), des infirmiers-ères diplômée-es en santé au travail, des psychologues du travail pour analyser les situations de travail, identifier les risques professionnels et proposer à l'employeur les mesures de prévention ou de correction à mettre en place.

## **Reconnaître la personnalité civile au CHSCT et au CSA**

Alors que c'est une décision de jurisprudence de 1991 qui a reconnu la personnalité civile aux CHSCT, le législateur a dénié cette possibilité aux CHSCT de la FPE et de la FPT. Or aucune raison ne justifie de ne pas doter ces CHSCT de la personnalité civile.

Le code du travail prévoit que le comité social et économique (CSE) est doté de la personnalité civile (L. 2315-23). Sur le plan pratique, cela signifie que le CSE a des droits propres, distincts de ceux de ses membres. Il peut, d'une part, posséder un patrimoine et passer des contrats et, d'autre part, agir en justice en son nom. Il a corrélativement des obligations, comme une personne physique.

Dans un souci d'égalité de traitement, il faut absolument donner aux CHSCT puis au CSA, la future instance, la possibilité de pouvoir ester en justice pour contester des entraves au fonctionnement de l'instance, le non recours à l'expertise, etc, ensuite il reviendra à chaque instance d'user (ou non) de cette possibilité en fonction du contexte local.

---

<sup>9</sup> Décret 82-453 du 28 mai 1982



## **Donner un véritable droit à l'expertise aux représentant·es en CHSCT puis CSA**

Pouvoir décider d'une part de recourir à une expertise en cas de projet important ou de risque grave et de l'autre désigner le cabinet de son choix renforcerait les moyens des équipes syndicales d'agir sur les questions de santé, de sécurité et de conditions de travail. En effet, des situations de travail dégradées dans un service, une restructuration ou l'introduction de méthodes de travail qui vont heurter les personnels dans leur travail, se multiplient aujourd'hui et le recours à un expert peut s'avérer nécessaire pour comprendre ce qui est à l'œuvre et construire des actions de résistance et de transformation.

En exigeant ce droit il ne s'agit pas de faire payer tout simplement l'employeur ni de sous-traiter une difficulté dans laquelle nous sommes. Le recours à l'expertise doit être pensé et réfléchi suffisamment en amont avec les personnels et l'expert agréé comme un élément dans la construction d'un rapport de forces pour faire reculer la direction.

## **Augmenter les heures de délégation des représentant·es des personnels**

Depuis l'accord sur la prévention des RPS du 26 octobre 2013<sup>10</sup> les membres des CHSCT bénéficient d'un contingent annuel d'autorisation d'absence variable en fonction des effectifs couverts par le CHSCT et majoré pour les secrétaires (non appliqué au ministère qui ne bénéficie que d'ASA). L'objectif de ce contingent annuel était de faciliter l'exercice des missions des représentant·es des personnels (comme aller sur le terrain) qui jusqu'à cette date ne bénéficiaient que d'ASA pour assister, préparer et rendre compte des réunions, participer aux enquêtes du CHSCT. A noter qu'en conséquence (alignement sur le secteur privé), le législateur a fait passer le temps passé en visites de sites sur le contingent annuel.

Ces mesures étaient une première étape qui n'a jamais connu de suite alors même que la DGAFP s'était engagée à aligner les droits des fonctionnaires sur ceux du privé (alors plus favorable). Il est essentiel de passer à l'étape suivante et d'augmenter les heures de délégation des représentant·es (titulaires et suppléant·es) des personnels afin de faire un travail d'enquêtes de proximité avec les personnels.

## **Accorder aux fonctionnaires un droit d'expression sur leur travail**

L'expression des agents et des agentes sur leur travail, leur environnement doit devenir un véritable droit qui en fonction de son objet et des circonstances peut se décliner de plusieurs façons :

- les réunions de service avec la participation de tous les agent·es dans le cadre d'un fonctionnement normal des services ;
- l'évaluation des risques professionnels dans le cadre de l'élaboration du document unique doit également se faire avec la participation effective de tous les agent·es, dans le cadre de réunions dédiées ;
- la consultation des agent·es en cas de réorganisation de service bien en amont, sur les changements envisagés pour qu'ils puissent donner leur point de vue « métier ».

Ces possibilités de discussion existent plus ou moins aujourd'hui, mais il faut admettre que dans la pratique on est plus sur une parole descendante, de la communication et non sur un débat portant sur les contraintes de faire du bon travail ou sur les logiques du travail.

Quant au droit d'expression que nous revendiquons, il s'agit d'un droit d'expression individuel qui s'exerce dans un cadre collectif et qui porte sur le travail, son contenu et son organisation. L'enjeu est de donner la possibilité aux personnels d'un service de discuter (sans la présence de la hiérarchie) de leur travail au quotidien et d'énoncer dans le détail, ce qui n'est plus fait et de dire pourquoi, ce qui crée des difficultés, identifier les conséquences pour le public, la collectivité et les conséquences sur leur santé mentale et physique... et au bout de proposer des changements. Sauf à s'en tenir à un lieu de « parloles », de règlements de comptes, de plaintes sans suites, il est nécessaire d'en définir les modalités d'organisation et de réalisation, de garantir l'utilité de cette expression en exigeant de l'employeur qu'il motive expressément tout refus de ces propositions.

### ***Pourquoi revendiquer ce droit ?***

La démocratie ne doit pas s'arrêter aux portes des entreprises et des administrations, mais c'est pourtant la réalité aujourd'hui. Le droit à l'expression collective reconnu en 1982 aux seuls salarié·es du privé semble être tombé en désuétude pour des raisons diverses.

Nous pensons qu'il est tout à fait légitime que les agents publics puissent, au-delà de l'existence d'organismes consultatifs au sein desquels siègent des représentant·es du personnel et de l'administration, discuter du travail, de leur travail et de son organisation.

Les agent·es sont les mieux placé·es pour parler de leur travail au quotidien, de ce qui ne fonctionne pas, des difficultés concrètes rencontrées pour assurer un travail de qualité et qui a du sens pour eux et elles. Pour faire évoluer le travail, il faut pouvoir débattre de l'activité, des conflits qui portent sur la qualité du travail, par exemple. Il est indispensable de s'interroger sur ce qu'est un travail de qualité, pourquoi il a perdu de son sens. Qu'est-ce qu'il faudrait pour travailler mieux, autrement... ? L'expression directe des personnels peut être un moyen d'améliorer l'environnement, l'organisation et le contenu de leur travail, et surtout de leur donner les moyens d'agir et de prendre la main sur leur travail.

<sup>10</sup> Décret et arrêté du 27 octobre 2014

## Charge de travail, effectifs, budget, taux d'intervention : 11 ans en chiffres...

|  | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | Evolution |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| Nb avis IR                                 | 36 036 164 | 36 390 347 | 36 599 197 | 36 962 517 | 36 389 256 | 36 720 036 | 37 119 219 | 37 429 451 | 37 683 595 | 37 889 181 | 38 332 982 | +6,3%     |
| Nb avis TH                                 | 27 897 894 | 28 238 950 | 29 536 571 | 30 089 581 | 31 625 635 | 29 184 587 | 29 116 937 | 30 027 542 | 29 358 071 | 29 469 635 | 29 427 394 | +5,4%     |
| Nb avis TF                                 | 28 435 287 | 28 852 637 | 29 329 035 | 29 706 824 | 30 061 012 | 30 414 759 | 30 749 518 | 31 071 590 | 31 296 942 | 31 686 934 | 32 111 204 | +12,9%    |
| Nb Ent à l'IS                              | 1 507 926  | 1 569 926  | 1 644 321  | 1 726 031  | 1 807 584  | 1 879 808  | 1 955 392  | 2 020 552  | 2 097 619  | 2 204 018  | 2 330 478  | +54,5%    |
| Nb Ent à la TVA                            | 4 028 333  | 4 197 711  | 4 574 355  | 4 827 797  | 5 028 831  | 5 185 402  | 5 349 155  | 5 443 278  | 5 570 478  | 5 749 852  | 6 024 249  | +49,5%    |
| Sollicitations à l'accueil (6)             | nd         | nd         | nd         | nd         | 28 331 857 | 30 826 999 | 32 560 819 | 35 000 000 | 35 100 000 | 39 400 000 | 36 100 000 | +27,4%    |
| Rembt. impôt État en M€                    | 74 795     | 92 770     | 72 781     | 71 293     | 78 269     | 74 570     | 84 629     | 91 509     | 90 618     | 99 908     | 110 005    | +47%      |
| Rembt. impôts locaux M€                    | 16 213     | 17 800     | 16 148     | 11 480     | 11 466     | 11 635     | 11 502     | 11 676     | 12 709     | 12 665     | 15 707     | -3,1%     |
| Nb de CFE                                  | 47 844     | 47 703     | 47 689     | 47 408     | 48 178     | 48 219     | 47 776     | 46 266     | 45 314     | 43 652     | 39 000     | -18,4%    |
| Nb ESSF                                    | 4 166      | 3 912      | 3 883      | 4 033      | 4 159      | 4 159      | 3 949      | 3 902      | 3 557      | 3 613      | 3 134      | -24,7%    |
| Opérations bureau suite program,           | /          | /          | /          | /          | /          | /          | /          | /          | /          | 635        | 6 330      | /         |
| Instruction demande rembt. TVA             | /          | /          | /          | /          | /          | /          | /          | /          | /          | /          | 2010       | /         |
| Nb CSP pro                                 | nd         | nd         | nd         | nd         | 388 394    | 375 510    | 356 109    | 361 159    | 354 613    | 354 743    | 331 950    | -14,5%    |
| Nb CSP part                                | nd         | nd         | nd         | nd         | 1 102 493  | 1 066 802  | 955 328    | 974 504    | 933 025    | 954 810    | 981 999    | -10,9%    |
| Reclamations contentieuses et gratuites    | 5 701 091  | 5 793 850  | 5 751 859  | 5 745 724  | 4 725 542  | 4 733 017  | 4 428 854  | 4 473 036  | 4 149 823  | 3 892 749  | 3 730 613  | -34,5%    |
| Nb comptes dépôts de fonds                 | 35 379     | 35 409     | 36 809     | 37 877     | 42 501     | 44 536     | 46 589     | 48 068     | 44 847     | 42 353     | 42 460     | -20%      |
| Cadastre : nb de comptes                   | 35 664 362 | 36 123 113 | 35 589 692 | 36 050 558 | 36 400 847 | 36 783 401 | 37 100 915 | 37 358 163 | 27 504 639 | 37 716 192 | 37 997 555 | +6,5%     |
| Cadastre ; nb de locaux                    | 47 149 309 | 47 824 970 | 48 486 033 | 49 072 948 | 49 668 067 | 50 273 372 | 50 781 200 | 51 282 793 | 51 867 253 | 52 396 051 | 52 935 412 | +12,2%    |
| Cadastre : nombre d'infos                  | nd         | 16 815 209 | 19 663 767 | 22 625 027 | 21 074 784 | 21 458 245 | 20 813 841 | 20 016 776 | 23 114 538 | 23 999 578 | 25 105 834 | +49,3%    |
| Publicité foncière : total d'opérations    | 9 941 808  | 8 732 147  | 9 715 253  | 10 510 127 | 9 744 070  | 9 382 352  | 9 182 204  | 9 879 779  | 10 248 106 | 11 209 937 | 11 447 732 | +15,1%    |
| Opérations enregistrement                  | nd         | nd         | nd         | nd         | nd         | nd         | nd         | 2 649 469  | 2 450 154  | 2 371 104  | 2 262 971  | -14,5%    |
| Recouvrement actions part.                 | 10 214 390 | 11 058 367 | 10 127 279 | 9 113 396  | 14 163 940 | 15 191 075 | 15 282 092 | 13 173 725 | 18 225 558 | 16 770 992 | 17 265 784 | +69%      |
| Recouvrement actions Ent.                  | 2 224 048  | 2 296 152  | 1 965 821  | 2 096 293  | 2 030 997  | 2 401 141  | 2 312 915  | 2 491 549  | 2 588 199  | 2 567 381  | 2 504 532  | +12,6%    |
| Nb emplois                                 | 126 586    | 124 617    | 121 929    | 117 964    | 115 411    | 113 286    | 111 305    | 109 068    | 106 685    | 104 873    | 102 607    | -19%      |
| Budget en M€                               | 8 170      | 8 218      | 8 435      | 8 451      | 8 382      | 8 255      | 8 287      | 8 164      | 8 012      | 8 072      | 8 036      | -1,6%     |
| Taux intervention impôt                    | 1,17 %     | 1,06 %     | 1,04 %     | 1,01 %     | 0,94 %     | 0,88 %     | 0,86 %     | 0,82 %     | 0,89 %     | 0,84 %     | 0,81 %     | -30%      |
| Taux intervention dépenses État            | 0,099 %    | 0,09 %     | 0,09 %     | 0,12 %     | 0,09 %     | 0,08 %     | 0,09 %     | 0,08 %     | 0,07 %     | 0,07 %     | 0,08 %     | -19,1%    |
| Taux intervention dépenses locales         | 0,169 %    | 0,15 %     | 0,14 %     | 0,14 %     | 0,11 %     | 0,10 %     | 0,10 %     | 0,10 %     | 0,10 %     | 0,11 %     | 0,12 %     | -28,9%    |
| Taux annuel évolution productivité globale | /          | /          | /          | /          | /          | 2,6 %      | 2,8 %      | 3,9 %      | 4 %        | 4,6 %      | 5 %        | +92,3%    |

## Références bibliographiques

- Albert, E et Saunder, L : «Le stress.fr, comment l'entreprise peut-elle agir face au stress de ses collaborateurs», édition d'organisation, 2010, P17. In [www.editions-organisation.com](http://www.editions-organisation.com).
- Askénazy, P. (2004). Les désordres du travail. Seuil et République des idées, Paris.
- Burchell, B. (2002). The prevalence and redistribution of job insecurity and work intensification. In *Job Insecurity and Work Intensification*, eds B. Burchell, D. Ladipo, F. Wilkinson. Routledge, London.
- Bouffartigue, P. et Bouteiller, J. (2019). Du fonctionnariat à l'auto-entrepreneuriat ? : Extinction du fonctionnariat et renouvellement des emplois précaires. Facteurs et colipostiers : métiers postaux en mutation, Jun 2019, Paris, France
- Cherkaoui, W., Montargot, N. et Yanat, Z. (2012). Changement organisationnel et déterminants du stress : étude exploratoire du stress perçu par les infirmiers de l'hôpital DS au Maroc. *Question(s) de Management*, 1, 41-55.
- Clot, Y. (2010). Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2010, 190 p.
- Cuvelier, L. et Caroly, S. (2011). Transformation du travail, transformation du métier : quels impacts sur la santé des opérateurs et sur l'activité collective ? Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé, 13-1, 2011.
- Davezies, P. (1993). Éléments de psychodynamique du travail. *Éducation Permanente*, 116, 3, p. 33-46.
- De Zanet, F., Hansez, I., Bossut, M., Vandenberghe, C., et de Keyser, V. (2004). Analyse du discours de travailleurs confrontés à des changements organisationnels : une perspective transactionnelle. *Le travail humain*, 67, 3, 257-281.
- Desrumaux-Zagrodnicki, P., Lemoine, C. et Mahon, P. (2004). Harcèlement moral et climats d'entreprise : Effets de facteurs humains et organisationnels sur les jugements d'équité. *Psychologie du travail et des organisations*, 10, 29-44.
- European Agency for Safety and Health at work, (2014), Calculating the cost of work-related stress and psychosocial risks, European Risk Observatory.
- Ferrie, J.-E., Shipley, M. J., Marmot, M. G., Stansfeld, S., et Smith, G. D. (1995). Health effects of anticipation of job change and non-employment: Longitudinal data from the Whitehall II study. *British Medical Journal*, 311
- Ferrie, J.-E., Kivimäki, M., Vahtera, J. et Pentti, J. (2000). Factors underlying the effect of organisational downsizing on health of employees : Longitudinal
- Folkman, S. et Lazarus, R. (1984). *Stress, appraisal and coping*. Springer, New-York.
- Garst, H., Frese, M., et Molenaar, P. C. M. (2000). The temporal factor of change in stressor-strain relationships : A growth curve model on longitudinal study in East Germany. *Journal of Applied Psychology*, 85-3, 417-438.
- Gollac, M. et Bodier, M. (2011). Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social.
- Karasek, R. A. (1990). Lower health risk with increased job control among collar workers. *Journal of Organizational Behaviour*, 11, 171-185.
- Karasek, R. et Theorel, T. (1990). *Healthy work : stress, productivity and the reconstruction of working life*. New York : Basic Books.

- Kivimäki, M., Vahtera, J., Pentti, J., et Ferrie, J.-E. (2000). Factors underlying the effect of organisational downsizing on health of employees : Longitudinal cohort study. *British Medical Journal*, 20, 971-975.
- Lancry, A. (2007). Incertitude et stress. *Le travail humain*, vol. 70(3), 289-305.
- Le Texier, T. (2018). Le management est-il anti-démocratique ? *Esprit*, mars(3), 64-74. doi:10.3917/es-pri.1803.0064.
- Lindorff, M. (1995). Predictors of symptom increase among managers : The role of environmental personal and situational characteristics. *Stress Medicine*, 11, 41-50.
- Linhart, D. (2011). De la domination et de son déni. *Actuel Marx*, 49(1), 90-103. doi:10.3917/amx.049.0090.
- Linhart, D. (2016), La subordination au travail... : entre consentement et contrainte ? *Eres « Sud/Nord »*, 2016/2 n° 27, 223 à 240.
- Maslach, C., Schaufeli, W.B., et Leiter, M.P., (2001), Job Burnout, *Annual Review of Psychology*, 52, 397-422
- Moyle, P.J., et Parkes, K. (1999). The effects of transition stress: A relocation study. *Journal of Organizational Behavior*, 20, 5, 625-646.
- Nelson, A., Cooper, C. L., et Jackson, P. R. (1995). Uncertainty amidst change : The impact of privatization on employee job satisfaction and well-being. *Journal of Occupational and Organizational Behavior*, 68, 57-71.
- Pavageau, P., Nascimento A. et Falzon, P. (2007). Les risques d'exclusion dans un contexte de transformation organisationnelle. *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, 9-2, 2007.
- Pollard, T. M. (2001). Changes in mental well-being, blood pressure and total cholesterol levels during workplace reorganization : The impact of uncertainty. *Work and Stress*, 15-1, 14-28.
- Remoussenard, C. et Ansiau, D. (2013). Bien-être émotionnel au travail et changement organisationnel. *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé*, 15-1, 2013.
- Rolo D. (2013). « Survivants et rescapés : sur les conséquences collectives du suicide au travail », *Communication au 7e cipt*, Paris, 12 octobre.
- Skogstad, A., Matthiesen, S. B. et S. Einarsen. (2007). Organizational change : A precursor of bullying at work ? *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 10(1), 58-94.
- Tidd, S. T., et Friedman, R. A. (2002). Conflict style and coping with role conflict : An extension of the uncertainty model of work stress. *The International Journal of Conflict Management*, 13-3, 236-257.
- Van de Leemput, C., Hellemans, C. et Laphorn B. (2010). « L'incertitude perçue dans la réalisation des tâches chez les travailleurs suite aux réformes de la fonction publique », *Pyramides*, 20 | 2010, 99-112.
- Volff, S. et Gollac, M. (2001). Intensification du travail : des effets néfastes sur la santé. *La santé de l'homme*, 335, p. 17-20.
- Zid, R., et Jeoffrion, C. (2014). Étude des liens entre les changements organisationnels et le harcèlement moral au travail. Dans, P. Sarnin, D. R. Kouabenan, M.-E. Bobillier Chaumon, M. Dubois, et J. Vacherand-Revel (Eds), *Santé et bien-être au travail : des méthodes d'analyse aux actions de prévention* (p. 199–212). Paris : L'Harmattan.