



Rapport

N° 01.2014

**Cadres de proximité :
construire un environnement « capacitant »
Le cas de la Direction Générale
des Finances Publiques**

*Bernard Brière, Etienne Lecomte, Yves Lochard,
Christèle Meilland, Cécile Piney, Catherine Vincent*

contact@ires.fr

février • 2014

Rapport final pour la Direction Générale des Finances Publiques.

Institut de recherches économiques et sociales

16, bd du Mont d'Est - Noisy-le-Grand • tél. 01 48 15 18 90 • Fax 01 48 15 19 18 • www.ires.fr

Résumé

En 2011, la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) a proposé aux organisations syndicales d'engager un débat sur les enjeux de l'encadrement en matière de conditions de vie au travail. Dans ce contexte marqué à partir de 2008 par la fusion de deux principales directions, un rapport a été commandé à l'IRES.

Cette étude de terrain pluridisciplinaire s'est appuyée sur l'analyse d'entretiens menés dans plusieurs départements, d'analyses de l'activité et de comparaisons entre type de services et parcours professionnels. Cet état des lieux qualitatif a mis un accent particulier sur les cadres de proximité et leur capacité à répondre pleinement au rôle qui leur est confié en termes de pilotage, de soutien technique et d'animation d'une équipe. Les conditions de cette mise en capacité dépendent fortement des moyens qui sont confiés à l'encadrement de proximité et du soutien qui lui est apporté tout au long de la vie professionnelle.

Mots clés :

Encadrement de proximité, conditions de vie au travail, environnement capacitant, qualité du travail, parcours professionnel

Ce rapport est issu d'une commande de la DGFIP remis à ses commanditaires en novembre 2012.

Synthèse

La commande fixée par la DGFIP à l'IRES a pour objectif d'étudier l'environnement capacitant de l'encadrement de proximité à la DGFIP. Celui-ci porte tant en termes de marges de manœuvre qu'en termes de conditions de réalisation du travail, et vise à améliorer les Conditions de Vie au Travail de tous, cadre comme agent.

La question de l'environnement de travail est essentielle. Elle permet de dégager les ressources qui rendent possible le métier de cadre à partir des enjeux, des perspectives et des leviers. De façon schématique, le contexte est le suivant :

1. La DGFIP est une administration d'Etat, aux missions essentiellement régaliennes, composée d'agents titulaires couverts par le statut de la Fonction publique ;
2. Ces missions sont essentielles pour le fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales, pour la stratégie des décideurs politiques, puisqu'il s'agit entre autre d'asseoir les bases de la fiscalité et des taxes, de recouvrer des sommes considérables, de contrôler, d'assurer la comptabilité publique, d'offrir un service essentiel dans la gestion des comptes des collectivités territoriales ;
3. Ces missions, cette position au sein de l'Etat, ce statut des personnels, composent et structurent les valeurs de l'ensemble des agents et des cadres, et maintiennent un haut niveau de conscience professionnelle ;
4. Ces femmes et ces hommes doivent assurer le service public dans les conditions qui leur sont fixées par les décideurs, dans un cadre contraint par le contexte social (montée de l'individualisme, du consumérisme), le contexte économique et le cadre législatif (contrainte budgétaire, Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), crise économique et conséquences sociales), et par ailleurs, le contexte de réorganisations des quinze dernières années. En outre, dernièrement, sous la commande de la RGPP (traduite par une fusion à partir de 2008 de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique), des suppressions d'emplois (par non-remplacement d'une partie importante des départs à la retraite) ont fortement pesé sur le contexte interne ;
5. Outre la fusion mettant en place les Services des Impôts des Particuliers (SIP), les Services des Impôts des Entreprises (SIE), l'accueil fiscal unique, les Directions locales unifiées, une unification des services centraux, officialisant les suppressions d'emploi, la DGFIP a dû faire face à un accroissement de charges et de contraintes liées aux lois de finances modifiant notamment la fiscalité, donc les procédures ;
6. Par ailleurs, la DGFIP a mis en place sur cette période de nouvelles applications informatiques, structurantes. Elle a en outre simplifié des procédures, opéré une réingénierie des process, recherché des gains de productivité qui n'ont à ce jour pas atteint le niveau de compensation de réduction des ressources, tant les dysfonctionnements et les manques semblent nombreux...

Cette recherche de performance accrue, dont la mesure est essentiellement quantitative, s'est effectuée dans le cadre de la Loi organique des lois de finances (LOLF) et par un

pilotage par la performance, le but étant d'atteindre une gestion plus performante et transparente de l'Etat.

Ce contexte et ce mode de pilotage¹ ont accru les tensions (organisationnelles, collectives, individuelles, matérielles, sur les valeurs attachées au service public, au travail, aux missions, etc.). Depuis 2010, ces valeurs ont pu être appréhendées par l'IRES dans le cadre des observations émises lors de la tenue des Espaces de dialogues, puis dans les analyses des organisations syndicales, ainsi que dans la recherche du CNAM (référence en note de bas de page) effectuée en 2011.

C'est dans ce contexte que l'IRES a effectué une étude en 2012, portant sur les cadres de proximité, de laquelle il ressort que :

- pour être capacitant, l'environnement de travail de ces cadres doit se transformer pour prendre en compte des difficultés et des contradictions à piloter dans un cadre contraint, et ainsi entrer dans un travail d'organisation favorisant le développement des compétences et de l'autonomie, permettant de préserver et développer les collectifs de travail et le travail collectif, contribuant à l'amélioration de la santé au travail des cadres et de celle de leurs équipes ;

- pour que cette évolution soit possible, elle doit s'appuyer, sur une construction de performance globale, ce qui dans ce contexte contraint passe par un rééquilibrage du pilotage par la performance productive au profit de la performance sociale, et notamment des conditions de vie au travail, génératrices de santé au travail et de gains pour l'ensemble composé de la communauté DGFIP, de l'état et des usagers.

C'est ce fil conducteur que suivent les propositions formulées par l'IRES. Toutes n'ont pas la même force, mais elles concourent au même but qui est de soutenir l'encadrement de proximité et par-delà les agents, de soutenir le travail et son efficacité sociale et économique.

Ces propositions sont issues pour la plupart des propos des professionnels du terrain, rencontrés lors des entretiens ou lors des observations. Elles pourront évidemment être enrichies notamment au contact des professionnels de l'administration centrale et du réseau, et notamment dans les directions en prenant appui sur les cadres et leurs équipes, sur les organisations syndicales, dans le cadre de la mise en place de négociations, nationales et déconcentrées, au plus près des équipes, du réel.

Certaines sont structurantes, leur impact doit être bien étudié en amont et suivi dans le temps, d'autres doivent être adaptées en fonction des situations et des contextes, jusque dans les services.

Les propositions contenues ci-après ont pour fil rouge la promotion d'un environnement capacitant, en vue de permettre de développer une performance globale plus favorable aux conditions de vie au travail et donc à l'efficacité de la DGFIP.

Cet équilibre au profit de la performance sociale doit se faire à notre sens à partir de leviers et d'actions notamment sur 4 champs :

- I. Développer un pilotage par la performance globale
- II. Améliorer l'information professionnelle et stratégique
- III. Se reconnaître et être reconnu dans la situation du travail
- IV. Accompagner les évolutions et soutenir les cadres.

I. Développer un pilotage par la performance globale

1. Ce mode de pilotage a fait l'objet en 2011 d'une recherche du CNAM « indicateurs et performance [à la DGFIP] : de la prescription à l'activité » (non publié)

I.A. Alléger le pilotage actuel par la « Performance »

I.B. Clarifier le sens des indicateurs et décider de la priorité en cas de contradictions

I.C. Gérer par le soutien tout au long de l'année les contradictions naissantes et la « qualité empêchée »

I.D. Soulager les cadres et les services en diminuant la demande statistique, le reporting

I.E. Développer le pilotage de la performance sociale : amélioration des conditions de vie au travail ;

II. Améliorer l'information professionnelle et stratégique

II.A. Faciliter l'accès à l'information professionnelle à base technique

II.B. Faciliter l'accès à l'information professionnelle à base organisationnelle

II.C. Faciliter l'accès à l'information stratégique : être cadre à part entière

III. Se reconnaître et être reconnu dans la situation du travail

Les cadres de proximité sont fortement imprégnés du contexte contraint : ils en mesurent les conséquences au quotidien, tout au long de l'année, dans les difficultés à traduire les prescriptions auprès de leur équipe, en tentant d'adapter le tout aux ressources disponibles. Ils en constatent les conséquences notamment en termes d'intensification du travail, de tensions dans les collectifs, et celles-ci sont confirmées par les agents qui font une relation directe entre la charge de travail, la baisse des effectifs, et la transformation de leur travail dans un sens de détérioration de la qualité.

Cette qualité du travail, pour les cadres, pour leur équipe est un élément fondamental pour comprendre et agir. En effet, cette « norme » a bougé sous l'effet des contraintes sans que ce changement ait été débattu, accompagné avec eux, avec les agents, sans que soit défini et décidé la répartition des responsabilités.

Ce qui doit être réglé sur ce champ ce sont les contradictions apparues à partir des notions de valeurs, de conscience professionnelle, de qualité du travail et de métier, de travail collectif, de collectif de travail, de reconnaissance, et de culture dans le contexte de fusion des deux administrations. Si ces contradictions ne déboucheront pas spontanément sur un consensus, il faut y faire face en aidant les cadres de proximité à entrer dans un travail d'organisation.

III.A. Gérer les contradictions et donner des réponses soutenables pour retrouver du sens au travail

III.B. Reconnaître, associer l'ensemble des acteurs

IV. Accompagner les évolutions et soutenir les cadres

IV.A. Accompagner les évolutions

IV.B. Soutenir les cadres, composer un soutien affirmé et personnalisé

Les travaux de l'IRES montrent qu'un soutien existe mais qu'il est très souvent :

- hérité d'une pratique avec parfois une reproduction d'un vécu par la hiérarchie,
- plaqué, normalisé (formation normée nationalement par exemple mais aussi dans la procédure du dialogue de gestion), construit par le haut,
- tributaire des moyens disponibles, selon les directions et leur importance.

Ce soutien doit être approfondi pour permettre un environnement capacitant et notamment en favorisant une véritable appréhension du cadre de proximité en tant qu'individu dans un collectif, prenant en compte son parcours, ses besoins précis de soutien, les

ressources disponibles dans son environnement de travail et faire que cela devienne un acte naturel de management des cadres par les directions. Il faut donc, notamment compte tenu de l'importance stratégique des cadres dans le ressenti de la performance sociale et en tant que levier de la santé au travail, passer d'une gestion des ressources humaines, à une valorisation et soutien de la Ressource humaine assorti de relations sociales ouvertes, attentives, respectueuses des personnes et constructives ;

Des « innovations » en termes de soutien personnalisé sont parfois en place, la plupart du temps quand elles existent, elles se trouvent dans les directions les plus importantes qu'il s'agisse de la mise en place d'un tuteur, d'un suivi précis des cadres en retour de formation, d'une cellule de soutien de l'encadrement.

Les propositions suivantes visent ce soutien personnalisé même si des leviers existent pour rendre celui-ci de façon collective :

IV.B.1. Arrivée sur un nouveau poste et nouveau cadre

IV.B.2. Soutien au fil du parcours professionnel

Ces propositions sont déclinées et précisées par thème en partie IV :

« Propositions pour élaborer un environnement capacitant ».

Plan du Rapport

Partie I. Commande et analyse du contexte	11
I.1. La commande	13
I.1.A. Demande initiale.....	13
I.1.B. Demandes complémentaires.....	13
I.1.C. Historique de la demande	14
I.2. Analyse du contexte	14
I.2.A. Retours sur la revue de littérature.....	14
I.2.B. Quelques constats préalables au niveau de la DGFiP	15
Partie II. Problématique et méthodologie	21
II.1. Axes de recherche	21
II.2. Méthodologie	24
Partie III. Diagnostic	29
III.1. L'activité de cadre de proximité à la DGFiP	31
III.1.A. La gestion de l'aléa : une résolution continue de problèmes	31
III.1.B. Une polyactivité : entre variabilité des situation et multiplicité des tâches	35
III.2. Etre cadre au quotidien : piloter le service	36
III.2.A. Qu'est-ce-que piloter ?.....	36
III.2.B. Différents modes de pilotage.....	38
III.2.C. Piloter un service ou comment atteindre la performance ?	41
III.2.D. Le pilotage au cœur du dialogue de gestion	43
III.2.E. Quand le pilotage est vécu comme contraignant.....	45
III.3. Etre cadre au quotidien : animer les équipes	48
III.3.A. Moyens à disposition pour animer et soutenir l'équipe, et les usages qui en sont fait.....	50
III.3.B. L'animation : au-delà des outils institutionnels.....	54
III.4. Etre cadre au quotidien : soutenir techniquement son service	58
III.4.A. Un soutien technique : un élément central du travail de cadre.....	59
III.4.B. Quand le soutien technique fait défaut... ..	61
III.5. Notes et prescriptions	64
III.6. Parcours professionnels : quand l'expérience soutient l'activité	78
III.6.A. Parcours comme contribuant à équiper le futur cadre.....	79
III.6.B. Parcours propices à un réseau horizontal	81
III.6.C. Un parcours insuffisamment riche en expériences : un handicap?	81
III.6.D. Parcours capacitants.....	82
III.7. Le métier d'adjoint : une ressource clé dans l'environnement de travail	82
III.7.A. Une fonction souvent dévalorisée.....	82
III.7.B. Chef de service et adjoint : quel positionnement ?	84
III.8.C. Quelques suggestions.....	86
Partie IV. Propositions pour élaborer un environnement capacitant	87
Annexe I. Revue de littérature et bibliographie – Management et conditions de vie au travail	97
Annexe II. Guide d'entretien, support de la rencontre avec les cadres de proximité	108

Partie I. Commande et analyse du contexte

Partie I. Commande et analyse du contexte

I.1. La commande

I.1.A. Demande initiale

En 2011, la DGFIP a proposé aux organisations syndicales d'aborder un débat de fond sur les enjeux de l'encadrement en matière de conditions de travail.

Dans ce contexte, une contribution a été commandée à l'IRES sur deux axes :

- Fournir une revue de littérature portant sur l'encadrement et son approche des Conditions de Vie au Travail (CVT) ;
- Réaliser une étude de terrain visant à dresser un état des lieux qualitatif de la thématique « encadrement et CVT à la DGFIP », en particulier pour les cadres de proximité, définis comme le premier niveau hiérarchique faisant le lien entre les agents et la direction locale (ex. chefs de service, de poste).

Cette recherche a pour but d'étudier la capacité ² et l'environnement capacitant ³ de l'encadrement, vus d'une part par les cadres et les agents, d'autre part par le rang hiérarchique immédiatement supérieur, et ce tout au long de la chaîne hiérarchique.

I.1.B. Demandes complémentaires

Selon les souhaits exprimés lors des deux rencontres entre DGFIP et syndicats – Comité National de Suivi du plan d'actions sur les Conditions de Vie au Travail (CNSCVT) du 8 décembre 2011 et Groupe de Travail (GT) du 23 mars 2012 –, la recherche débouchera sur des applications opérationnelles. La vision du cadre que modélisera l'étude ne devra pas servir à effectuer des schémas prescriptifs définissant le « bon » manager, du type charte des « bons » principes.

Cette étude n'a pas pour but de juger ou de remettre en cause tel ou tel cadre, mais bien de l'outiller et développer un environnement plus propice à la réalisation de ses missions, tout en lui fournissant :

- des clés pour comprendre son rôle, ses priorités,
- un accompagnement et un soutien en développant un discours, une communication, et des outils d'accompagnement appropriés à la complexité des situations de travail et de leurs contraintes.

Le cadre se situe lui-même sur une échelle de modes de management pouvant varier en fonction des situations.

Il conviendra ainsi :

2. Notion élaborée par Sen, en particulier dans son ouvrage *Development as freedom* (1999) Oxford University Press)
3. Notion élaborée par Pierre FALZON à partir de l'idée de «capabilité» (Falzon, P. (2005) *Ergonomics, knowledge development and the design of enabling environments. HWW'E'2005, Humanizing Work and Work Environment Conference*, December 10-12 Guwahati, India ; 1-8.)

1. d'étudier les conditions de « mise en capacité » de l'encadrement et notamment de vérifier :
 - sa connaissance de ce qu'il a à faire,
 - sa capacité à faire ce qu'il a à faire,
 - ses moyens/ressources pour faire ce qu'il a à faire,
 - sa possibilité de choisir son mode opératoire, sa manière de s'organiser pour réaliser ce qu'il a à faire.
2. D'étudier les marges et leurs utilisations, à partir d'instructions relatives au métier (note modifiant un process) ou à une organisation du travail :
 - entre droit à l'initiative ou application stricte,
 - entre marges de manœuvre ou application (stricte) de procédures,
 - entre relais descendant de la chaîne de prescriptions ou relais ascendant avec remontée des difficultés,
 - entre assumer pleinement (par l'action effective) ou déléguer,
 - entre confiance ou contrôle.
3. De mettre en exergue la complexité des situations, leur identification et la façon de les assumer par l'encadrement, et pour ce faire, étudier les conditions d'aide à la prise de décision.

1.1.C. Historique de la demande

La DGFIP a demandé à l'IRES de présenter, à l'occasion du Comité National de Suivi de Conditions de Vie au Travail (CNSCVT) tenu le 8 décembre 2011, une note comprenant une première approche scientifique en pluridisciplinarité sur l'encadrement et la façon d'améliorer les conditions de vie au travail.

Cette note rédigée par l'IRES s'était appuyée sur :

- une revue de littérature, portant plus particulièrement sur l'activité des cadres,
- un état des lieux à la DGFIP, à partir des premiers constats existants effectués par l'IRES (juin 2010 à juin 2011), et par le CNAM (mai 2010 à septembre 2011).

Elle a aussi annoncé une méthodologie de travaux à effectuer jusqu'en juin 2012 afin de poursuivre l'éclairage entrepris et de contribuer à atteindre l'objectif de soutien de l'encadrement.

Lors du CNSCVT du 3 juillet 2012, l'IRES a fait un premier retour sur l'état d'avancement des travaux de cette recherche en se focalisant sur les premiers constats autour :

- de la tenue des entretiens,
- de l'activité des cadres de proximité,
- des quatre notes étudiées : dépenses sans ordonnancement, relance des défaillements déclaratifs, dialogue de gestion, et devoir d'alerte dans le secteur public local.

1.2. Analyse du contexte

1.2.A. Retours sur la revue de littérature

La revue de littérature (*cf.* annexe) propose un panorama des connaissances actuelles sur le management et les conditions de vie au travail, avec une attention particulière portée

sur l'activité de l'ensemble des cadres, puis plus spécifiquement sur le travail des cadres de proximité.

De nombreux chercheurs issus de différents domaines (Six, 2000 ; Bouffartigue, 2001 ; Leplat & de Montmollin, 2001...) insistent sur l'importance de s'intéresser au travail des cadres pour comprendre et agir sur le travail des opérateurs. Reconnaître les spécificités du travail des cadres est nécessaire afin de permettre une transformation organisationnelle positive pour la santé de tous.

Selon Mintzberg (1973), trois rôles traditionnels se retrouvent dans l'activité de l'ensemble des cadres : informationnels, interpersonnels et décisionnels. Or, la fonction du cadre devient de plus en plus exigeante : élargissement des responsabilités, pression pour l'atteinte des résultats, carrière sinueuse et incertaine. Aujourd'hui, le cadre est plus autonome par rapport à sa hiérarchie ; il n'exécute plus simplement les ordres, mais doit être capable de prendre les bonnes décisions au bon moment. Une dimension éthique s'est également développée à travers la notion de responsabilité sociale (Dohou & Berland, 2007).

Son activité, caractérisée par sa brièveté, sa variété et un relationnel important, peut se classer en trois catégories : le pilotage d'un champ d'action ou d'un projet, la reconnaissance métier pour planifier et organiser le travail d'équipe, et, les responsabilités professionnelles (Kletz & Lenay, 2008).

Dans la littérature scientifique, le management est souvent divisé en trois niveaux : le cadre de proximité, le cadre intermédiaire et le dirigeant (Barabel & Meier, 2010).

Le cadre de proximité est positionné comme le maillon clé pour l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie au travail, puisqu'il a pour mission de gérer le travail quotidien de son équipe. Le cadre de proximité se situe au carrefour entre direction et personnel. De par sa position, c'est à lui de traduire les objectifs de performance en missions concrètes à réaliser par ses équipes de travail. Il organise les ressources cognitives, matérielles et sociales dont il dispose, pour répondre au mieux aux objectifs de performance, tout en optimisant les conditions de vie au travail au sein de son service (Hubault, 2005). Sa façon de piloter son service pour atteindre les objectifs fixés a donc des impacts directs sur la qualité du travail produit, mais aussi sur la qualité de vie au travail et le ressenti des conditions de travail du personnel.

Organiser le travail quotidien, c'est mettre en perspective le réel avec le prescrit, c'est-à-dire concevoir le travail de ses équipes en laissant des marges de manœuvre pour donner la possibilité à chacun de construire sa santé à travers sa propre activité.

1.2.B. Quelques constats préalables à la DGFIP

Au sein du « secteur public » (administrations, entreprises), la DGFIP n'est pas la seule organisation à s'imposer de fortes contraintes de moyens, tout en essayant de garder un haut niveau de performance.

Les analyses réalisées en externe des conséquences de ces fortes contraintes sur l'homme et la vie au travail montrent que le travail, ses conditions de réalisation, certains modes de management, certaines organisations peuvent être facteurs de détérioration des conditions de vie au travail, de la santé au travail.

L'importance de la ligne managériale au regard de l'analyse des risques et des enjeux, de la mise en œuvre d'une stratégie, d'un pilotage de l'amélioration des conditions de vie au travail, est essentielle compte tenu du rôle qui lui est dévolu.

La DGFIP, pas plus que les autres organisations, n'échappe à la nécessité d'analyser les CVT pour les améliorer. Elle doit prendre en compte l'enjeu essentiel de l'intégration par le management de ces questions dans sa mission, son rôle et ses responsabilités.

Le sujet est d'importance : il s'agit ici de lier qualité du travail et santé au travail.

A l'encadrement, ainsi désigné et responsabilisé, il convient de donner les moyens pour les mettre effectivement en capacité d'agir au quotidien à partir de cette dimension.

I.2.B.a. Le management quotidien dans les services et la relation avec la hiérarchie au cœur des discussions

La reconnaissance est l'un des sujets récurrents qui émergent dans les Espaces de Dialogue (EDD) pour les cadres comme pour les agents. Pour ces derniers, la reconnaissance ne se mesure pas seulement au moment de la notation, considérée de plus en plus souvent comme peu qualitative, équitable mais par des gestes et mots au quotidien. D'ailleurs, un travail de qualité devrait être plus souvent valorisé : « *Le travail accompli n'est pas reconnu* », « *les chefs ne disent jamais quand on travaille bien* ».

La reconnaissance s'exprime également par la disponibilité du N+1 ou de la direction locale qui doit rester à l'écoute des services : « *Il y a un manque d'écoute et de disponibilité de la direction* », « *ils [la direction] ne nous connaissent pas* ».

De manière générale, les agents se sentent insuffisamment associés aux décisions qui concernent leur quotidien, comme par exemple le déménagement de leur service. Les consulter et les associer de manière participative en amont de la conception de ce type de projet permettrait d'adapter au mieux les locaux à leur activité.

Ce manque de transparence, de visibilité sur le moyen terme, quel que soit le projet, est souvent perçu comme un manque de reconnaissance. Ce phénomène se retrouve également au niveau des cadres puisqu'ils aimeraient eux aussi être plus associés aux décisions prises par les directions locales. Actuellement, un sentiment d'empilement d'échelons hiérarchiques se développe de manière variable selon les départements, et a tendance à diminuer, voire rendre impossible, la proximité avec les directions locales.

La plupart des agents évoquent une gestion de l'urgence où chaque nouvelle tâche confiée vient supplanter l'urgence de la précédente : « *On n'a jamais d'avance, on est toujours sur le qui-vive* ». Quant aux cadres, ils parlent de priorisation des tâches car l'ensemble des missions considérées « cœur de leur métier » ne peut plus être réalisé (exemple du « Contrôle sur Pièces » - CSP -).

Un conflit éthique apparaît alors entre la réalisation des exigences et demandes des directions (ex. réaliser certains reporting, demandes statistiques) et celle des missions du métier, pouvant aller jusqu'à remettre en cause le sens du travail.

Pour les services recevant le public, l'accueil et l'organisation de l'accueil sont au cœur des discussions. Au-delà de la peur que la relation avec le public peut créer, l'organisation même de l'accueil est souvent à l'origine de malaise chez les agents et dans leur collectif de travail. En effet, ne pouvant abandonner le guichet, les agents à l'accueil déplorent souvent le fait de ne pas pouvoir être associés aux réunions d'équipe, de ne pas bénéficier d'horaires variables, ou encore de ne pas pouvoir faire d'autres tâches, du back-office par exemple.

I.2.B.b. Profusion d'informations versus difficulté à trouver l'information utile : le quotidien du management

Face à la profusion des notes, le manque de soutien technique est unanimement déploré, que ce soit au niveau local par les agents, le chef de service ou son adjoint, ou au niveau

départemental dans les directions. Les notes souvent très longues se complexifient car le contexte législatif se complexifie lui aussi : « *Pour comprendre les réductions d'impôts d'IR [liées aux dépenses d'amélioration d'habitat], il faut être un véritable technicien du bâtiment. Or, les notes de la centrale sont illisibles et inutilisables.* » De plus, les formations arrivent souvent après les premières applications des notes.

Un référent technique s'avère donc indispensable aux services pour garantir l'application sans faille de ces notes, car aujourd'hui « *le soutien technique apporté par les directions est aléatoire* ».

Avec l'intensification et la densification du travail – par la suppression d'effectifs, l'ajout de nouvelles tâches dues à des réorganisations successives et les dysfonctionnements informatiques encore nombreux (ex. l'application « CHORUS ») –, les agents et les cadres de proximité, n'ont plus le temps d'assurer la lecture de l'intégralité des notes, car celles-ci sont très nombreuses et souvent complexes.

Trop peu de temps, voire aucun, n'est dédié à la compréhension collective de ces notes, avec par exemple un espace de discussion commun à un service pour s'approprier le contenu, ou encore discuter des applications de celles-ci.

Par ailleurs, l'information utile risque de se perdre dans cette profusion de notes : « *Trop d'information tue l'information* ». Les agents se plaignent des notes qui leur arrivent régulièrement en plusieurs exemplaires, et remarquent que d'autres, après lecture, ne leur étaient pas vraiment destinées, car n'impactant pas leur activité : « *L'utilisation des mails devient abusive* ».

L'information véritablement utile, difficile à repérer, peut donc se retrouver noyée, ce qui génère chez les agents une appréhension de passer à côté de l'information indispensable.

Pour les cadres de proximité, cette inondation d'information est gérée en reportant le tout sur les agents (gain de temps *a priori*), ou bien en filtrant mais « *c'est au détriment d'autres tâches importantes* ». Face à cette forte inefficacité puisque chaque cadre de proximité va devoir traiter l'information à son niveau, les demandes sont de plus en plus fortes d'accompagnement des notes, de leur préparation en amont pour faciliter l'acquisition et le pilotage au sein des équipes.

Par ailleurs, leur demande d'informations stratégiques est de plus en plus prégnante : celle-ci est assimilée à de la reconnaissance, leur permet de donner sens à leur travail, notamment dans les arguments donnés pour accompagner les évolutions des métiers, donner du sens au travail de leurs collaborateurs.

Partie II. Problématique et méthodologie

Partie II. Problématique et méthodologie

II.1. Axes de recherche

Cette étude a permis d'établir le constat que les conditions de vie au travail (CVT) à la DGFIP ne sont pas pour l'essentiel des conditions « capacitanes », c'est-à-dire qu'elles ne favorisent ni le développement des compétences et de l'autonomie de chacun, ni la construction d'un collectif de travail permettant d'assurer la meilleure réalisation possible des missions, sans mettre en péril la santé des personnels.

Nous faisons nôtre la définition que B. Zimmermann propose de la notion de « capacité » : « *L'approche par les capacités [...] prend en compte à la fois ce qu'une personne est capable de faire – ses compétences –, les possibilités qui lui sont offertes pour développer ses compétences – les opportunités et les supports sociaux –, et ses préférences. Elle reformule ainsi le problème de la sécurité et de la responsabilité en l'arrimant à la question de la liberté et du collectif.* »⁴. Pour réaliser notre enquête, nous avons eu recours à trois approches différentes pour rendre compte de la situation des cadres de proximité :

- L'observation avec les outils de l'ergonomie,
- Des entretiens semi-directifs avec les cadres de proximité dans les services et les cadres intermédiaires en directions locales,
- L'animation des espaces de dialogue que nous avons poursuivie dans divers départements.

Ces divers modes d'investigation nous ont permis d'identifier un mal-être des cadres qui s'énonce sous forme de « plaintes » pas toujours formulées comme telles, et se décline en critiques à l'égard de leur vécu au travail, des modes d'organisation privilégiés, et surtout de résignations face aux situations de travail subies et d'insatisfactions de natures diverses, qui heurtent en particulier les valeurs qu'ils se sont données au cours de leur expérience d'encadrement.

Ces griefs permettent d'identifier la nature des difficultés principales qu'ils rencontrent :

- La réduction permanente des moyens qui induit une réorganisation continuelle dans les services tant au niveau matériel qu'humain ;
- Les conséquences de la restructuration qu'a entraînée la fusion DGI et DGCP ;
- L'évolution permanente de la législation fiscale qui contraint à ajuster voire renouveler et remettre en question les connaissances acquises ;
- L'informatisation des processus et la dématérialisation qui modifient la réalisation du travail ;
- Le sentiment d'une moindre qualité du travail réalisé qui ne correspond plus aux valeurs portées par les personnels ;

4. B. Zimmermann, *Ce que travailler veut dire*, *Economica*, 2011, p. 110.

- La remise en question de la définition du service rendu à l'utilisateur, du travail de qualité, du travail bien fait qui fait perdre du sens au travail ;

Dans ce contexte d'évolution permanente à tout point de vue, l'exigence d'adaptabilité s'est accrue par la découverte de métiers ou d'activités ignorées jusque-là (ex. ajout de nouvelles tâches à un service, apparition de la sensibilité CVT accroissant le rôle RH).

Avec autant de facteurs d'instabilité, de brouillage permanent des repères, les personnels sont contraints de recomposer leurs savoir-faire, leur « culture », leur maîtrise des outils (applicatifs). Les cadres encadrants en particulier se disent de plus en plus souvent en difficulté lorsqu'il s'agit de traduire en consignes concrètes les objectifs généraux de leur direction. De plus, le manque de soutien qu'ils ressentent renforce leur sentiment d'isolement en devant faire face à la complexité des situations rencontrées en mode « débrouille-toi ».

Cependant, malgré ces conditions extrêmement tendues, certains cadres de proximité empruntent des chemins de traverse, recourent à des pratiques « buissonnières » (de Certeau, 1980⁵), imaginent des pratiques inventives – individuellement, collectivement au niveau de leur service et/ou de leurs réseaux informels ou pas –. Ils trouvent des biais, utilisent ou se créent des marges de manœuvre, inventent des procédures propres, des modes opératoires susceptibles d'atténuer des conditions de travail difficiles ou de contourner les difficultés ou d'accorder leurs choix de manager à leurs valeurs. Ils s'emploient à convertir des directives générales en consignes concrètes et opérationnelles. Tant l'observation que leurs témoignages les montrent mobilisés par cette tâche de traduction. Ils font figure de tacticiens qui définissent des usages, les adaptent à des contextes divers, font des choix en fonction des circonstances.

Ils opèrent ainsi pour répondre aux exigences d'efficacité,

- en se préservant,
- en préservant leurs collaborateurs,
- en restant en accord avec leurs principes (leur morale professionnelle, leurs valeurs).

Toutefois, les solutions inventées ont leurs limites, ne sont que partiellement satisfaisantes ; elles restent des succédanés. Elles ne résisteraient sans doute pas à une perspective de moyen ou long terme.

Leur coût est élevé :

- tant en termes d'usure individuelle, collective, et donc de coût social et psychologique ;
- qu'en termes d'efficacité de l'organisation : erreurs, biais liés à l'utilisation des

indicateurs, organisation inadéquate des ressources disponibles, doublonnage.

Nous avons donc observé un système coûteux dans lequel les cadres paient le prix fort. De fait, on peut légitimement se demander si un tel mode de fonctionnement est viable. A quelle échéance ? A quel coût social ?

Aussi est-il urgent de construire un environnement (davantage) capacitant.

L'idée d'environnement capacitant est issue de la théorie des capacités (Sen, 1999) qui définit la capacité comme l'ensemble des choix possibles d'un individu donné, quel que soit l'usage qu'il en fait. L'environnement capacitant peut donc se traduire par « *l'ensemble des conditions individuelles, techniques, organisationnelles et sociales nécessaires pour que le travail soit non seulement non délétère, mais aussi facteur de liberté et de progrès* » (Pavageau, Nascimento & Falzon, 2007:4⁶).

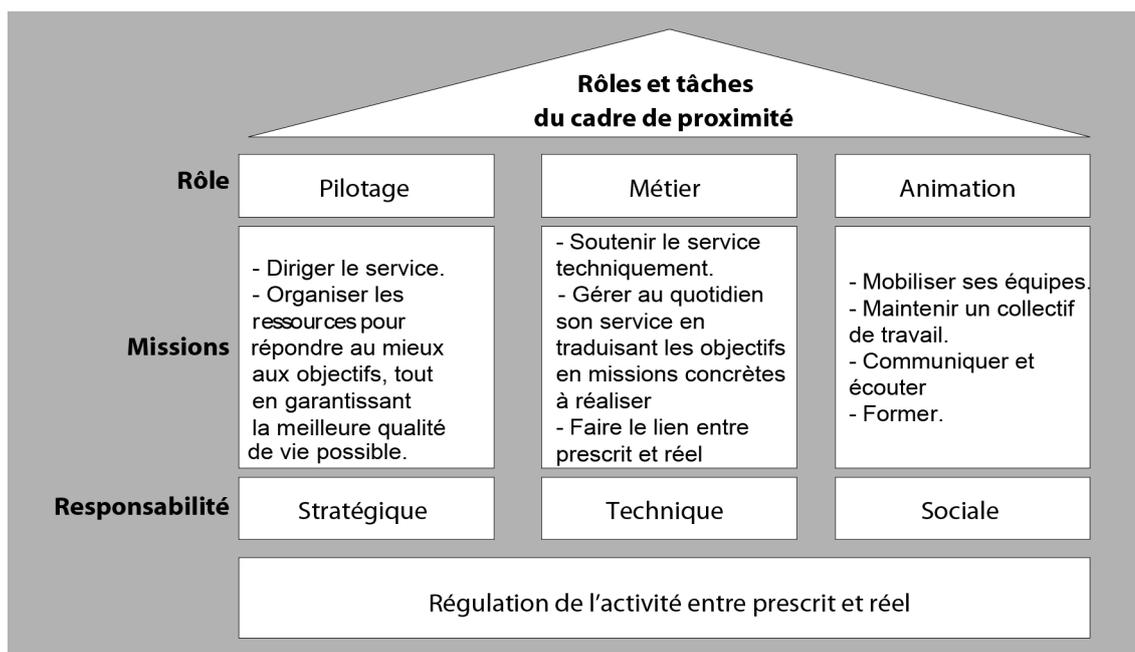
5. M. de Certeau (1980), *L'invention du quotidien*, UGE Coll.

6. Pavageau, P., Nascimento, A. & Falzon, P. (2007) *Les risques d'exclusion dans un contexte de transformation organisationnelle*. Pistes, 9 (2), octobre 2007.

Ainsi, il s'agit à la fois de préserver les capacités futures d'action, de prévenir l'exclusion sociale en prenant en compte les différences interindividuelles, et de favoriser le développement de nouvelles compétences et de nouveaux savoirs.

Les interactions de l'individuel et du collectif y sont indissociables. Il s'agit moins de réfléchir en termes d'aptitudes individuelles que de s'intéresser au collectif de travail et à l'ensemble formé par les conditions qui permettent la réalisation du travail (cadre temporel, cadre matériel, contraintes physiques, sollicitations psychologiques, conditions sociales, outils, rapport avec le public, organisation du travail...).

Pour ce faire, nous avons exploré cette question dans trois directions :



- Le pilotage d'un service

Dans les études précédemment menées, il a été montré que le manque de définition commune de la performance au sein de la DGFIP implique différentes appropriations et usages du pilotage par la performance. Ces manières de piloter, focalisées plus ou moins sur les indicateurs, la performance, ont un impact sur les conditions de vie au travail. Quel est le rôle d'un cadre de proximité responsable d'un service ? Quelles sont ses propres missions à réaliser ? Quel est son positionnement par rapport à sa direction, par rapport à ses agents ? Quelles sont les conditions effectives pour passer d'un dialogue de gestion à un dialogue d'organisation ? Quelles sont ses marges de manœuvre vis-à-vis de la prescription, de l'organisation d'un service ?

- Le soutien technique

A cela s'ajoutent parfois de la part des cadres une méconnaissance du travail des agents et de la technicité du métier, ainsi que des carences méthodologiques dans l'organisation d'un service. Quelles sont les connaissances d'un cadre de la technicité du métier pour maîtriser l'activité de son service ? Où se situe le compromis entre logique managériale et logique métier ? Quelle prise en compte des parcours professionnels au regard de la formation dispensée et/ou proposée (quantité, qualité, freins supposés et réels à celle-ci, bilans) ? Quel accompagnement tout au long de la carrière du cadre ?

- L'animation des équipes

Après la fixation des objectifs pendant le dialogue de gestion annuel avec son supérieur, processus essentiellement descendant, le cadre de proximité doit organiser les ressources qui lui sont allouées pour remplir au mieux ses objectifs, tout en optimisant les conditions de vie au travail dans son service. Dans quelles mesures un cadre de proximité a-t-il les moyens de mettre en symbiose les ressources humaines qui lui sont « confiées » ? Quelle formation, quels éléments lui sont donnés pour analyser une situation en étant très attentif à la relation humaine ? Quels sont les moyens d'améliorer les conditions de vie au travail des agents, collaborateurs du service dont il a la charge ? Quelles sont ses marges de manœuvre (réelles, supposées) ? Quels sont les moyens qui lui sont donnés pour assumer la part de « responsabilité sociale » confiée ?

L'élément fédérateur à ces trois axes d'investigation est constitué par le thème des CVT du collectif de travail (agents et cadres).

II.2. Méthodologie

Pour répondre à cette demande, l'IRES a proposé une approche pluridisciplinaire. Les points suivants ont été validés lors du CNSCVT du 8 décembre 2011.

II.2.A. Revue de littérature

Une revue des références principales a été effectuée concernant l'encadrement (*cf.* Annexe I).

De la littérature à la pratique : au regard de la revue de littérature présentée en annexe de la fiche 6.1 du CNSCVT du 8 décembre 2011, l'IRES a adopté une schématisation de l'activité du cadre de proximité en décomposant les différents rôles et tâches, représentés sur le schéma qui suit :

- **Le pilotage du service** nécessite une organisation des ressources disponibles pour assurer les objectifs du service.
- **Le soutien métier** est le support technique que le cadre apporte à ses équipes.
- **L'animation de l'équipe** est la manière de construire le collectif au quotidien pour répondre aux missions et atteindre les objectifs.
- **La régulation de l'activité** met en évidence les réajustements nécessaires pour faire face aux variabilités des situations de travail, quels que soient les trois axes présentés ci-dessus.

D'après les constats issus des EDD depuis 2010, ce schéma s'applique au contexte de cette recherche sur l'encadrement, même s'il reste à définir la place de chacun de ces trois axes, ainsi que les liens qu'il pourrait y avoir entre eux.

La grille d'entretien s'est construite selon cette analyse (*cf.* Annexe II).

II.2.B. Apports des groupes de travail nationaux sur le « management »

(juillet et décembre 2011, mars et juillet 2012)

Leur but a été de recueillir et de confronter d'une part les attentes, observations et suggestions des organisations syndicales, d'autre part les demandes et perceptions de l'administration, ce qui a permis pour l'IRES de compléter et d'infléchir quand il y a eu lieu les objectifs de l'analyse des données recueillies.

II.2.C. Apports des espaces de dialogues (EDD)

Au-delà de leur fonction initiale d'amélioration des conditions de vie au travail, les EDD constituent et constitueront une source d'informations qualitatives pour alimenter cette recherche, que ce soit à partir des EDD Cadres ou des EDD Agents ⁷.

II.2.D. Entretiens individuels et collectifs

Les entretiens individuels ont été menés auprès de personnes volontaires, tout au long de la chaîne de l'encadrement à la DGFIP. Ils n'ont néanmoins pas vocation à étudier et à mettre en exergue les CVT des cadres supérieurs et leur possible amélioration.

L'IRES s'est réservé la possibilité de mener des entretiens collectifs qui se sont déroulés selon les mêmes règles déontologiques en fonction des premiers résultats obtenus, afin de les confirmer ou d'obtenir des informations complémentaires.

- Entretiens avec les bureaux métiers en administration centrale

Ces entretiens ont eu vocation à rencontrer les bureaux qui ont été à la base de la confection des notes sélectionnées pour l'étude, afin de comprendre les conditions de leur élaboration avant leur diffusion dans les directions et services, et donc avant leur arrivée auprès des cadres de proximité. Le but est d'étudier les écarts entre la prescription de la note et sa compréhension puis sa mise en application réelle.

Sont concernées :

- la note sur le dialogue de gestion : l'entretien avec le bureau BP1A s'est déroulé le 4 avril,
- la note sur la Relance des Défaillants Déclaratifs (RDD)
- les Dépenses Sans Ordonnancement (DSO) : pour ces deux notes l'entretien avec le bureau GF2A et la Mission Nationale de Réingénierie des Process a eu lieu le 10 avril,
- la circulaire sur le devoir d'alerte : l'entretien avec le chef de service CL et d'un chargé de mission a eu lieu le 23 avril.
- Entretiens avec les cadres de proximité (réalisés en mai –juin et début septembre)

Les six départements sélectionnés par la Direction Générale avec les délégués interrégionaux sont les suivants : Aube, Cher, Pyrénées-Orientales, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, et Vienne.

Eléments de composition du panel

Total : 35 personnes

Genre : 24 hommes, 11 femmes.

Prise de fonction dans le poste : 6 moins d'un an, 7 entre un an et deux ans, 22 plus de deux ans.

Type de service : 1 pairie départementale, 2 SIE-SIP, 2 SIE-SIP-CDIF, 4 SIP, 9 SIE, 16 trésoreries. 1

Nombre d'agents encadrés : de 2 à 30 agents.

Nombre de cadres encadrant avec adjoint : 26.

1. SIE: Service des Impôts aux Entreprises, SIP: Service des Impôts aux Particuliers, CDIF: Centre des Impôts Fonciers.

7. Pour en savoir plus sur les Espaces de dialogue, consulter sur le site intranet de la DGFIP « conditions de vie au travail- protocole EDD ».

Les cadres de proximité ont été choisis par l'IRES à partir de la liste de l'ensemble des cadres du département, fournie par les directions, en s'efforçant de panacher selon les postes, leur type et leur taille. L'IRES a plutôt orienté ses choix au regard des notes produites par l'administration centrale et soumises à l'étude, tout en assurant une certaine égalité du nombre de cadres des deux filières. Suite au choix opéré, les cadres ont été joints par mails et/ou par téléphone pour les informer (une note d'information leur a été envoyée) de la demande, recueillir leur accord, et convenir d'une rencontre sur leur poste de travail, s'ils acceptaient de participer à l'étude. L'IRES a garanti bien évidemment leur anonymat et la totale confidentialité des propos tenus.

- **Entretiens avec les chefs de pôle locaux et le directeur départemental** (réalisés en mai-juin et début septembre)

Ces entretiens ont été réalisés lors de la présence de l'IRES dans les DDFiP et DRFiP. Ils portent principalement sur les notes ciblées ci-dessus, et sur l'étude de leurs effets tout au long de la chaîne de commandement jusqu'aux cadres de proximité.

II.2.E. Observations de l'activité

Dans le but d'approcher l'activité du cadre de proximité dans sa globalité, cette étude s'est appuyée sur une méthodologie d'entretiens, couplée à des observations de l'activité, afin de mettre en évidence des éléments clé de la gestion quotidienne du service par ce cadre encadrant. Cela a comme objectif à la fois de :

- comprendre comment un cadre de proximité planifie sa journée, et de voir les rajustement/régulations qui se font en cours d'activité, liés à la variabilité de la situation de travail. Les observables étudiées ont été :
 - l'agenda prévu de la journée observée avec les objectifs définis et établis par le cadre de proximité ;
 - le nombre d'agents présents dans le service, en lien avec l'organigramme fonctionnel ;
 - le relevé d'activité avec la notification des aléas.
- montrer les différences potentielles de l'activité de cadre de proximité liées à la diversité des parcours et à celle des caractéristiques du service, ces différences pouvant avoir des impacts variés sur les conditions de vie au travail. L'activité a été suivie à travers :
 - les interactions avec autrui (agents, hiérarchie, usagers...) : type de communication et moyens (notamment les TIC), fréquence, but ;
 - les déplacements dans le service : fréquence, but ;
 - les aléas rencontrés ; typologie, fréquence, résolution (ou solution envisagée).

Ces observations ont été basées sur la participation volontaire de 8 cadres de proximité dans un même département, avec comme critère de construire un panel varié (*cf.* encadré) : âge, genre, expérience sur le poste, nombre d'agents encadrés, type de service et parcours professionnel du cadre. Ces observations ont été accompagnées d'un entretien pour assimiler le fonctionnement du service, ainsi que de techniques de verbalisation pour accéder notamment aux raisonnements cognitifs de prise de décision ou de résolution de problèmes, que le simple fait d'observer ne permet pas.

Chaque volontaire a été suivi pendant deux journées complètes et non consécutives, totalisant ainsi près de 160 heures d'observations.

Dans la littérature, l'activité du cadre est très souvent caractérisée à la fois par une quantité élevée de travail et un rythme soutenu, et par une brièveté, une variété et une fragmentation des tâches, le relationnel et les communications tenant une place centrale (Guilbert & Lancry, 2007)⁸. Ces mêmes constats émanent du terrain de la DGFIP, avec une insistance particulière sur la forte conscience professionnelle de ces cadres encadrants rencontrés, parfois même au détriment de leur propre santé.

Eléments de composition du panel

Age : variant de 29 à 60 ans, moyenne de 44 ans.

Genre : 5 hommes, 3 femmes.

Prise de fonction dans le poste : 2 moins d'un an, 3 entre un an et deux ans, 3 plus de deux ans.

Type de service : 1 pairie départementale, 1 SIE-SIP, 1 SIP, 1 SIE, 1 trésorerie municipale, 3 trésoreries mixtes.

Nombre d'agents encadrés : de 2 à 35 agents.

Parcours professionnels : 3 en début, 4 en milieu, et 1 en fin de carrière.

II.2.F. Approches qualitatives et quantitatives complémentaires par recueil de données

L'IRES avait prévu d'aborder une analyse de données statistiques sur la population des cadres de proximité afin de mieux appréhender cette catégorie.

Les données n'ayant pas été fournies à la date de clôture de ce rapport, il peut être envisagé de reprendre cette analyse par la suite.

II.2.G. Présentation de l'étude aux organisations syndicales locales

Il a été demandé à l'IRES de proposer aux organisations syndicales qui le souhaiteraient de les rencontrer afin de présenter cette recherche. Pour l'instant, seules les OS d'un département ont souhaité ces précisions.

8. Guilbert L. & Lancry A., 2007. L'analyse des activités des cadres : l'intérêt de la triangulation des méthodes. *Le travail humain*, 2007/4, vol.70, p.313-342.

Partie III. Diagnostic

Partie III. Diagnostic

L'IRES a bâti son diagnostic à partir des données obtenues selon la méthodologie expliquée dans la partie précédente.

La première partie (III.1) à travers une analyse de l'activité, tente de cerner ce qu'est l'activité d'un cadre encadrant de proximité au quotidien à la DGFIP, en pointant quelques caractéristiques de manière à la décrire et de faire le lien avec l'activité réalisée tout au long de l'année et sa possible modélisation.

Les parties suivantes sont construites à partir de l'analyse des données issues d'entretiens portant sur la globalité (annuelle) de l'activité du cadre de proximité et de son lien avec son rôle et sa mission : métier et ressenti. Ces parties se concentrent sur les trois axes de recherche posés dans la problématique : piloter (III.2), animer (III.3) et mise en œuvre d'une technicité (III.4).

III.1. L'activité de cadre de proximité à la DGFIP

III.1.A. La gestion de l'aléa : une résolution continue de problèmes

III.1.A.a. Des aléas variés et fréquents

Sur l'ensemble des observations, une multitude de situations, plus ou moins problématiques au regard de la connaissance et de la compréhension que le cadre a, et nécessitant une prise en charge plus ou moins longue, s'est présentée aux cadres de proximité, tous services et cadres confondus.

Certains problèmes apparaissent de manière récurrente, d'autres sont plus ponctuels. Il ne s'agit pas ici d'en dresser la liste exhaustive, mais plutôt de proposer une classification des situations rencontrées par ces cadres, tout en restant conscient que certaines situations n'ont sans doute pas été observées. Il est également impossible de distinguer des occurrences d'apparition, car la variabilité des situations est très importante, même au sein d'un seul service.

Bien que la majorité des aléas puisse être résolue dans la journée de travail du cadre, certaines prises en charge peuvent dépasser l'unité temporelle de la journée, notamment lorsque l'information et/ou la compétence n'est pas présente dans le service ou lorsqu'un tiers est sollicité, et nécessiteront un suivi voire un contrôle a posteriori. Les stratégies de mémorisation sont alors propres à chaque cadre observé : utilisation de post-it ou de fiche « pense-bête », gestion des événements dans différentes formes de calendrier/agenda (papier ou électronique), communication de la situation en attente auprès des agents.

Le cadre de proximité doit assumer la résolution de l'ensemble de ces aléas pour garantir le bon fonctionnement de son service et que celui-ci « tourne au quotidien », comme l'ont souligné l'ensemble des cadres. Au-delà du « débrouille-toi », la palette de connaissances et de compétences techniques, technologiques, organisationnelles, managériales, relationnelles... doit donc couvrir un champ très large, certaines ne faisant partie d'aucune formation (ex. bricolage dans les locaux, dépannage informatique).

Typologie des aléas rencontrés	Exemples
Organisation matérielle du service	<p>Outils et fournitures de travail Panne d'un écran d'ordinateur : comment faire pour que l'agent ait un ordinateur qui fonctionne à son arrivée ? ... Manque de fournitures : comment mieux anticiper l'activité et mieux prévoir les besoins fonctionnels ? ... Locaux Mauvais fonctionnement d'un néon : comment pallier au manque de lumière et garantir les meilleures conditions de travail ? ... Travaux dans les locaux : comment perturber au minimum le travail des agents et l'accueil du public ? ... Déménagement d'une partie des archives : comment gagner de la place ? comment faciliter leur accès ? ... Vérification de l'ensemble des portes et fenêtres : comment pallier aux oublis et éviter de revenir si l'alarme sonne ? ...</p>
Technicité du métier	<p>Notes : comment les traduire aux agents ? ... Technicité du traitement informatique : comment passer une écriture particulière ? ... Traitement de cas complexes : quelle procédure suivre ? ... Traitement de cas particuliers peu récurrents : ex. comptes de gestion : quelle présentation à adopter ? ...</p>
Gestion du public (physique, téléphone, mail...)	<p>Usagers Question complexe de l'usager : comment trouver la meilleure réponse rapidement ? Usagers agressifs : comment soutenir l'agent qui le reçoit ? ... Ordonnateurs Construction d'un partenariat : comment faciliter les échanges ? ...</p>
Organisation du travail	<p>Validation des congés : comment gérer les sous-effectifs ? ... Répartition des tâches : comment l'adapter à la capacité de chacun ? Comment la modifier si absence d'un ou plusieurs agents ? ... Formation : comment suggérer des formations aux agents ? ...</p>
Informatique	<p>Gestion interne au service Technicité des applications informatiques : comment répondre à un problème d'un agent type procédure informatique à suivre ? ... Lenteur du serveur : comment optimiser le temps de chargement d'une page ? ... Recherche d'informations : comment trouver rapidement l'information recherchée ? ... Gestion externe Dysfonctionnement dans les téléprocédures : comment l'expliquer aux usagers/ordonnateurs ? Technicité des téléprocédures : comment expliquer la procédure à suivre à l'ordonnateur (ex. TIPI) ?</p>

III.1.A.b. Une régulation des aléas en continu

Les aléas ci-dessus répertoriés interviennent de manière continue et aléatoire dans la journée de travail du cadre. Il doit alors les prendre en compte pour ajuster au mieux le travail de ses équipes, pour réguler le fonctionnement de son service « *en temps réel* ».

Ces sollicitations se manifestent de différentes manières :

- **Qui ?** agents, usagers, ordonnateurs, direction.
- **Comment ?** mail, téléphone, courrier, accueil physique, interaction directe.

- **Quand ?** tout au long de la journée, avec certaines plages horaires plus calmes : avant 8h30, entre 12h et 13h30 et après 16h30.
- **Combien ?** le nombre varie beaucoup en fonction de la journée observée, indifféremment du type de service : entre 2 et 15 sollicitations par heure.

De manière générale, les cadres préfèrent traiter les sollicitations au quotidien, ou encore « *au fil de l'eau* » et éviter l'accumulation de situations non traitées, les situations en attente pouvant générer d'autres aléas et éventuellement se dégénérer : « *Je ne souhaite pas fermer ma porte, je préfère que mes collaborateurs viennent me voir dès qu'ils ont un problème. De cette manière, je sais que je n'aurai pas une mauvaise surprise en ouvrant* ».

Souvent la porte de leur bureau reste ouverte pour garder un œil, une oreille sur le service et ainsi mesurer en permanence l'avancement de la réalisation des missions, les problèmes rencontrés. Le cadre décide alors d'intervenir ou non en soutien à ses équipes. Pour eux, ils font ce choix en fonction de leur connaissance du dossier de l'usager (comportement, historique), des compétences des agents, de leur évaluation de l'évolution probable de la situation. L'expérience et les connaissances terrain sont indispensables pour ajuster leurs réactions.

Aller à la rencontre des agents plusieurs fois par jour, comme le matin en passant dire bonjour dans le service ou encore pour distribuer le courrier et les tâches à traiter à chaque agent, leur permet également de « *ressentir* » l'état du service, « *de prendre la température* ». Certains agents utilisent ces temps pour faire part de remarques sur leur activité, telles que l'avancement dans les missions, les problèmes rencontrés et les solutions trouvées, les questionnements restés ouverts.

III.1.A.c. ... mais différente en fonction de l'expérience

Bien que tous les cadres tentent de réguler l'activité du service en continu, les résolutions de situations problématiques peuvent prendre plus ou moins de temps, en fonction de la complexité de la situation et de facteurs échappant au contrôle du cadre (ex. type et temps de réaction du public), mais également en fonction du chef de service ou poste et de son parcours professionnel. Ce constat s'est révélé quel que soit le service observé.

Globalement, trois situations peuvent être distinguées :

1. **Le cadre ne connaît pas le problème qui semble complètement nouveau** : il faut construire une solution de toute pièce.
2. **Le cadre ne connaît pas le problème mais peut le rattacher à une connaissance** : il cherche alors un référentiel pour se rapporter à une situation de référence, proche du problème évoqué.
3. **Le cadre connaît le problème rencontré** : il est possible de le résoudre en suivant la méthodologie, le process.

Les cadres récemment sortis d'école se situent très majoritairement dans le cas 1. Ils ont alors le réflexe de se référer à leurs cours, aux tutoriels pour suivre les procédures, aux documents sauvés ça et là au fil de leur activité, avant de demander des conseils aux agents puis de contacter la direction locale pour obtenir les informations nécessaires.

Les cadres expérimentés, c'est-à-dire qui ont déjà passés quelques années à la tête d'un service, quel qu'en soit le type, quant à eux, se situent plus souvent dans les cas 2 et 3. D'ailleurs, ils ont adopté d'autres stratégies, en se construisant un réseau d'expertise plus ou moins formel au cours des années. Cela leur permet de traiter beaucoup plus rapidement les problèmes dits « *courants* » : soit dont la fréquence est régulière, soit dont la complexité est habituelle. Ils ont en effet recensé ces problèmes déjà vécus, ou

potentiellement à vivre, dans une base de données personnelles, non mutualisée. Grâce à la connaissance de leur activité, à partir des documentations, notes reçus par mail, flash info, ... ils ont pu glaner les informations utiles immédiates ou dans l'avenir, puis les pré-trier en fonction des problèmes qu'ils pensaient pouvoir rencontrer dans leur activité. Ils savent également très souvent où trouver l'information ou l'interlocuteur qui la leur apportera. Cet essai d'anticipation montre très clairement une expertise métier.

Cependant, la comparaison novice/expérimenté en fonction de l'ancienneté à la DGFIP n'est pas suffisante pour comprendre l'ensemble des stratégies développées. Il faut aussi prendre en considération les changements de parcours, par exemple, un passage de la filière gestion publique à celle fiscale, un changement de cœur de métier. Tous ces éléments sont autant de clés de lecture qui peuvent mettre à mal et remettre en cause les compétences de certains cadres de proximité, très compétents dans leur domaine précédent, mais redevenus novices à l'arrivée dans un nouveau poste, par manque de connaissance métier.

Dans tous les cas, les cadres se sont insérés dans des réseaux pour tenter de capter les informations utiles. Par exemple, l'entraide est forte entre les jeunes chefs de poste qui se téléphonent pour se communiquer les problèmes actuels et échanger les solutions et autres « *trucs* » trouvés pour les contourner. Il existe aussi un soutien entre les comptables d'un même type de service au sein d'un même département, mais aussi avec ceux des départements limitrophes qu'ils ont pu connaître au cours de leur carrière.

III.1.A.d. La difficulté d'anticiper pour tous

Malgré ces stratégies développées avec l'expérience, l'anticipation quotidienne de l'activité reste très difficile car, comme nous l'avons montré, les aléas sont très variés et fréquents. Il existe d'ailleurs de grosses différences entre l'agenda prévu pour une journée de travail et le travail effectivement réalisé par le cadre, et ce, sans distinction de parcours professionnel. L'ensemble des tâches prévues ne sont souvent pas toutes réalisées, alors que d'autres imprévues auront été traitées.

Pour les cadres rencontrés, certaines tâches journalières sont incontournables (ex. regarder les demandes de congés ou d'absence déposés dans Agora, consulter l'application Ulysse du département pour voir les dernières nouveautés, relever plusieurs fois par jour la boîte mail du service et celle du cadre), alors que d'autres varient en fonction de l'activité du service.

A la fin de la journée, certains cadres avouent ne pas savoir ce qu'ils ont fait dans leur journée, tant leur travail a été parcellisé, découpé, interrompu. Ils sont souvent incapables de se remémorer en détails cette journée : seuls les deux ou trois principaux problèmes traités, qu'ils soient prévus ou non, sont expliqués.

Pourtant il est possible d'anticiper un minimum l'exercice d'une année par rapport à la précédente : les grands pics d'activité, les principales échéances étant identiques. De plus, la mesure mensuelle de l'activité, à travers les indicateurs de performance et tableau de bord, permettent un retour et une anticipation au plus juste de l'exercice en cours.

III.1.A.e. La gestion de l'aléa : quel coût pour le cadre de proximité ?

La gestion de l'aléa se traduit à la fois par un coût physique, cognitif et psychologique.

D'une part, l'amplitude horaire de la journée de travail d'un cadre est très large afin de trouver des plages calmes pour « *travailler tranquillement* » (tôt le matin, le midi, ou le soir), c'est-à-dire faire le travail de cadre, tel que traiter les dossiers de gros contentieux, faire une analyse financière, sans être hyper sollicité, car ces tâches demandent une concentration qu'il est impossible de trouver lorsque le public est accueilli, ou lorsque les

agents sont présents. Les temps méridiens en sont réduits au minimum physiologique, en mangeant souvent « *sur un coin de bureau* », et très souvent sans sortir du lieu de travail.

D'autre part, la conscience professionnelle de ces cadres est forte, peut-être liée à leur responsabilité personnelle et pécuniaire. Certaines situations, notamment les dossiers urgents ou complexes, engendrent du stress, qui s'il est quotidien s'ajoute à la fatigue cognitive créée par les sollicitations multiples.

III.1.B. Une polyactivité : entre variabilité des situations et multiplicité des tâches

III.1.B.a. Variabilité inter service, intra service

Même s'il n'existe qu'une dénomination de cadre encadrant à la DGFIP, sur le terrain chaque cadre fait face à une situation de travail particulière :

- **Le nombre d'agents** : un service à 2 agents n'est pas géré de la même manière qu'un service à 35 agents. Le cadre n'y a donc pas la même activité : dans le premier cas, il est indispensable d'être un cadre technicien « *touche-à-tout* » proche du métier des agents de manière à assurer la réalisation des missions et des objectifs du service. Le second cas attend plutôt un cadre manager, qui peut s'appuyer sur les compétences techniques de ses adjoints. Entre les deux cas, le curseur doit être placé sur une échelle variant entre technicité et management, en fonction des situations rencontrées.
- **Le portefeuille** : le nombre d'utilisateurs, le nombre de communes, le montant des budgets, le tissu fiscal, ... sont autant d'éléments qui diversifient l'activité des différents services.

Pour mener au mieux l'activité de son service, le cadre de proximité doit donc connaître à la fois le terrain dans le sens des spécificités de son service, et la technicité métier.

III.1.B.b. Une gestion en parallèle semée d'interruptions

Les nombreuses sollicitations viennent donc très souvent interrompre le travail du cadre. Il peut alors mener plusieurs tâches de front, en parallèle comme téléphoner et viser le courrier ou encore répondre à un mail et discuter avec un agent en quête de solutions techniques ; ou alors plutôt lâcher une tâche et y revenir par la suite. C'est ainsi que certaines tâches traversent la journée du cadre en pointillé. Par exemple, préparer les comptes de gestion (se renseigner sur la mise au format des différentes liasses, des documents à présenter, préparer les cartons, viser les documents, ranger, classer...) a été interrompu par l'accueil d'un ordonnateur ou d'un usager, par une question d'un agent, par le téléphone d'un collègue comptable, par la lecture et la réponse à 6 mails à différents moments. Cette tâche commencée le matin a ainsi été séquencée sur l'ensemble de la journée.

Par ailleurs, la brièveté des tâches est renforcée par l'utilisation du mail, comme de l'ensemble des TIC plus généralement. Actuellement, ce sont les applications informatiques qui dictent l'activité quotidienne et incitent à un traitement « *au fil de l'eau* » : « *Mes mails, je les prends au fur-et-à-mesure qu'ils arrivent, si le traitement est rapide, je le fais tout de suite, s'il faut un peu de réflexion, je le mets de côté pour les moments calmes* », « *je gère mes mails en temps réel, pour éviter de revenir dessus après coup. Comme ça, je n'oublie rien* ».

Le relationnel et la communication au quotidien sont alors indispensables pour gérer au mieux l'ensemble des acteurs (équipes, public, direction) en quête d'informations. Les cadres rencontrés insistent sur les moments de convivialité entre les équipes mais aussi avec les ordonnateurs, vus comme des partenaires.

III.1.B.c. Un dilemme entre cœur de métier et tâche de reporting

A l'heure actuelle, les tâches de reporting prennent de plus en plus de place dans l'activité du cadre de proximité, au détriment du cœur de métier. Le contrôle interne obligatoire n'est pas forcément bien apprécié, car les cadres font eux-mêmes un contrôle régulier pour s'assurer de la qualité des missions, des délais respectés... Il en est de même pour certains indicateurs non compris sur le terrain.

Au-delà du cœur de métier, et au regard des éléments énoncés, nous pouvons confirmer notre découpage de l'activité de cadre en trois catégories de tâches :

- le pilotage du service.
- l'animation des équipes.
- le soutien technique.

Le travail de cadre à la DGFIP se caractérise par une polyactivité, c'est-à-dire une activité morcelée en « *micro tâches* » souvent très brèves qui se succèdent les unes les autres, se mêlent et s'interrompent continuellement pour assurer un travail « *au fil de l'eau* ». Ces tâches multiples et plus ou moins complexes nécessitent des compétences très variées pour traiter et répondre à la variabilité des situations de travail rencontrées par le cadre de proximité.

Le quotidien de son activité se concentre sur la résolution de problèmes par la gestion de l'aléa, voire bien souvent une gestion parallèle de plusieurs imprévus. Les stratégies déployées pour y faire face peuvent être différentes en fonction du parcours professionnel, mais toutes ont un coût cognitif élevé pour ce cadre encadrant.

A cela s'ajoutent différents dilemmes entre logique managériale et logique technique, le cœur de métier pouvant entrer en contradiction avec les demandes de reporting de sa direction.

Dans la suite de cette étude, l'IRES a choisi de s'intéresser particulièrement aux trois piliers de tâches définies précédemment : le pilotage d'un service, l'animation des équipes et le soutien technique, puis de croiser ceux-ci au regard des parcours professionnels, avant de s'intéresser particulièrement au métier d'adjoint. Bien qu'également cadre de proximité, présent sur le terrain, l'activité d'adjoint est souvent oubliée, et pourtant pas totalement similaire à celle de chef de service ou de poste.

III.2. Etre cadre au quotidien : piloter le service

III.2.A. Qu'est-ce-que piloter ?

De nombreuses entreprises ont conservé les outils traditionnels de mesure et de pilotage de la performance alors qu'elles superposent des objectifs de qualité et de délais avec des objectifs de rendement, ce qui intensifie le travail. Il en est de même à la DGFIP.

L'approche par les processus décompose l'activité globale d'une organisation en processus en partant de l'hypothèse que l'amélioration des processus entraîne une amélioration de la performance globale (Barabel & Meier, 2010)⁹. Lorino (2003)¹⁰, quant à lui, assimile l'organisation à un portefeuille qui combine ressources, internes et externes, et compétences. Pour piloter ses activités, l'organisation doit anticiper ses actions à travers des objectifs stratégiques qui permettent ensuite la mise en place d'actions opérationnelles concrètes. Le système de pilotage est donc en accord avec la stratégie. Pour faciliter la

9. Barabel, M. & Meier, O. (2010), *Manager - Les meilleures pratiques du management*. Dunod, Paris.

10. Lorino, P. (2003), *Méthodes et pratiques de la performance - Le pilotage par les processus et les compétences*. Organisation.

vigilance et la réactivité de l'organisation, une boucle rétroactive est également déployée par le retour d'expérience.

Selon ce même auteur, un système de pilotage fonctionnel est qualifié comme simple, interprétable pour l'action, structuré et orienté vers la stratégie. Avec un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs de performance sélectionnés en adéquation avec la stratégie de l'organisation, le système de pilotage est facile à manier. De plus, les données doivent être claires et expliquées afin d'être comprises par les personnes concernées.

Par ailleurs, la mesure de performance est une composante essentielle du management d'une organisation. Chaque partenaire donne du sens à son action et modifie son comportement afin d'optimiser sa propre satisfaction (Barabel & Meier, 2010). Le pilotage par la performance implique le suivi d'indicateurs de performance et leurs comparaisons permanentes à un référentiel.

Un indicateur est « *Une information devant aider un acteur à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat* », selon Pesqueux (2004)¹¹. L'indicateur n'est pas réduit à un chiffre mais étroitement lié à un processus d'actions, la valeur chiffrée seule ne peut avoir de sens.

Plusieurs sortes d'indicateurs se distinguent (Lorino, 2003). L'indicateur de résultat évalue le résultat final, lorsque l'action est réalisée, alors que celui de suivi ou de processus mesure une action en cours. L'indicateur de reporting, engagement contractuel pris avec le responsable N+1, a pour but d'informer le niveau hiérarchique supérieur, en termes de performance réalisée et d'atteinte des objectifs. L'indicateur de pilotage aide au pilotage de l'activité, en guidant une action en cours sans forcément être contrôlé par les supérieurs hiérarchiques.

Malgré ces distinctions théoriques, il est plus difficile de faire la part des choses dans l'activité réelle. Un indicateur est pertinent à la fois sur le plan opérationnel – il est en lien avec l'action à piloter –, et stratégique – il correspond à un objectif.

Nos interlocuteurs sont nombreux à utiliser la métaphore du capitaine de bateau dans la tempête pour décrire l'image qu'ils ont de la fonction de pilotage. « *La direction nous aide mais c'est le chef qui décide, même si on a le soutien de l'équipe. C'est comme un navire en haute mer, dans la tempête vous êtes seul.* »

De même, certains recourent à l'image du pilote de Formule 1 qui ajoute à l'idée de solitude et de responsabilité celles de l'innovation permanente, la rapidité des évolutions technologiques, organisationnelles, législatives, juridiques... et la pression psychologique qui y est associée : « *On a l'impression d'être dans une voiture qui roule à pleine vitesse comme une Formule 1, qui continue d'accélérer mais qu'il n'y a plus de pilote* ».

Ces deux métaphores nous semblent représentatives de la vision qu'ont les cadres de leur fonction de pilotage. Il en ressort l'idée d'isolement, de situations où la décision ultime leur revient, d'une montée toujours grandissante d'insécurité liée à l'environnement.

Alors que le pilotage semble être une organisation extrêmement cadrée, obéissant à des règles, des procédures strictement définies, des process, il n'échappe pas à une représentation imaginaire que les logiques rationnelles n'épuisent pas. Piloter un service, c'est aussi assumer – et s'affronter à – cette dimension de l'activité, ces à-côtés de la définition technique de la tâche, qui n'est pas totalement détachée d'une forte dimension émotionnelle. Les troubles qu'évoquent les cadres se situent d'ailleurs sur ce dernier plan.

11. Pesqueux, Y. (2004), *La notion de performance globale*. Dans 5^{ème} forum international sur « La Performance Globale de l'Entreprise ». Tunis (Tunisie).

Loin de l'utopie technocratique qui gommerait cette dimension psychologique, les témoignages recueillis dévoilent que les décisions de pilotage ne cessent de croiser des appréciations sur le relationnel et de prendre en compte des principes déontologiques.

Ainsi affecter tel ou telle à tel poste c'est toujours faire un pari sur ses capacités de réussite dans cette fonction ; c'est apprécier sa résistance à d'éventuelles tensions avec le public. Confier telle tâche à un autre, c'est lui donner l'occasion de valoriser son estime de soi, etc.

De même, il peut exister une contradiction entre la logique d'organisation la plus efficace (ex. confier régulièrement une tâche répétitive à un agent qui la maîtrise bien) et une appréciation morale (ex. le faire, c'est lui interdire de progresser ou tout au moins ne pas lui donner l'occasion de le faire).

Sur la base du traitement des données recueillies, nous avons pu mettre en évidence toute une palette de modes de pilotage.

III.2.B. Différents modes de pilotage

Nous présentons ici une série de modes de pilotage qui nous sont apparus au cours de nos observations ou que l'on peut retirer des différents témoignages. Nous avons choisi de les caractériser par des dominantes mais bien évidemment, il s'agit le plus souvent de styles de pilotage composites, qui empruntent à plusieurs des traits que nous avons identifiés.

III.2.B.a. Pilotage par la performance décliné à la DGFIP

A partir des moyens

Le pilotage de l'activité est bien entendu tributaire des moyens dont dispose le chef de service au quotidien. Il n'est pas de mode de pilotage sur lequel ne pèse le rétrécissement des moyens auquel on assiste depuis quelques années. Il est donc une caractéristique commune à l'ensemble des modes de pilotage décrits par la suite, c'est la contrainte des moyens.

Piloter c'est toujours le faire en fonction de moyens réduits et définir obligatoirement des priorités qui peuvent ainsi changer en fonction des effectifs et ressources matérielles à disposition. Le cadre peut aussi se trouver en situation d'y renoncer : « *Les objectifs disparaissent très souvent sous la pression du quotidien* ».

A Partir des objectifs fixés et /ou des indicateurs, à partir du dialogue de gestion

Les cadres rencontrés semblent peu nombreux à piloter leurs tâches quotidiennes par les objectifs. Certains s'y réfèrent en les communiquant à leur équipe de façon mensuelle ou au moment de réunions professionnelles : « *Je fais un flash info sur le service avec des couleurs pour montrer où on en est : vert, c'est bon ; orange, il y a danger. Je ne stresse pas les agents car ils sont demandeurs.* »

D'autres se refusent à un tel mode de pilotage et s'attachent plutôt à insister sur le sens des missions (assiette, recouvrement, contrôle) d'autant que « *certain indicateurs peuvent avoir un sens contreproductif en matière de motivation des équipes* », tels les indicateurs de la charte Marianne, du civisme des particuliers ou du professionnel : « *Pour ce dernier il vaut mieux aller sur le terrain que de faire de la relance qui a peu d'effet.* »

La relation entre les conditions de vie au travail et le mode de management par la performance – au sens de gérer par les indicateurs, les objectifs – est de plus en plus souvent prise en compte, ce qui se traduit dans le pilotage au quotidien : « *Je ne parle pas des objectifs pour ne pas stresser mais uniquement de plans d'action* » ou encore « *on obtient*

plus d'eux par une relation de confiance et quand on ne dramatise pas au cas où l'objectif n'est pas atteint ou ne le sera pas. »

Au fond, certains cadres disent assumer l'écart entre objectifs et leur (non-)réalisation : *« Je regarde les objectifs mais on n'en discute jamais avec les agents ; s'il y a un écart à la baisse, c'est simplement qu'on n'a pas eu le temps. »*

À partir des indicateurs existants

La question du pilotage au quotidien peut être guidée par les objectifs fixés lors du dialogue de gestion mais au final c'est le flux quotidien, les échéances métiers, qui structurent l'activité. En ce sens, le pilotage par la performance, par les indicateurs et les résultats, est une donnée qui peut rester très prégnante pour ceux d'entre eux qui restent marqués par la culture qui prévalait jusque-là.

Globalement, si les cadres semblent dire qu'ils ont vu les objectifs s'alléger, ils estiment que les indicateurs de mesure de l'activité sont toujours aussi nombreux, trop nombreux, que les directions y font souvent référence dans les discussions habituelles avec eux tout au long de l'année et que *« l'allègement n'est que de la façade »*. De plus, si les indicateurs ne sont pas *« illégitimes »* au sens où il faut mesurer l'activité, les cadres estiment néanmoins qu'il y a un problème de conception de ces indicateurs. Beaucoup, à leurs yeux, ne sont pas suffisamment lisibles, simples, et il y a une dichotomie entre la théorie et la pratique si bien qu'ils ne sont pas accessibles pour beaucoup d'agents.

La qualité de l'indicateur est importante pour qu'il remplisse sa fonction et qu'il soit jugé réaliste, atteignable sinon diverses subterfuges sont possibles. Il en est ainsi, du calcul du délai de paiement des mandats dans Hélios : *« Pour rentrer dans le délai et l'améliorer, on triche en jouant sur la date de saisie. C'est obligé de faire ainsi pour rentrer dans l'objectif, c'est impossible avec les moyens ressources autrement »*.

Et ceci est d'autant plus mal ressenti qu'ils font face à un certain manque de moyens, accentué par les aléas du quotidien. De plus, certaines tâches ne sont pas mesurées comme le temps passé à l'accueil physique comme téléphonique, par internet, avec les ordonnateurs et leurs équipes, en conseils aux collectivités locales...

Par ailleurs des indicateurs nouveaux peuvent être synonymes de pression, ou du moins ressentis comme cela : *« Des indicateurs nouveaux sont apparus alors qu'on se débrouillait sans et au final cela nous met la pression : l'indicateur de qualité des comptes locaux. Cette tâche a toujours fait partie de notre travail au jour le jour et depuis la création de l'indicateur cela devient une pression permanente. »*

A partir des objectifs fixés en dehors du dialogue de gestion

Les objectifs peuvent être organisationnels, ou de conditions de vie au travail et apparaître en dehors du dialogue de gestion. Il en est ainsi, par exemple, de la mise en place de la polyvalence sur certains postes comptables FGP, d'objectifs liés au Tableau de Bord de Veille Sociale (TBVS), ou de l'appel à une mobilité ponctuelle interservices, pour faire face à une très forte échéance sur des services en sous effectifs.

III.2.B.b. Autres modes de pilotage observés

Dans le cadre d'un pilotage par la performance, chaque mode de pilotage décrit connaît des dominantes, à la manière d'un système composite, hybride qui met davantage l'accent sur tel ou tel aspect, en fonction des situations.

À partir des priorités

La gestion des priorités s'effectue à plusieurs niveaux : dans la quotidienneté, dans l'anticipation de calendriers de tâches à accomplir, dans le cadre de la mise en œuvre de la

lettre de mission en référence au dialogue de gestion avec les objectifs à atteindre et/ou leviers de progrès. Il y a donc la gestion des priorités et la gestion par priorité.

La gestion des priorités se retrouve au moment d'une variation ponctuelle et parfois durable de la ressource : certains objectifs ne pourront être atteints, et dans ce contexte le cadre de proximité exprime deux besoins :

- d'une part, dans ce cadre contraint, il faut parfois réorganiser les équipes, prendre des décisions sans savoir si celles-ci seront les bonnes.
- d'autre part, il faut être soutenu dans les choix que le cadre va opérer. Cette demande de soutien est de plus en plus forte et va jusqu'à souhaiter obtenir un écrit de la direction. Cet écrit montrerait en comparaison des objectifs fixés lors du dialogue de gestion, que le cadre a été entendu et qu'au moment de l'appréciation annuelle des résultats, il ne sera pas « sanctionné ».

La mise en œuvre de cette gestion par priorité n'est pas évidente : elle soulève des questionnements, certes sur la méthode, l'organisation à mettre en place pour atteindre cet objectif, sur la capacité à définir cette organisation, mais aussi sur les risques au regard des autres tâches ou mission, leur effectivité et niveau de réalisation des tâches, la désignation potentielle ou avérée des responsables de ce qui ne sera pas effectué, de la baisse constatée. Une insécurité est ressentie sur ce dernier point : doivent-ils assumer ce qui ne pourra être effectué le cas échéant ? Sont-ils couverts et soutenus par la direction ?

Par ailleurs, il y a confrontation souvent inavouée avec la direction lors du dialogue de gestion, du choix des objectifs prioritaires, de leur sens. Certains disent ne pas avoir les mêmes priorités, notamment au regard de ce qu'ils considèrent comme secondaire vis-à-vis du métier : « *Nos priorités sont les missions, le personnel, les priorités de la direction sont Contrôle interne, DUERP. Nous n'avons pas les mêmes priorités !* »

Une fracture culturelle émerge ainsi : la gestion par priorités ne donne pas lieu au débat de sens que ce mode de pilotage mérite. Le cadre encadrant se retrouve seul devant ses valeurs, ses principes de justice, son appréhension des évolutions du métier, de la qualité du travail, qu'il confronte aux objectifs arrêtés et ensuite seul face à son équipe à qui il va devoir transférer ces objectifs et leurs conséquences, sachant que ces mêmes agents vont aussi traduire la demande à leur niveau au regard de leurs valeurs, de la notion de justice, mais aussi de la faisabilité. « *Je priorise les objectifs sur lesquels j'ai barre : le recouvrement de l'impôt, j'ai les moyens d'agir..., sur la mensualisation de l'impôt je n'ai pas ou très peu de poids car on ne peut connaître les contribuables...sur la mensualisation : on ne peut guère progresser. Sur le paiement par internet, il y a possibilité de progresser mais je n'ai pas les moyens de communiquer. On ne m'a pas donné d'affiche : j'ai très peu de capacité d'agir mais on me demande des résultats* ».

La réaction confine souvent à ce que le cadre ne communique pas sur les priorités qu'il ne partage pas et/ou communiquera seulement sur une partie qu'il estimera atteignable et compréhensible pour les agents, ou très rapidement au travers d'un mail...

De fait, le cadre est seul aussi pour gérer ce qu'il appelle « *les variables d'ajustement* », les tâches, les missions pour lesquelles il accepte une moindre qualité. Ce peut être le contentieux, les résultats en recouvrement là où il y a de faibles enjeux, des tâches de relance tant que la créance n'est pas prescrite...

A partir du relationnel

Le relationnel c'est capital : le cadre Chef de service ou Chef de poste est pris entre deux feux : « *Avant nous étions les seigneurs, maintenant nous retroussons nos manches et nous devons avoir un vrai dialogue. Il faut valoriser les valeurs de confiance et de respect individuel. Si la dédramatisation est réussie alors on peut faire du 100 % pratique.* »

Ce mode de pilotage à dominante relationnelle qui se fonde avant tout sur les relations humaines à nouer avec les collaborateurs peut confiner dans certains cas à la tâche d'animation elle-même.

A partir de la responsabilité pécuniaire du comptable

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable peut influencer, dans certains cas atypiques, sur le pilotage du chef de service ou du chef de poste en structurant l'activité, en optimisation des équipes, des agents, sur les tâches permettant d'assurer la responsabilité. Ce mode de pilotage, quand il existe, ne peut s'effectuer que si les équipes sont suffisamment étoffées. Pour les petits postes de trésorerie, le cadre jongle en permanence avec les moyens qui lui sont alloués, se met en risque très souvent, effectue des heures conséquentes de travail, venant compenser lui-même très souvent les absences des agents en effectuant des tâches qui leur incombent (ex. passer les chèques). Dans ce cas particulier, la pression de la responsabilité personnelle, sans qu'elle soit mesurée, est forte.

Cette responsabilité apporte une sensibilité particulière forte, qui explique la réactivité, directe ou indirecte, des comptables qui éprouvent des difficultés à accepter que les directions puissent venir discuter avec eux de leur mode de pilotage, des priorités à mettre en place. *« La priorité est le service : quand un agent manque, je passe les chèques. Ce faisant je me mets en danger au regard de certaines tâches à effectuer pour respecter les règles comptables. Ceci devient au fil du temps très insécurisant. »*

III.2.C. Piloter un service ou comment atteindre la performance ?

III.2.C.a. Outils de mesure

Indicateurs « officiels » : de priorité et leviers

Le mode de pilotage peut être très variable. Il s'appuie sur une technicité plus ou moins affirmée, par des modalités d'animation souvent liées à l'expérience et la personnalité du « chef d'équipe », sur des outils de pilotage : tableau de bord, indicateurs de performance...

Quand le pilotage s'effectue principalement à partir des indicateurs, et que ceux-ci sont très fréquemment communiqués aux équipes de travail, des problèmes de ressenti peuvent naître, se traduisant notamment par des mises en tension trop fortes du collectif de travail, pouvant aller jusqu'à une contre-performance à la fois de la qualité de vie au travail, et de la qualité du travail produit.

Outils de mesure informel pour suivre l'activité quotidiennement

Certains cadres consultent les outils à leur disposition pour suivre l'activité de leurs agents. Cette consultation peut être quotidienne (ex sur Hélios, le nombre de bordereaux de mandats en attente) mais cela ne signifie pas qu'ils vont reproduire, communiquer ce nombre à l'équipe. Mais c'est utile pour définir les priorités du jour si besoin.

Certains n'ont pas d'outil, et souhaiteraient en avoir pour améliorer la productivité d'agents au sein de l'équipe.

D'autres sont dans la confiance de leur force de conviction et d'animation, sont plus dans le relationnel, le soutien, *pilotent en s'appuyant sur la conscience professionnelle.*

III.2.C.b. Informer sur la performance

Communication : la communication est un outil pour piloter notamment pour faire connaître le niveau de l'indicateur quand celui-ci est atteint.

Ecoute : il faut faire vite du mieux possible, ce qui crée une insatisfaction chez les agents (et pour le chef de service) car le soutien trouve ses limites et génère des insatisfactions et le travail fourni sera moins fouillé.

Par la fixation de fortes lignes de pilotage et en organisant le service avec la frustration de ne pouvoir faire un pilotage fin : « *En fait en fixant ma priorité qui est le recouvrement forcé (car cela fait rentrer de l'argent) et en affectant les agents les plus dévoués sur cette tâche.* »

III.2.C.c. Contrôle interne

Le contrôle interne est considéré comme un outil pour piloter quand il s'agit de Contrôle interne portant sur le métier. Pour les autres contrôles (liés à la déontologie, à la qualité de service), ils sont potentiellement porteurs de tensions et ils ne sont pas la priorité.

Quoi qu'il en soit c'est la question du temps qui transcende ces contrôles : d'une part parce qu'il faut du temps pour les effectuer et d'autre part du temps pour communiquer sur les résultats. Or si la communication n'est pas effectuée il y a perte de sens et difficultés vis-à-vis de l'équipe, du collectif.

III.2.C.d. Objectifs de performance versus exigences de qualité

Réaliser un travail de qualité

Les cadres ressentent fortement la « baisse de qualité » mais souffrent du fait qu'ils ont le « nez dans le guidon et qu'ils ne peuvent prendre du recul ». Pour eux, cette baisse de qualité provient des applicatifs (hélios : applicatif instable, Chorus considéré comme fiable et qui a fait apparaître des anomalies d'où perte de confiance), de la charge de travail sous-évaluée dans certains services (exemple du secteur public local, du SIE), d'un éventail de missions à traiter trop large ce qui fait perdre la maîtrise du travail...

Pour eux, les personnels en sont pleinement conscients et ceci n'améliore pas leur qualité de vie au travail, les conditions n'étant pas réunies.

Certains cadres font un choix clair en terme de pilotage : « *Je fais des choix qui consistent à dire que tout ce qui est bien fait, on n'a plus à revenir dessus et que les agents y gagnent au final en temps et en qualité, et que les missions sont bien assurées.* »

Faire la jonction entre objectifs et qualité

C'est à ce niveau que la fracture est forte et ce à deux niveaux :

- Traduire au niveau des équipes : le cadre de proximité doit faciliter, traduire les objectifs en priorités (servir de filtre), tout en rassurant par l'affirmation qu'il assumera ce qui n'a pu être effectué. Or trop souvent, ils n'ont pas les moyens pour prendre du recul, notamment pour fixer des priorités sur une périodicité mensuelle (par exemple). Ils gèrent les échéances, et au-delà effectuent des « actions coup de poing » ce qui a une efficacité relative « *car au final ce sont les bases qui se dégradent, et ce mode de gestion entraîne une déspecialisation totale des agents qui ne s'y retrouvent pas.* » Bien plus sur les petits postes, les cadres sont tellement pris par la quotidienneté, par l'obligation de rentrer loin dans les tâches techniques, que le gestion des priorités est une expression de pure forme, ce qui accroît leur désarroi (*je suis cher payé pour ce que je fais*), et génère un nombre d'heures de travail très conséquentes qui influe sur l'espace personnel de vie hors travail.
- Traduire en s'appuyant sur un corpus de valeurs : le cadre de proximité sent un net décrochage avec ses valeurs de service public *qui sont mises à mal dans la confrontation au quotidien des charges au regard des moyens*. Au-delà de ses valeurs, si on venait à considérer que celles-ci lui sont personnelles et pour une partie subjectives,

faute de débat, de confrontation au niveau de ses homologues cadres et avec la direction sur la définition de la qualité du travail et donc par conséquent sur le comment effectuer un travail de qualité dans un cadre contraint, le cadre accentue son malaise, et ceci se ressent d'après lui dans le message aux équipes. *« Ma boussole c'est mes valeurs de service public, elles sont mises à mal. »*

Le Contrôle Interne s'inscrit dans la qualité mais il est mal vécu. Par exemple, les contrôles internes de traçabilité sont ressentis comme trop nombreux, ou encore *« Le pôle CE consulte 20 applications ; ils ne vont pas écrire à chaque fois pourquoi ils consultent »*.

Arbitrage

Il faut fixer des priorités pour les agents entre les objectifs, en tentant d'amortir la pression venant de la direction, comme en abandonnant le classement excepté, les pièces comptables. *« C'est un peu plus facile depuis qu'il y a moins d'objectifs avec le Dialogue de gestion rénové. »*, *« Je suis conscient que je peux faire des arbitrages (on gère le recouvrement par campagne intensive puis on laisse filer) parce que je dirige une grosse structure mais dans les petites trésoreries c'est impossible »*

Le travail s'effectue au détriment de la qualité, de la rigueur : *« On renvoie des travaux sur d'autres services, on ne transmet plus les renseignements utiles aux autres services, manque de temps. »*

III.2.D. Le pilotage au cœur du dialogue de gestion

III.2.D.a. Nombre d'objectifs allégés, indicateurs toujours aussi prégnants

Si le débat sur la qualité des objectifs devient chez certains cadres une forte demande, la variation du nombre d'objectifs reste difficile à approcher tant elle est accrochée à des antériorités par filière, des stratégies mises en œuvre par les équipes de commandement.

Au final, la réduction du nombre d'objectifs est appréciée, mais ce nombre reste encore trop élevé, d'autant que s'ajoutent des leviers, en pratique souvent confondus avec les indicateurs de priorité. Ces leviers ou encore nommés « indicateurs de progrès », auxquels s'ajoutent parfois des leviers départementaux sont ressentis et considérés comme des objectifs aussi prégnants que les objectifs nationaux. Selon les services, le nombre d'indicateurs, reste quasi identique. Le dialogue de gestion est souvent senti comme allégé dans la forme, mais pas sur le fond : *« Avec moins de personnes on ne peut tout faire. J'ai la moitié de l'effectif, la direction a scindé en deux le nombre d'objectifs. C'est donc pareil que l'an dernier. Le débat aurait dû porter sur la qualité et pas la quantité. »*

Par ailleurs, certains objectifs (*cf.* indicateurs), sont composés de sous-indicateurs et multiplient les objectifs : par exemple la charte Marianne avec 15 sous-indicateurs, le CIV professionnel avec 2 sous-indicateurs. Pour certains cadres, il faut donc compter les sous-indicateurs.

Pour d'autres, tout est bouclé d'avance avec la délégation interrégionale : le dialogue de gestion ne sert que de variable d'ajustement de la répartition à opérer pour obtenir ce qui a été demandé par la direction. Cela renforce donc un ressenti du dialogue de gestion très descendant, démotivant même certains cadres.

III.2.D.b. Dialogue de gestion : marges et négociations possibles ?

« Le seul plus du dialogue de gestion est que maintenant on peut emmener l'adjoint, que la confrontation de points de vue est possible ». Ce constat, pour le moins négatif sur la qualité même du dialogue de gestion, interpelle et invite à prendre du recul.

La question des marges est très importante : leur appréhension par les cadres de proximité s'ancre dans les années antérieures lors de la préparation de ce dialogue. Pour certains il s'agit d'une procédure déjà connue, alors que d'autres la découvrent. Certains ne repèrent pas les marges qu'ils pourraient se donner considérant qu'elles n'existent pas vraiment, l'enjeu général ayant été réglé par la délégation interrégionale. Aussi selon l'enjeu cerné par chacun et la culture acquise ou non dans la pratique précédente du dialogue de gestion, les résultats apparaîtront satisfaisants ou décevants : « *Tout dépend de ce qu'on en attend !* »

Au-delà du ressenti sur l'exercice confronté au réel du vécu, il est intéressant de noter que pour être amélioré, cet exercice pour réussir devrait réunir les conditions suivantes :

- La marge de négociation doit être réelle ; elle s'organise.
- La connaissance des indicateurs et des objectifs doit être facilitée, ce qui nécessite de clarifier l'existant et de définir de nouveaux indicateurs en partant des préoccupations professionnelles des cadres et de leurs équipes, ainsi que des enjeux généraux liés aux valeurs du service public.
- Le nombre d'objectifs fixé par le national doit être réduit pour permettre cette marge.

Ex. 1 : N'est pas en capacité de repérer les marges

Objectifs en hausse : objectifs supérieurs à l'an passé, qu'ils aient été tenus ou pas, même si un agent est parti et donc qu'il est sûr que l'objectif ne pourra être atteint.

Objectifs non tenables : pour la première fois les objectifs fixés (pour 2012) ne sont pas tenables : le dialogue reste au fond très descendant car le N°1 n'a pas de marges de manœuvre.

Négociation perdant-gagnant : la négociation consiste à ce que la direction me demande toujours plus d'année en année et qu'en conséquence je vais demander toujours plus à mes agents alors que l'indicateur est déjà très élevé, et que cela n'a plus vraiment de sens (ex. sur le recouvrement: cela devient un objectif très prétentieux quasi inatteignable).

Pas de négociation : j'ai exprimé des critiques sur un objectif me semblant irréaliste au regard des priorités de la période, je n'ai pas été entendu, j'ai lâché (ex. faire adhérer les médecins à la facture immédiate)

Pas d'écoute : nous ne sommes pas écoutés. Ex. de l'objectif relatif à la prestation auprès de l'ordonnateur (hôpital). Le directeur de l'hôpital est malade et cette situation nuira fortement à l'atteinte de l'objectif. Ce n'est pas le moment mais la direction n'écoute pas.

Ex. 2 : Est en capacité de repérer les marges possibles

Objectifs jugés raisonnables ou en baisse : en 2012, l'association des comptables a félicité la direction d'avoir fixé des objectifs raisonnables. On a des objectifs en retrait tenant compte des effectifs.

Les Objectifs départementaux ont été déclinés en objectifs par poste : j'ai fait des propositions argumentées, il y a eu négociation et j'ai été entendu sur 2 objectifs.

Une écoute réelle : l'ensemble des objectifs n'a pas été atteint, j'ai expliqué et j'ai été compris par la direction.

Un accord global mais « insatisfaisant » : j'ai de bons niveaux d'atteinte des objectifs mais ils ne révèlent pas la qualité de vie et les réelles progressions, le DDG ne m'a pas permis de valoriser cet état de fait.

III.2.D.c. Une forme de rencontre qui varie

Dans une majorité de cas, les adjoints font partie de la délégation qui rencontre la direction lors du dialogue de gestion, mais cela n'est pas pour autant systématique. C'est d'autant plus nécessaire si le débat se focalise sur la technicité du métier.

Le nombre des représentants de la direction a également son importance. Si la présence du représentant du pôle métier et du pôle RH est plébiscitée voire exigée, se retrouver face à un nombre trop important de personnes fait basculer l'exercice d'une rencontre avec possibilité de discussion à un jury d'examen, voire un tribunal : « *Se retrouver face à 5 personnes, tient du grand Oral : c'est très stressant, on est sous le feu d'un questionnement intense, on ressort vidé.* »

III.2.E. Quand le pilotage est vécu comme contraignant

III.2.E.a. Comment piloter sans être un technicien ?

Quand les prérequis techniques sont absents, la tâche de pilotage devient plus difficile à assumer pour le cadre encadrant. La légitimité du cadre est assise prioritairement aux yeux de ses collaborateurs sur ses connaissances techniques.

Globalement les cadres rencontrés s'appuient, compte tenu de leur parcours professionnel, sur une bonne technicité. S'il est très difficile de déterminer un pourcentage de ceux qui sont en difficulté technique, il est néanmoins possible de tracer les situations qui génèrent celle-ci, de les appréhender au regard du parcours professionnel et du lien entre celui-ci et la technicité mise en œuvre sur le service ou poste d'affectation : faible ancienneté sur un poste, affectation sur un service « multi services » par exemple SIP-SIE intégrant la fusion CDI-CDIF ou sur un poste comptable après de longues années en centrale (informatique, RH), prise de fonction en sortie d'école pour un trésorier ou dans le cadre du dispositif « écluses ».

Au-delà de la formule, « *Je l'ai choisi, je suis payé pour assumer cette responsabilité* », il y a bien souvent un désarroi, voire une certaine souffrance des cadres dans les situations les plus extrêmes. D'autant qu'il est confirmé que les agents attendent beaucoup d'un soutien technique : soumis à la pression du quotidien, à la montée de la productivité et à la demande des usagers, ils veulent être soutenus. Or si le cadre chef de service ou de poste, n'en a pas les moyens techniques, la distanciation, sinon plus, vis-à-vis du cadre sera vite mise en place et altérera la confiance, l'esprit d'équipe.

Souvent les adjoints, quand il y en a, apportent cette connaissance technique et globalement l'offre de technicité est présente dans le collectif de travail. Mais là où ce n'est pas possible, une spirale destructrice est engagée, et va, dans des cas extrêmes, jusqu'à la montée d'une agressivité envers le cadre encadrant. Les cadres le ressentent alors fortement, les agents faisant sentir qu'ils ne les reconnaissent pas dans les relations quotidiennes et au moment de l'entretien d'évaluation-notation.

Ainsi, le pilotage quand le cadre n'a pas les assises techniques suffisante est un véritable problème : plusieurs cadres s'en sont ouverts. Ce manque peut avoir été ressenti lors d'un parcours antérieur ou à l'accession au poste de chef de service : « *J'ai travaillé en direction et il m'avait été dit de ne parler que des objectifs, des indicateurs. Je ne pouvais parler métier je ne le connaissais pas et les chefs de service avec qui je me mettais en relation le sentaient très vite, ce qui faisait monter leur exaspération dans ce climat tendu.* » ; « *Je suis maintenant à la tête d'un SIE et je serai jugée sur ma gestion en début 2013 comme je ne connais pas encore le métier, je pilote essentiellement à partir du suivi des indicateurs et des objectifs et un tiers des agents ressentent du flicage par ma méthode de gestion qui a ses limites.* »

III.2.E.b. Comment trouver des marges de manœuvre : un compromis subit, insatisfaisant, une migration de pratiques qui esquive le travail sur les contradictions

Le cadre encadrant détient une part d'autonomie. Il la trouve dans le cadre de la délégation de pouvoir qui lui est confiée, dans le « pouvoir » de décision qui l'anime au quotidien au regard des ressources et de leur organisation, des missions dont il a la responsabilité. Mais cette autonomie est perçue comme de plus en plus réduite dans le cadre contraint de réduction des moyens et pour certains par la montée d'un pilotage trop contraignant de la direction : objectifs prioritaires, objectifs dépendant principalement des contraintes externes avec l'exemple de la qualité du travail de l'ordonnateur.

Si l'autonomie est synonyme de marges de manœuvre, elle n'est pas vraiment perçue comme libératrice tant ces marges sont beaucoup plus subies que voulues et que surtout elles insécurisent. Si l'autonomie est constitutive de la santé au travail, ici elle tend à faire sortir le cadre d'une forme de contrat initial auquel il a souscrit (valeurs, missions, moyens) : « *Oui j'ai de l'autonomie dans l'organisation de mon travail... mais aussi dans la gestion des problèmes !* »

Ex. 1 : Eléments de l'autonomie perçue négativement

« **Non négociable** » : au travers de la responsabilité personnelle et pécuniaire.

Subie et génératrice d'insécurité : la gestion par priorité ne me convient pas car je risque la mise en débet par les choix que j'effectue, ou bien je fais un compromis avec ma conscience professionnelle, mes valeurs, en optant pour des variables d'ajustement qui porteront sur les usagers, sur la qualité des bases.

Réduite par la demande trop élevée des directions : Trop de reporting réduit l'autonomie alors même que la direction pourrait aller chercher certaines statistiques en se faisant habiliter.

Réduite par les contraintes imposées par les applications et par leur nombre : Inadéquation des outils informatiques au travail réel, ce qui provoque perte de temps, agacement des équipes, et contribue à détériorer les ambiances... Trop d'applications en SIE, c'est ingérable pour le cadre.

Totalement réduite : les suppressions d'emplois ont grignoté toutes les marges.

Ex. 2 : Eléments de l'autonomie perçue positivement

Constitutive de la responsabilité de chef de service mais avec des limites dans ce cadre contraint : J'effectue des priorités : la dépense, la comptabilité, c'est la marge... Je fais appel à des variables d'ajustement mais qui ont vite leur limite : on voit moins souvent le recouvrement des produits locaux, le contentieux recouvrement. On supprime le visa de la paie... on met de côté certaines tâches qui auront au final des conséquences sur la qualité des bases, sur l'augmentation du contentieux.

Négociable, par exemple, sur l'organisation : pour les postes de plus de 10 agents la norme nationale d'organisation est trois pôles dépenses/recettes/ comptabilité : c'est trop monotone pour les agents et je n'ai pas organisé selon la norme mais comme les résultats sont bons, la DDFIP n'en rajoute pas !

III.2.E.c. Quelle adéquation entre moyens et besoins des équipes et de satisfaction des missions de service public

Le cadre ne peut piloter sans s'appuyer sur l'équipe qui lui est confiée et dont il a la responsabilité. Vis-à-vis de celle-ci, il doit traduire les objectifs fixés dans le cadre du dialogue de gestion en plan d'actions, en décisions très souvent renouvelées pour tenir compte au final des évolutions de moyens au cours de l'année. L'encadrant de proximité doit opérer ce pilotage dans un contexte où il ressent fortement une inadéquation entre moyens et besoins. Une des grandes difficultés de son métier va donc être de pouvoir et savoir traduire le prescrit en missions concrètes à réaliser, confrontées au réel de l'activité à partir des besoins ressentis par les agents qu'il encadre.

Pour certains, la solution passe par la destruction « *d'un niveau de perfectionnisme des agents, d'un sens du service public équitable ou égalitaire où on fait tout.* »

Pour d'autres, « *la fonction de management n'est pas leur problème... Les agents veulent du soutien technique en priorité : cela leur donne une sécurité professionnelle. Or, pour piloter par priorités, il faut connaître la technicité du travail. Exemple : ma priorité c'est le recouvrement, l'assiette vient ensuite, si je ne connais pas le métier d'une façon assez fine, je ne peux le faire.* », « *Il faut que le cadre pilote, dise ce qu'il faut faire et ne pas faire sinon les agents prennent tout, n'y arrivent pas, se découragent : il faut un pilotage très fin des tâches.* »

Les solutions à partir :

- d'une organisation « plus performante » n'est pas évidente : *J'ai renoncé à installer la polyvalence car ce n'est pas la priorité... J'ai organisé le service en trois pôles, avec une polyvalence interne : ceci permet de compenser l'accumulation du travail en cas d'absence... J'organise la rotation des agents au guichet pour tenir compte d'un temps partiel à 80 %.*
- d'une évaluation de la capacité des agents : *je distribue le travail en fonction des capacités et des priorités... il faut renforcer les compétences techniques des agents qui arrivent en mutation.*
- d'une conduite du changement passant par l'information : *le niveau qualitatif et quantitatif de l'information est à revoir totalement pour soutenir les cadres, les équipes.*
- *d'une compensation des baisses d'effectifs par des procédures simplifiées.*
- *de la préservation et du développement d'un esprit d'équipe.*

III.2.E.d. Quel soutien apporter ?

Soutien de la direction

Pour piloter, le soutien est nécessaire. Le cadre est trop souvent seul, avec ses équipes, face à ses responsabilités, que ce soit de « dirigeant », d'appui technique, de régulateur et médiateur. Face à la multiplicité des facettes de ce métier, ayant conscience d'être le « tampon » entre la direction et les agents, il n'est pas évident de demander un soutien, et ce au moment où les repères dans les équipes de direction, ont pu évoluer dans le cadre de la mise en place des fusions des équipes de direction.

Plusieurs supports de soutien sont ressentis comme dégradés notamment dans le relationnel avec la direction, qu'il en soit de :

- de la relation directe avec le n°1 et de son écoute,

- des filtres qui seraient mis qui empêchent que le n°1 entende la souffrance de ses cadres,
- du manque de présence de la « direction » dans les services,
- de l'inexistence du dialogue ascendant.

Certains notent des améliorations dans les pratiques de mutualisation, dans la possibilité de libérer la parole, sans être « jugé » : « Depuis deux ou trois ans, on a de nombreuses journées d'études où on se retrouve à 10 ou 20 maxi, c'est bien car on a moins le sentiment d'être en faiblesse et on peut faire remonter les choses. »

Formation, suivi...quelle mise en capacité ?

Les cadres émettent des demandes de formation pour eux-mêmes et pour leurs agents. Celles-ci portent sur des besoins de connaissances techniques (métier, applications, plans d'action) mais aussi sur l'animation. Ils souhaitent une aide, un suivi personnalisé pour soutenir, pour passer à une organisation adaptée aux contraintes. En matière de conditions de vie au travail, leur demande porte plus en terme de soutien et de solutions réelles pour traiter les cas d'agents en difficulté, qu'en formation au repérage des risques psycho-sociaux, estimant qu'ils ne sont pas et ne deviendront pas des experts.

Pour ce qui est des agents, les cadres estiment que ceux-ci sont souvent déçus, ou bien que le temps passé en formation est trop élevé compte tenu des contraintes pesant sur le service : il en est ainsi des formations liées à la préparation des concours et de certaines formations au métier. Ils estiment aussi que certains agents ne veulent plus aller en formation compte tenu de l'éloignement du lieu de formation (niveau interrégional par exemple).

La façon de piloter son service pour atteindre les objectifs fixés a des impacts directs sur la qualité du travail produit, mais aussi sur la qualité de vie au travail et le ressenti des conditions de travail de tous.

III.3. Être cadre au quotidien : animer les équipes

La mission du cadre de proximité consiste aussi à « animer » son équipe. Mais qu'entend-on par « animer » ? Selon Mucchielli (2004)¹², « L'animation est la propriété générale des méthodes de conduite des groupes, méthodes qui ont pour but d'accroître la participation et de favoriser la progression du groupe vers ses objectifs. »

De fait, les témoignages recueillis à la DGFIP nous présentent un panorama vaste et complexe de l'animation d'équipe, un large éventail de pratiques d'animation inspirées d'une part par des logiques professionnelles, s'appuyant sur des formations et des outils institutionnels (réunions, etc.), et, d'autre part, par des initiatives plus spontanées, relevant d'une vision personnelle de la sociabilité, des rapports humains.

Dans sa fonction d'animation, le cadre de proximité de la DGFIP apparaît comme conjuguant les qualités de professionnel et les recettes du bricoleur. Son objectif, quel que soit le type de ressources auxquelles il recourt, est de donner sens au travail effectué, de construire du relationnel entre les personnes de cette équipe, de mettre en place une organisation du travail efficace, rigoureuse, où chacune des personnes aura sa place et son rôle, de générer de la complémentarité et de l'humanité, de transmettre des informations...

Dans ce domaine d'activité aussi, les pratiques d'animation ont tendance à se professionnaliser. L'animation est au cœur du rôle du cadre encadrant tel qu'il est en train de se construire et de se consolider. Le portrait que dessinent les témoignages montre un profil d'animateur composite qui à la fois emprunte à une multitude de références tant

12. Mucchielli R. (2004) *La conduite des réunions*, ESF éditeur, Paris, réédition.

techniques que savantes, sans s'interdire de puiser des inspirations au registre amateur et à ses ressources propres. On fait l'hypothèse que l'animation constitue la part de l'activité la moins facilement normalisable et prescriptible, qui peut le plus difficilement faire l'objet de « process » strictement encadrés et intangibles.

De ce fait, les acteurs puisent pour une part non négligeable dans les ressources individuelles, fortes de qualités « naturelles » et héritées de leur histoire et expériences passées. Ils inventent avec les ressources dont ils disposent, avec les marges de manœuvre qu'ils ont identifiées, dans la situation de travail où ils se trouvent.

L'animation d'un service à la DGFIP : un travail sous contraintes

On ne peut pas dissenter de l'animation sans évoquer le contexte dans lequel elle prend place. Nos interlocuteurs ne manquent pas de souligner en quoi cette activité est surdéterminée par des contraintes qui se sont accrues depuis quelques années.

Animer, c'est en effet le plus souvent le faire avec l'obligation de gérer – avec les agents – la pénurie d'effectifs. *« Le problème c'est que l'équipe est tellement réduite ! J'ai la chance d'avoir travaillé dans une toute petite équipe et d'avoir un agent qui a fait de même. On a tout vu ; on sait tout traiter. On est obligé de faire des choix ». « Il y a eu un départ en avril. On s'est réuni pour savoir comment on allait prendre en charge son travail : passer les chèques. Elles [les agents] le feront à tour de rôle. Sur 4 agents, l'une est là depuis 6 ans ; une depuis décembre 2011 ; une depuis mai 2011 ; une depuis mai 2012. Certaines sont nouvelles dans la trésorerie mais elles se sont adaptées rapidement. Les agents s'entraident elles-mêmes ».*

C'est aussi, bien souvent, gérer les **renouvellements d'agents et un « important turn-over »**. *« Il y a beaucoup de départ et d'arrivées. Le taux de «turn-over» est proche de 30 % avec 10 arrivées l'an passé. C'est assez riche car ce sont des regards neufs, ils ne font pas les choses comme les autres, c'est intéressant ». « Du coup, la rotation dans le service est obligatoire, pour assurer la continuité du service. Et la polyvalence des agents est importante. Je la favorise quand c'est possible, même si cela est coûteux en termes de charge de travail [pour les former] ».*

Ces contraintes fonctionnelles génèrent des répercussions sur le plan opérationnel et sur l'environnement dans lequel évoluent les agents.

L'animation : avant tout un travail de prévention et de gestion des conflits

Outre la réduction des effectifs, le contexte est caractérisé par la montée de la dimension conflictuelle à la fois dans le rapport aux usagers et, parfois, au sein des équipes elles-mêmes. Ces tensions pèsent sur la vie du service et obèrent les projets d'animation de certains chefs de service.

Qu'il s'agisse des relations téléphoniques ou au guichet, le rapport avec le client-usager est souvent devenu extrêmement tendu en particulier dans certaines situations. *« Il y a des problèmes récurrents qui peuvent énerver les usagers : problèmes de facturation liés au séjour à l'hôpital », « problème de relance à mauvais escient parce qu'on n'a pas eu le temps d'intégrer le paiement ou le plan d'étalement avant de lancer la relance ». « La situation est tendue pour les agents de l'accueil. S'il y a un problème à l'accueil, l'agent appelle tout de suite et l'adjoint le prend en charge [si présence d'un adjoint ou du cadre et si soutien de l'encadrement ce qui n'est pas automatique] ».*

A cause de ce climat ou pour des raisons internes, cette ambiance conflictuelle peut affecter les relations au sein des équipes elles-mêmes. Le chef de service ne peut ignorer un tel phénomène. Certains le relativisent : *« Il y a des personnalités fortes, c'est la contrepartie des personnes efficaces »*, mais la plupart disent le prendre en compte.

Pourtant, il faut faire face et tenter de gérer cette agressivité : *« Il faut éviter les conflits interindividuels entre agents, prendre en compte les inimitiés... »*, *« J'ai fait un stage de gestion des conflits. L'objectif est de trouver pourquoi il y a un problème. Il faut prendre des positions uniquement professionnelles, jamais partir sur d'autres terrains avec les agents »*. *« C'est dans ma nature d'éviter les «clashes», c'est aussi dans l'intérêt du poste »*.

Il arrive parfois que des rapports conflictuels s'installent entre certains agents et le cadre lui-même. *« Depuis un autre incident où j'ai failli être accusée de harcèlement, je fais maintenant des demandes d'accusés de réception pour les messages importants à mes agents alors qu'ils sont à 10 mètres de moi ! »*. *« A mon arrivée [dans le service] au début, j'avais un adjoint à problèmes, qui était très mauvais professionnellement, et qui, dès mon arrivée, m'a « cassé » auprès des agents. Il m'a accusé de harcèlement, c'était une stratégie pour réintégrer le chef-lieu du département où il habitait. Un jour, il est «tombé dans les pommes», et a été muté par anticipation sur un poste en surnombre à la Direction Départementale »*.

Si l'on ajoute à de tels problèmes les situations exceptionnelles, nombreuses sont les conditions qui ont considérablement modifié le climat au sein des collectifs de travail et pèsent fortement sur l'atmosphère des services.

Animer c'est donc le faire dans un certain climat de lassitude, de doute, parfois de suspicion, sans échapper toujours au soupçon de séduction voire de manipulation. Les Espaces de Dialogue (EDD) Agents en fournissent de nombreux exemples. Pourtant, les cadres de proximité s'attèlent à leurs tâches d'animation en recourant aux moyens mis à leur disposition et en puisant dans leurs ressources personnelles (psychologiques notamment...), leurs savoir-faire et leur inventivité.

III.3.A. Moyens à disposition pour animer et soutenir l'équipe, et les usages qui en sont fait

Le cadre dispose d'un certain nombre d'outils institutionnels sur lesquels il peut s'appuyer dans sa mission d'animation.

III.3.A.a. Les réunions

Selon les cadres rencontrés, la pratique des réunions est très variable, en termes de nombre, de périodicité et de périmètre. Cette grande diversité dépend de la taille du service, du chef de service et de son niveau de connaissances techniques, du niveau de conflictualité qui peut exister dans le collectif de travail... Il apparaît difficile de dégager des logiques plus précises que celles des variables évoquées.

La périodicité, en tout premier lieu, se révèle très variable selon les services, de 2 à 6 fois par an. A ces réunions, il convient d'ajouter parfois des réunions informelles qui peuvent être assez fréquentes. *« J'organise une réunion de service tous les 2 mois environ, «quand il y a matière», sur une demi-journée. »*, *« Réunion de service tous les 2 mois sur tous les points qui fâchent ou non, plus de la convivialité avec apéro et parfois pique-nique »*, *« Dans mon service, j'organise deux à trois réunions par an pour faire le point sur les évolutions réglementaires ou techniques. En plus, il y a de nombreuses réunions informelles. »*, *« Les réunions : ça se fait plutôt au coup par coup, parfois pour une réforme importante. J'aurais pu le faire pour la réforme de la taxe foncière. »*, *« Je ne fais pas de réunion, tout est dans l'informel, je vois les agents à la machine à café »*.

Ces variations jouent aussi selon le nombre d'agents et la taille des structures. Plus la taille de la structure est importante, plus les réunions sont formalisées, même si c'est souvent par «pôle», par «service», par «équipe». Au contraire, plus la taille de la structure est petite, plus les rencontres informelles sont privilégiées.

Mais il se révèle que réunir l'ensemble des agents est de plus en plus difficile. « C'est difficile d'avoir tous les agents, du fait des congés ordinaires, des maladies, des temps partiels, des vacances scolaires... », « Avec la surcharge de travail, la priorité est de boucher les trous au quotidien. On a de moins en moins de temps pour se réunir. », « Quand je suis arrivé dans le poste, je faisais une réunion par semaine, maintenant j'en fais en fonction des besoins. », « La durée des réunions (de 15 minutes à une heure en moyenne) a aussi baissé, du fait du manque d'effectif. »

La pratique des chefs de service semble être d'aller vers des réunions organisées à un échelon plus resserré avec un objectif ou sur un thème restreint. « Je fais aussi des réunions régulières avec le service recouvrement. », « En termes d'animation, je fais deux réunions par mois pour le secteur de l'assiette avec les contrôleurs et 1 ou 2 de l'équipe. Cela évite qu'il n'y ait plus personne à l'accueil. »

Ces réunions sont parfois précédées de pré-réunions de préparation avec les adjoints. « On fait un point d'étape toutes les semaines (le lundi) avec mon adjointe et le contrôleur. Après on réunit l'équipe une fois par mois. », « Je fais une réunion toutes les semaines avec les 3 contrôleurs et ils «re-dispatchent la bonne parole». ».

Les thèmes de ces réunions sont essentiellement techniques. « J'organise des réunions thématiques, en particulier sur certaines notes (IFU, remboursement crédit TVA) », « Les réunions portent plutôt sur des thèmes techniques. Les thèmes abordés sont soit des restitutions de réunions tenues au niveau départemental, soit des points d'information sur des notes, soit des réunions de définition des procédures. », « Des réunions sont effectuées en fonction de l'actualité et notamment pour certaines périodes essentielles (gestion du contentieux fin août, début septembre). », « Des réunions doivent être coordonnées car il y a des dates qui concernent plusieurs missions au SIP (exemple de la date D4 et de la campagne de saisie des déclarations IR, qui sont à la même période) ».

Par souci d'économiser son temps et celui de ses agents, la logique de certains cadres est de ne faire que peu de réunions. « Je ne fais que quelques réunions d'équipe par an, s'il y a une grande occasion : la réorganisation du poste, le transfert de tâches, ou de nouvelles personnes sur les tâches. », « Quand une application de type Chorus sort, on se réunit pour en parler, mais je n'ai jamais envoyé de convocation. Ça tient à la taille de l'unité. »

D'autres assument de pas faire de réunion de l'ensemble du service : « Je ne fais pas de réunion commune, car les problèmes sont «spécifiques». », « Il n'y a pas de réunion de l'ensemble du personnel, mais plutôt des échanges informels. », « Moins je fais de réunions, mieux c'est ». Je fais passer les messages au travers de ma présence au quotidien. »

C'est notamment parce que ces cadres jugent qu'une présence continue au lieu d'une réunion ponctuelle est plus efficace : « Je ne fais des réunions d'équipe que si c'est nécessaire. Je le sens parce que je suis très présent (de 7h30 à 19h30 les 5 jours) Il faut être le plus présent possible, et donc éviter soi-même d'aller à des réunions inutiles. », « Le Conseil de direction élargi : j'y suis invité, mais j'estime que c'est une perte de temps, car les collègues ne parlent que de leurs problèmes techniques. »

III.3.A.b. L'invitation à animer par les indicateurs

Le discours, qui a été insistant à partir des années 2000, sur les indicateurs a manifestement été perçu comme une invitation à animer son équipe en référence aux indicateurs. Ils ont pu apparaître à certains comme des *substituts à un art* de l'animation et en tenir lieu. Les entretiens que nous avons menés au cours de ces derniers mois montrent que beaucoup de cadres semblent s'être « affranchis » de tels outils pour stimuler leurs collègues. Ils disent en faire un usage distancié et ne les considèrent plus comme les seuls *stimuli* capables de motiver les agents. Si les indicateurs n'ont pas disparu du discours du cadre

sur leur pratique, ils ont acquis une place plus modeste, notamment informative à certains moments-clés. Ils peuvent aussi permettre de montrer que les résultats ont été atteints par un travail collectif. « Parler métier » redevient alors le socle principal de la relation au sein des services.

III.3.A.c. Animer en valorisant : formes de reconnaissance

Comment manifester une satisfaction du travail fait ou du travail bien fait ? C'est une part du travail du chef de service et de son adjoint quand il en a un, qui lui/leur est réservée. De par les tensions induites dans certains services du fait du manque d'effectifs, remercier les agents, leur faire part de la « réussite » de leur mission est devenu essentiel.

Mais cette reconnaissance, cette valorisation des agents est compliquée à exercer même si elle est la plupart du temps considérée comme un signe très fort, tant par les cadres que par les agents d'ailleurs.

« Il faut donner des signes de reconnaissance, savoir dire merci ». « J'ai toujours le souci de donner des signes de reconnaissance : des « merci », des compliments, des commentaires positifs, des mots d'empathie, rassurants... ». Tels sont les discours récurrents des cadres rencontrés. Pour autant, est-ce si simple de dire merci ? Est-ce si simple d'utiliser de façon adéquate les différents canaux possibles (*« Les leviers sont réduits pour soutenir les agents »*) ? Et est-ce si facile en combinant le métier d'animateur, d'organisateur, de soutien, de donneur d'ordre parfois, d'évaluateur ? Comment faire quand les anciens systèmes de reconnaissance individuelle ont disparu, comme par exemple, la modulation des primes : *« La modulation des primes a pris fin à la fin des années 90. Il reste quelques promotions au choix mais le nombre est limité ».*

L'expression de la reconnaissance rencontre de nombreuses difficultés, non seulement parce que les canaux sont limités mais aussi parce que la charge de travail augmentant sans cesse (à l'inverse des effectifs), la demande de soutien par la reconnaissance est de plus en plus forte, de plus en plus exigeante. Ce peu de moyens de reconnaissance donne tout son sens aux propos suivants : *« Pour la reconnaissance, il ne reste plus que les mots (pas de pouvoir sur les primes, les salaires). Il faut une appréciation positive sur le travail des agents ».* Ce faisant, la reconnaissance, si elle devient une contrainte normative, ne peut être ni bien ressentie, ni vraiment crédible, ne peut permettre d'animer un collectif. Il ne s'agit sans doute pas de faire de « la reconnaissance » un outil prescrit mais de faire de celle-ci un élément de la relation humaine, de la construction et du soutien du collectif de travail, seule à même de durer dans le temps et d'améliorer la vie au travail.

La reconnaissance par la notation

La première forme de reconnaissance qui a été évoquée par les cadres est la reconnaissance par la notation. C'est pour eux la plus évidente, la plus directe. Les cadres l'utilisent, c'est d'ailleurs leur prérogative : *« Le pouvoir de notation me revient, mais j'en discute avec l'adjoint ».* *« [J'exprime individuellement la reconnaissance du travail de mon équipe] via l'entretien de notation et par des remerciements, des félicitations ».*

Mais si la satisfaction du travail fourni par l'agent trouve une expression rapide et directe via le système de notation, ce n'est pas le moyen prisé par tous, certains dénonçant un outil inéquitable car contraint par le nombre de bonifications trop limité. *« Des quotas sont appliqués pour valoriser les agents par la notation. Je dois faire tourner ces points de manière à satisfaire l'ensemble de l'équipe ».*

Ce système de notation, très limité engendre une frustration des deux côtés. En effet, *« pour les équipes, les moyens de reconnaissance passent évidemment par le système de notation. Mais on ne peut noter favorablement que la moitié de son équipe ».* Un autre : *« La notation, c'est une usine à gaz, surtout qu'on n'a aucun pouvoir : c'est impossible ».*

de favoriser vraiment ceux qui le méritent, comme de « punir » ceux qui travaillent mal. La notation ne permet pas de reconnaître beaucoup de monde en même temps. Pourtant, ici, j'ai la chance d'avoir une bonne équipe, un pôle d'excellence et c'est difficile pour moi de ne pouvoir en « reconnaître » que quelques-uns. Notre enveloppe devrait être abondée ».

La reconnaissance du travail *via* la notation est certes utile mais trop limitée, trop encadrée, laissant peu de marge à l'initiative. Elle laisse peu de place au cadre et peu de satisfaction à l'agent : *« Cette année, on a reçu une enveloppe, mais on doit donner un mois à tant d'agents, et trois mois à quelques autres. Aujourd'hui, la clé de répartition est contraignante, trop normative ».*

Quelques cadres font part de leur désarroi quant au maniement des critères qui prévalent à l'évaluation-notation car ils se sentent dépourvus pour juger de l'objectivité de leurs propos au regard de rendus de tâches dont ils ne peuvent objectivement mesurer la quantité, et au regard de la qualité professionnelle des rendus quand ils ne sont pas eux-mêmes techniciens. Certes ils peuvent s'appuyer sur des avis de leur(s) adjoint(s) quand il y en a et/ou d'encadrants de catégorie B, mais ils ne se sentent pas forcément à l'aise avec cet outil, cette procédure.

Une reconnaissance sur le mode informel

Le système de notation trouvant vite ses limites, les cadres évoquent la reconnaissance qui se traduit par des mots, des messages, des remerciements, des pots et des signes informels... Cette reconnaissance prend sens dans un système relationnel. C'est une reconnaissance du groupe, une reconnaissance de la réussite d'une mission, cela peut être aussi une reconnaissance d'un agent en particulier... *« Lorsqu'un bon résultat est atteint, j'associe tout le monde à la réussite, je remercie les équipes et j'offre un petit pot », « Je leur dis bravo par oral, par mail », « Je les félicite lors des réunions quand je présente les résultats ».* Cette reconnaissance informelle est une liberté du cadre, une initiative de son fait. C'est à lui d'avoir l'intuition du bon moment, quand les troupes se démotivent, quand les agents s'essouffent, quand un agent fait des efforts, persévère : *« Il faut dire quand ça va bien, quand la comptabilité est bien tenue, quand les taux de recouvrement sont dans la moyenne. Il faut diffuser des messages positifs. D'autant que leur travail peut être perçu comme une tâche ingrate qu'il faut valoriser (« faire rentrer des petits sous », rarement plus de 100 €, à la différence de l'impôt qui concerne de grosses sommes « gratifiantes ») ».* *« Avec le secteur public local, il est bon de leur rappeler qu'il y a 3 ans on était loin : « vous avez fait du bon travail » ; on essaie de montrer le chemin parcouru ».*

La reconnaissance peut passer aussi par un partage des responsabilités entre cadres et agents : *« On peut aussi éprouver de la reconnaissance dans les relations au quotidien, dans le partage de l'organisation, du travail. Il est facile aussi de les associer à la gestion, et c'est plus simple pour fonctionner ».*

Une reconnaissance professionnelle

La reconnaissance peut, dans certains cas plus exceptionnels, passer par le canal de la reconnaissance professionnelle, *via* la promotion des agents. Certains vont créer un échelon supplémentaire entre les agents et les adjoints par la mise en place de « chefs d'unités ». Cette « promotion » permet de concrétiser une reconnaissance non traduite en notation ou en prime. Pour autant, c'est une reconnaissance publique et forte, même si elle est difficilement transposable dans un autre service. Elle peut cependant donner une confiance en soi à l'agent qui pourra ainsi se projeter dans un futur professionnel ascendant. D'autres vont chercher à faciliter la carrière de leurs agents : *« Je [leur] pose la question ainsi. Est-ce que vous avez un plan de carrière, un projet professionnel ? Qu'est-ce que je peux vous apporter par rapport à ce projet ? »*

- Pour les agents qui n'ont pas de projet, j'essaie de leur apporter un environnement de travail le plus sympa possible. Ceci dit, c'est plus facile à dire qu'à faire. En 5 ans, il a fallu fusionner avec un périmètre communal accru (davantage de communes), avec des effectifs qui se sont réduits. Le différentiel entre la charge de travail et l'effectif s'est accru.

- Si un agent a des projets, on peut soutenir les candidatures (à des promotions). »

III.3.B. L'animation : au-delà des outils institutionnels

Sorti de ce cadre et des appuis institutionnels qu'il offre, le cadre de proximité doit se muer en praticien de la relation. Sur ce versant de son activité, il lui revient de jouer habilement avec les consignes, de s'adapter aux circonstances, de trouver des solutions pour les cas, les situations qui ne sont pas réglées par les procédures habituelles. C'est là qu'intervient le coefficient personnel (les aptitudes vis-à-vis de ce type de situations). Que faire dans les cas exceptionnels, ceux qui ne sont pas pris en compte par les procédures et les consignes ? Il faut savoir prendre ses distances avec la réglementation ou utiliser les marges de manœuvre qu'elle autorise. Cela suppose de disposer à la fois d'une bonne connaissance des règles, normes, procédures et formalités et de savoirs et savoir-faire acquis sur le tas, en particulier sur le plan relationnel.

Ainsi le management est loin d'être uniquement affaire de techniques, de méthodes, d'outils et d'ingénierie. Par rapport à une culture managériale avec ses excès régulièrement dénoncés par les organisations syndicales et qui a pu avoir un certain écho – et se traduire en conduites, en mode de management – au sein des services, la tendance semble être à une prise de distance critique. Elle se traduit notamment par des critiques explicites (les EDD Cadres en portent l'écho) et des formes d'affranchissement vis-à-vis d'un discours managérial volontiers jargonnant et jugé peu efficient voire nocif. En réaction à un management techniciste, la plupart de nos interlocuteurs semblent dans une posture de doute qui les amène à la fois à *revenir à des savoirs propres issus de leur expérience*, parfois au vieux « bon sens » et à *la référence aux valeurs* notamment celles de service public. A leurs yeux, l'animation d'un service est avant tout un *art*, une activité qui exige à la fois des aptitudes et des apprentissages de la part de celui qui l'exerce.

III.3.B.a. Le cadre : un rôle humain avant tout

Avant tout, les cadres définissent l'animation de leur équipe en mettant en avant les qualités humaines dont ils doivent faire preuve. Ces qualités qui leur semblent parfois quasi innées renvoient à leurs échelles de valeurs. Le cadre doit se présenter comme un chef « humain », rester dans la normalité, proche et solidaire de ses agents : « le principal rôle d'un chef est de faire de l'animation : être sympa, faire preuve d'humanité », « *Le matin, je dis bonjour à tout le monde, des fois je prends une heure, mais je le dis à tout le monde, c'est très important* ».

De là découlent la place accordée à la convivialité et la nécessité d'établir des rapports humains propices au travail collectif et évitant les conflits. Il semble que cette proximité avec les agents soit le signe pour eux que le cadre est proche, donc bienveillant, donc plus conscient des problèmes que pourraient rencontrer les agents. Ainsi, un cadre souligne sa proximité, son rôle humain dans les relations avec ses agents par des « attentions » vis-à-vis d'eux : « *J'ai rencontré tous les agents un par un [à mon arrivée]* », « *je connais tous mes agents, leur vie familiale. S'ils ont un problème personnel, je le sais, et j'en tiens compte* », « *Etre cadre, c'est surtout de l'animation de l'équipe au quotidien : je participe à la pause-café tous les matins à 9h30.* » « *Si j'entends un problème, je sors de mon bureau* ». Cette attention envers les agents, traduite en actes et en pratiques quotidiennes, porte ses fruits : « *Quand je suis arrivée, ils m'appelaient Madame XXX, maintenant,*

c'est par mon prénom ». « On obtient beaucoup des gens quand on a de la considération pour eux. Les gens sont heureux de travailler. Les gens viennent en demande ».

Cette attention, cette proximité, ce partage des valeurs humaines et des pratiques sociales semblent permettre un rapprochement entre cadres et agents, un terrain d'égalité, de convivialité. Cette entente est jugée primordiale afin d'apaiser les tensions potentielles, les conflits de travail futurs, présents ou passés. Par ailleurs, ce sont des moments de relâche hiérarchique qui permettent de souffler.

Cette attitude d'écoute, de respect des agents dans leur singularité permet aussi de valoriser l'équipe, de la souder, de créer une entente réelle. *« Je passe beaucoup de temps à l'écoute : la moitié de mon temps. C'est l'animation. Le reste du temps on fait beaucoup de visas. Quand j'ai des questions, je vais voir avec mon équipe... »*

Cet aspect d'humanité dans l'animation des équipes se réalisera aussi par le biais de moments conviviaux qui vont structurer le temps de travail : *« On organise des moments de convivialité au travail, au moins deux fois par an, pour montrer la satisfaction ; J'organise deux repas de service : avant Noël et avant les vacances d'été, [j'] organise un repas avant Noël, j'offre le champagne et la galette des rois. Après la campagne IR, [j'] organise un pot, même si la direction locale l'[son financement] a supprimé. « En période difficile, j'amène des chouquettes ».* Ces moments constituent un ciment d'équipe, des pauses constructives où l'équipe dépassera la somme des personnes ; ils constitueront une mémoire qui permet de « tenir », de supporter les moments tendus, les tensions dans le travail. Cette structuration rappelle en quelque sorte les histoires familiales où l'on se retrouve à des moments clés de l'année. L'animation se traduit alors sur les registres de l'émotion, du plaisir, du sentiment de cohésion pour être plus fort ensuite dans les moments difficiles.

III.3.B.b. Une gestion des tensions par le cadre : être directif et accompagnant

Les qualités d'organisation du cadre semblent une des premières caractéristiques, notamment dans des périodes difficiles en terme de gestion d'effectifs. Sa capacité à organiser les équipes et le travail sera un atout indispensable dans l'atmosphère du service et la réussite du travail. Sa capacité de gérer va entraîner une atmosphère moins anxieuse, plus rassurante et respirable. Pour ce faire, le cadre doit entraîner son équipe avec lui, lui montrer la route à suivre avec clarté et sérénité. *« Etre manager, c'est être capable de mener son équipe là où l'on veut dans un climat apaisé ».*

Cette sérénité, cette capacité d'organisation passera par une autorité dite naturelle du cadre, même si celle-ci peut résulter d'apprentissages, de lectures, de formations. Peu importe son origine, ce qui importe c'est sa mise en place. Le cadre doit donc apprendre : *« Il faut être là dès que ça déborde. Je refuse de répercuter sur mes agents les pressions, comme la responsabilité personnelle du comptable. Je ne leur parle pas de résultats, d'indicateurs. Mon rôle est de préserver les agents de la pression qu'on reçoit. Car la pression sur les agents est en fait un frein à leur travail, j'en ai fait l'expérience avant, en communiquant les indicateurs aux agents, c'était une erreur ! ».*

Cette direction impulsée permet de fournir aux agents un cadre de travail précis et balisé. *« Les agents attendent d'un chef de service de l'équité et des directives claires sur le travail, des prises de décision ».* Ces décisions vont éclairer les objectifs et supprimer les doutes et hésitations. L'organisation donnée, le travail précisé, la direction annoncée, tout ceci semble permettre de garantir la bonne marche d'un service, aux yeux des cadres et des agents.

Ce soutien à la fois directif et compréhensif du cadre envers ses agents passera aussi par la prise de responsabilité du cadre. C'est à lui qu'incombe la prise de risques, et en clarifiant

sa prise de responsabilité, en se présentant comme responsable devant ses agents, il leur permet de « souffler », de se sentir soutenus, aidés, guidés. Le travail, même effectué sous tensions, en sera allégé. Ainsi, un cadre nous explique : « *Je leur tiens le discours suivant : vous n'êtes pas responsables de cette situation de sous effectif et moi non plus. On ne vous demande pas de fournir une charge de travail démesurée. On fait ce qu'on peut. Je vous fais confiance. Je n'ai pas d'inquiétude et la seule chose que je vous demande, c'est d'être transparent avec moi. Si vous avez un problème, des stocks à traiter, vous avez un devoir d'alerte. Je suis là pour vous soutenir si vous m'alertez. La direction interviendra en soutien. Mon rôle est de voir directement avec la direction comment traiter. Il n'y a pas de problème* ». Un autre insiste : « *En préservant les agents, je me rends crédible, et plus tard, je pourrai leur expliquer et faire accepter mes difficultés* ». Un troisième de souligner la difficulté d'équilibrer entre dirigisme et compréhension : « *J'ai du mal à être dirigiste, pourtant je suis autoritaire de nature (mais en fait, c'est seulement pour mes proches)... Mais aussi : « Je me demande comment être directif sans être autoritaire* ».

Cette responsabilité endossée par le cadre génère de la part des agents une confiance dans la gestion du service. Ils ne se sentent plus seuls face aux différents problèmes. Un problème assumé semble à moitié résolu. L'aide directe ou indirecte du cadre envers ses agents ainsi que sa bienveillance (ou tout du moins sa compréhension) sont primordiales : « *Il faut trouver une place à chaque agent. La plupart des choses mal faites [par les agents] le sont à cause de facteurs exogènes* ». « *Il faut savoir prendre sur soi, les épauler, ne pas les laisser tous seuls* ». On sent parfois que cette tâche est ardue, difficile et rend les relations cadre-agents tendues. Ainsi un cadre souligne : « *Quand il y a des travaux très longs à passer, j'essaie de leur mâcher le travail* ». « *Il faut tirer les agents vers le haut (en particulier ceux en difficulté)* ». « *J'ai moins de temps à consacrer aux relations humaines et pourtant l'écoute des agents c'est très important. Ecouter les gens c'est anticiper* ». « *On est dans une société qui change complètement et ça peut surprendre. Il faut être très vigilant et accompagner les agents et les usagers* ».

Cette gestion entre deux eaux est souvent éprouvante pour le cadre qui fait part de sa « lassitude » : « *Dans la gestion d'équipe, il faut être un saint, on n'a pas le droit à l'erreur !* », « *Le chef est toujours seul* ».

La prise d'autorité est difficile lorsqu'elle s'exerce tous les jours surtout quand le soutien de la direction semble lointain. Il leur faut démontrer le bien-fondé de leurs initiatives, de leurs décisions à leurs agents : « *En septembre dernier on a tout réorganisé. Certains agents ont eu des difficultés pour admettre qu'une autre façon de faire est plus productive. Il faut démontrer « le truc » et ça a même bardé.* »

Ainsi si la gestion du service est le plus souvent assumée par le cadre, certaines responsabilités le placent dans une situation de solitude parfois pesante et délicate. Ils prennent sous leurs responsabilités des tensions qui ne sont pas de leur fait et qui les pénalisent eux aussi dans leur travail. L'environnement sur lequel ils n'ont aucune influence semble peser sur leurs choix de pratiques et de gestion des ressources.

III.3.B.c. Animer selon des valeurs

La référence insistante aux valeurs constitue une deuxième manière de prendre ses distances avec l'ingénierie du management.

L'animation d'une équipe n'est pas perçue par les intéressés comme une activité dissociable du registre des valeurs. Elle apparaît comme une tâche qui ne relève pas d'une simple technique qu'il suffirait d'appliquer mais comme une activité investie et traversée de choix de valeurs. Nos interlocuteurs s'emploient le plus souvent à justifier leurs

pratiques en fonction d'un horizon normatif : « *Il faut...* », « *On ne peut pas faire n'importe quoi...* », etc.

Les conduites explicitées par les acteurs recourent des valeurs humaines mais aussi des valeurs qui font appel aux notions de traitement équitables, des citoyens, des dossiers, en clair des notions de « bien et de juste », de justice, de valeurs attachées au service public. « *Je respecte les gens avec qui je travaille : on ne peut pas faire n'importe quoi. Je suis respectueux de mon équipe qui travaille beaucoup.* », « *Les agents attendent d'un chef de service de l'équité et des directives claires sur le travail, des prises de décision* ». De façon générale, les registres de justification des cadres de proximité relèvent davantage dans l'animation de l'univers des valeurs, d'un ressenti que d'un fondement scientifique, d'une norme qui guiderait leurs conduites d'animateur.

Par ailleurs, il existe dans le relevé des témoignages des éléments qui montrent que certaines conduites leur posent des problèmes de conscience, suscitent chez eux des conflits de valorisation des compétences, de reconnaissance : « *Maintenant les catégories C ne font pas que de la simple saisie : ils travaillent sur l'ISF par exemple. Il faut qu'ils intègrent cela. Ce n'est pas si simple et ils n'ont pas la paie d'un contrôleur* ».

De même, la responsabilité sociale du cadre vis-à-vis de ses agents est un thème récurrent. C'est celui du cadre « protecteur », améliorant les conditions de vie au travail, et surtout évitant leurs détériorations, mettant la main à la pâte, y compris en effectuant des tâches qui ne seraient pas de son ressort.

III.3.B.d. Animer et conditions de vie au travail

L'animation d'une équipe apparaît, dans la conscience des cadres, comme indissociablement liée au maintien de conditions de vie au travail satisfaisantes. Animer, c'est avant tout construire un collectif de travail qui corresponde à un objectif de solidarité dans la gestion des problèmes, à une répartition équitable des tâches entre les agents, qui leur laisse une autonomie et reposant sur la confiance.

Ce souci de *donner du sens au travail* de chacun est réitéré par plusieurs interlocuteurs parce qu'il n'est pas d'activité épanouissante, génératrice de santé au travail, qui ne repose sur le sens qu'on lui confère.

L'amélioration des conditions matérielles de travail est un levier des CVT. Mais animer en vue de construire un travail de qualité, au sein d'un collectif de travail reposant sur une organisation du travail valorisante et enrichissante pour chacun, prenant pleinement sens, est un levier encore plus fort que le premier, même s'il ne s'agit pas ici de faire un choix de « valeur ».

L'enquête n'a pas permis de repérer une pratique homogène de l'animation. La variété de celle-ci est patente. A l'évidence, il existe des *profils d'animateurs* ou plutôt des styles d'animation dépendants à la fois des parcours professionnels, de l'appétence plus ou moins marquée pour cette tâche et des ressources individuelles des intéressés. Comme s'ils étaient conscients de la fragilité des savoirs et des techniques en matière de management – aucun fondement scientifique ne fait l'unanimité dans ce domaine –, les cadres de proximité semblent s'appuyer à la fois sur leurs expériences accumulées et les leçons qu'ils en tirent, les ressources que peuvent leur offrir occasionnellement leurs réseaux horizontaux et enfin leurs dispositions personnelles. Si une vision plus strictement professionnelle de l'animation d'un service gagne incontestablement du terrain, elle est loin de s'être imposée et d'être efficiente à tous les niveaux. La fonction d'animation demeure un chantier ouvert à la DGFIP avec ses incertitudes et ses tâtonnements mais aussi avec les richesses de ses expérimentations.

III.4. Etre cadre au quotidien : soutenir techniquement son service

Il ressort de nos entretiens que la technique fait partie intégrante de l'histoire du cadre. On peut même dire que c'est la technique qui a fabriqué le cadre au sein de la DGFIP. Tout leur mode de formation initiale ou continue reposait plus fortement sur la technicité. C'est par la maîtrise de la technique et par l'ampleur du champ technique (adossés à des qualités présumées de pilote et d'animateur reconnues au moment de la sélection – filière fiscale – ou reçues en formation pour les cadres A de la FGP) que le cadre de proximité se distinguait des agents. Ce savoir-faire technique matérialisait sa position hiérarchique. La technique était alors définie comme un ensemble de procédés, de connaissances scientifiques qui permettaient d'obtenir un résultat, de soutenir l'équipe encadrée. Peu à peu la technique semble avoir recouvert un ensemble de connaissances assez vastes, rassemblant des informations, des procédés, des savoir-faire au profit d'un mode de management par la performance, assis sur un tableau de bord composé d'indicateurs et en leur sein des objectifs à atteindre. La transformation du rôle de la technique dans la définition du cadre, a créé un flottement dans l'identification du cadre, tant par les agents que par le cadre lui-même.

Mais qu'entend-on exactement par technique ? C'est un mot qui fait à la fois office d'adjectif qualificatif et de substantif. C'est un mot qui renvoie à « *un ensemble de procédés propres à une activité et permettant d'obtenir un résultat concret* » (définition du centre national de ressources textuelles et lexicales, www.cnrtl.fr), qui renvoie à des domaines divers et variés allant de l'art au sport, à l'écriture, à la voix, c'est aussi un « *ensemble de procédés méthodiques reposant sur des connaissances scientifiques et permettant des réalisations concrètes* ».

Au sein de la DGFIP, la technique concerne non seulement l'informatique, les applications informatiques mais aussi et peut être surtout la matière fiscale, les compétences juridiques, les savoirs techniques, les savoir-faire ...

Parler de soutien technique, de technique pose le problème de définir ce qu'entend le cadre (et les agents) par technique. L'ensemble des entretiens tend à montrer, sans que jamais personne ne se soit risqué à définir la technique (ce qu'on ne leur a jamais demandé d'ailleurs), que cette technique fait pendant au management. À la technique, tout ce qui serait maîtrisable, écrit, connaissances, savoir-faire, moyens pratiques, informatique, technologie... Au management, tout ce qui serait relationnel, organisationnel, directionnel, animation et évaluation, responsabilité... La technique serait issue d'un apprentissage, d'une professionnalisation, de formations, de stages...

Pour bon nombre d'agents, le cadre doit constituer un soutien technique. Pour bon nombre de cadres aussi d'ailleurs. Pour les agents, un cadre non technicien ne peut guère comprendre leurs conditions de travail, leurs problèmes, gérer l'organisation du travail, les aider et les soutenir, résoudre les problèmes, les évaluer dans le cadre de la notation... La technique fait partie des métiers à la DGFIP, elle est la matière première, elle a toujours façonné le travail et continue actuellement mais sous une autre forme.

Pour bon nombre de cadres, être un bon technicien permet de gérer, d'organiser, de soutenir des agents et un service. La technique sert de liant entre le cadre et l'agent, c'est leur langage commun.

Or une nouvelle figure de cadre de proximité s'est fait jour dès le début des années 2000 : le cadre manager. La variable technique disparaît au profit d'une variable personnelle, ou plus managériale, qui joue un rôle nettement plus prégnant qu'il y a quelques années. Auparavant, la formation du cadre consistait davantage en un apprentissage de la technique alors qu'elle semble, depuis quelques années, plutôt axée sur l'émergence de qualités managériales chez le cadre. Ce qui compose l'identité professionnelle du cadre semble

avoir changé cette dernière décennie. Globalement, le cadre n'a plus le même rôle au sein du service, il ne prend pas le même type de décisions qu'il y a 20 ans.

Pour autant, la figure du cadre semble assez hétérogène et relève bien souvent de l'environnement dans lequel il travaille. Si dans certains services d'ampleur conséquente, le cadre a une figure de manager qui s'impose à celle du cadre technique, c'est parce que l'environnement le met en position de... Dans d'autres cas, dans de petites trésoreries, par exemple, le cadre ne se considère quasiment que comme un agent de plus. Il va dans la production, il compense le manque d'effectif, les défaillances techniques...

Face à la technique, il y a peu de solutions : « *Je sais* » ou « *je ne sais pas* ». Dans le deuxième cas, la question du soutien technique du cadre à l'agent pose problème. Le cadre devra alors faire appel à ses adjoints, à un réseau, à des sources de compétences techniques.

III.4.A. Un soutien technique : un élément central du travail de cadre

III.4.A.a. Des techniciens avant tout...

« *Le soutien technique : Il faut le faire, on le fait !!!* » Cette phrase, souvent entendue, telle quelle ou tournée de différentes façons, montre que le soutien technique demeure sans conteste un élément central du travail du cadre. Par goût, par nécessité ou parce que de toute façon, ils travaillent à l'instar de leurs propres agents, faute de moyens humains. Dans ces cas-là, ils sont 100 % « technique » et très peu manager... D'ailleurs la plupart du temps, le soutien, cette aide constitue parfois une partie essentielle du travail du cadre : « *J'assure une bonne part de technique, environ 50 % du travail à réaliser* ».

Une grande partie des chefs de service soulignent que la porte de leur bureau restant toujours ouverte, les agents savent qu'ils peuvent venir leur demander de l'aide à tout moment, notamment au niveau technique : « *La partie technique du soutien se fait lors des réunions. Sinon les agents passent me voir. Je suis là le premier. Je suis là toute la journée* ». C'est aussi pour certains, le moyen de rester connectés au terrain, à la réalité des difficultés techniques. Certains se penchent d'ailleurs sur ces problèmes techniques afin de trouver comment solutionner les problèmes rencontrés. « *S'il y a une nouvelle instruction, on se réunit, on en parle et puis voilà. S'il y a un problème, je mets la main à la pâte* ». Du fait de la surcharge de travail, le soutien technique est important pour pallier ce supplément de travail.

Cette compétence technique est un élément important pour certains cadres qui voient en elle la raison de leur position par rapport à leurs agents. Ils tiennent de fait un discours montrant leur volonté de tout connaître, de tout maîtriser : « *Je dois être compétent sur tout : c'est très varié techniquement. Un agent ne peut pas tout connaître. Et donc je dois être responsable. Tous les agents ici sont jeunes en matière de recouvrement, il faut les aider* ».

Exemple : Le saut technique en 2009 avec le passage à l'application informatique Hélios a remis en cause le travail ainsi que les techniques de travail. Même si le temps a lissé les difficultés, ce changement informatique a été vécu, pour certaines trésoreries, comme un échec. « Hélios a laissé une déception et une amertume car cette application n'est pas appropriée pour une trésorerie d'un centre hospitalier ». Cette difficulté technique a été rude à surmonter, et ce par tous les membres, agents et cadres. Cette application, souvent citée comme un exemple d'application qui fait plus de ravages que de bonheurs, semble demander des compétences de codification des mandats relativement peu courants.

Les cadres ont pu un temps croire que le soutien technique allait disparaître, vaincu par une révolution informatique que « *l'on nous avait vendue comme la façon d'alléger notre travail, mais cela ne s'est pas produit car les applications ne sont pas finalisées, et nous font perdre plus de temps qu'en gagner* ». « *Plus on descend, plus on se rend compte que les gains de productivité sont minimes : mes agents utilisent jusqu'à 6 applications par jour, sans lien entre elles. Ce ne sont pas nos missions qui structurent notre façon de travailler, mais l'informatique* ». « *Tant que les logiciels ne sont pas au point, nous en pâtissons. On nous parle d'un futur logiciel qui intégrera l'ensemble des précédents, mais c'est reporté tous les ans* ». On voit dans cet exemple, que la perte de technicité semble aller de pair avec une multiplication des applications informatiques, nombreuses et peu éclairantes ou éclairées. « *La gestion des mots de passe s'est améliorée mais il y en a trop et il faut en changer souvent et pas tous à la même date. Au final, on réduit la sécurité en écrivant tous ces mots de passe sur une même liste* ».

Il faut avant tout bien comprendre que la plupart des cadres ont des compétences techniques, pas forcément celles nécessaires aux besoins du service dans lequel ils se trouvent et peut être pas mises au jour régulièrement. Ce sont des compétences acquises notamment au cours de leurs études, lors de leur formation initiale dans les écoles « *impôt* » ou « *trésor* », leurs formations professionnelles mais aussi lors de leurs parcours professionnels. Ainsi, comme le soulignait un cadre de proximité : « *Le cadre ne peut être chef de service manager sans connaissances professionnelles, techniques* ». Même si dans certains cas, il se retrouve dans la position d'un « *soliste sur tous les instruments* ».

La maîtrise de la technique parle du « *parcours* » du cadre mais ils ne veulent pas devenir « *esclave* » de la connaissance de cette technique et n'être que spécialiste technique, ce qui laisse peu de place à la direction et l'animation du service. Bon nombre de cadres souhaitent en fait dépasser cette technicité, « *sortir* » de ce carcan technique pour piloter le service : « *80 % du temps est passé sur des tâches qui ne sont pas de la responsabilité du Chef de Service* ».

III.4.A.b. Un rôle technique délégué à l'adjoint

Si certains chefs de service préfèrent répondre eux-mêmes aux problèmes techniques quand ils connaissent la solution, de manière à rester au contact du terrain, d'autres délèguent, soit par nécessité (certains n'ont plus le temps) soit par besoin (certains n'ont pas la connaissance technique), à leur adjoint la résolution de problèmes techniques. Une partition entre chef et adjoint qui nécessite une complémentarité et une reconnaissance d'un pilotage du service à plusieurs mains. Cette différenciation des rôles entre le cadre et son adjoint sera réalisable si le cadre possède suffisamment de confiance en soi et est sûr de sa place, de son rôle et de sa compétence. Ainsi on pourra assister à une « *séparation des pouvoirs* » : « *Je suis un bon généraliste et mon inspectrice est un chirurgien spécialiste. On a élaboré le diagnostic et les plans d'action tous les deux* ».

Cette partition entre adjoint et chef de service est pour certains chefs de service une « *question de survie* ». Le cadre, quand il est peu outillé en termes de technique, voit en l'adjoint un soutien indispensable, capital. Il constitue avec le réseau des autres cadres du même métier un maillon indéniable. De multiples partitions se font jour : ainsi pour l'un « *la répartition est informelle en fonction des étages (bureau de l'adjoint au RdC, et celui du chef de service au 1^{er} étage)*. Le chef de service conserve la notation des agents, la comptabilité, le budget, les dépenses et recettes, alors que l'adjoint est responsable du contentieux », pour l'autre la répartition s'effectue en fonction des compétences de chacun « *J'ai une adjointe qui ne connaît pas la fiscalité des entreprises. L'autre a un vécu professionnel qui lui permet de répondre à 80 % des questions* »... Ce binôme (ou

trinôme) formé souligne l'importance de la cohérence du groupe : « *Il faut une équipe, pas des individus qui vivent côte à côte sans se soutenir* », voire même sa stabilité.

Dans ces cas, le chef de service est souvent vu comme un « pilote » formé mais ne mettant pas en « jeu » sa connaissance technique. Rien ne dit qu'il éprouve des difficultés techniques, il semble plutôt vouloir diriger l'orchestre, ce qui suppose de bien connaître tous les instruments.

III.4.B. Quand le soutien technique fait défaut...

Cette technique, à la fois vantée et discutée, voulue et rejetée, occupe une place paradoxale. A la fois, certains soulignent son omniprésence, à la fois certains soulignent la possibilité de la faire disparaître de leurs tâches de cadres. Ils sont relativement nombreux à faire part de la perte de technicité du haut, d'ailleurs, jusqu'en bas. La complexité technique n'est plus connue, mais peu de personnes ont conscience de la perte de cette technicité. « *Dans le personnel, il y a une perte de technicité. De plus en plus d'agents partent à la retraite et avec eux les meilleurs en technicité. On est en insécurité totale avec un effectif insuffisant* ».

III.4.B.a. Quand le cadre délaisse la technique

La fusion a généré une certaine dose de flou et de mélange des genres. Or « *Vous ne pouvez pas être spécialiste de tout. Vous n'êtes pas un soutien technique. Si vous l'êtes, vous êtes un mauvais soutien technique. La première chose que je dis aux collègues, c'est donnez-moi les documents, je trancherai. Remettre une taxe d'habitation, quand il y a deux points de droit [en concurrence], on tranche. Mais on ne fait pas de technique applicative* ».

Certains cadres estiment ne pas être techniques, se reconnaissent comme peu experts en technique, et tentent de « compenser » ce manque par une écoute et une coopération : « *Je ne constitue pas un soutien technique pour mes agents. Mais j'ai trouvé des relais techniques* ». « *Je ne leur apprend rien dans ce qu'ils appellent le soutien technique* ». « *Ça ne m'a pas manqué et ça ne me manque pas car je n'ai pas senti de leur part une demande de soutien technique. J'ai appris avec eux. Cela serait mieux si je connaissais la technique mais je fais avec et eux aussi. Cela ne les gêne pas vraiment. On découvre ensemble. Parfois c'est inconfortable, il faut le reconnaître. Je n'apporte pas une aide technique mais plutôt un accompagnement dans un climat apaisé* ».

Ce manque de technique revient souvent, comme une peur de ne pas être à la hauteur, comme une difficulté aussi face au quotidien du service. Pour autant, si certains cadres reconnaissent ce manque, ils l'expliquent par leur parcours, leur expérience professionnelle qui les a menés sur d'autres voies et qui ne les a pas préparés à cette difficulté. « *Je suis arrivée en poste après une semaine de stage ; je n'ai pas eu de tuteur* ». « *On est balancés ; on peut se planter facilement ; on s'appuie beaucoup sur nos équipes.* » « *On a tout à apprendre d'eux ; un de mes objectifs, c'est de mettre en place une polyvalence. L'intercommunalité est très complexe et on ne peut pas tout savoir. J'ai dit à mon équipe : « j'ai tout à apprendre ».*

La technicité s'apprend en effet, mais surtout elle nécessite une remise à niveau permanente, chose malaisée sur toute une vie professionnelle : « *On se coupe assez rapidement de la technicité. Nous, on gère l'assiette des particuliers et des entreprises, le recouvrement pour les particuliers et les entreprises, l'accueil, le bâtiment, ça fait beaucoup. Gérer les applications, je ne sais pas, mais je sais décider. Je parle aux agents et la porte est ouverte. Vous créez des relations de confiance avec eux ils n'hésitent pas à venir vous parler. Il ne faut pas chercher à tout voir. La confiance, c'est très important. On va vite, c'est une qualité mais il faut assumer et ne pas culpabiliser* ».

Ce sentiment d'avoir tout à apprendre à une phase de la vie professionnelle où l'on doit servir de guide peut gêner, voire comme souligné auparavant culpabiliser. Dans ces cas-là, les cadres vont tenter de limiter les situations embarrassantes et de fait, limiter, par exemple la mise en place de réunions professionnelles, où le métier et la technique sont très présents.

Le soutien technique du cadre face aux agents peut être insuffisant du fait du mélange des métiers, de la polyvalence demandée sans toujours être soutenue : *« J'essaie de soutenir au maximum mes équipes. Je le fais parce que je peux le faire, je ne sais pas le faire du côté recouvrement mais mon adjoint sait le faire »*. Cette demande de multi-compétences engendre des performances techniques limitées pour les cadres mais aussi pour les adjoints et agents. Ainsi, face au problème technique non résolu, l'équipe et notamment le cadre va tenter de mettre en place des soutiens, des relais, des solutions en somme : *« Pour y remédier au quotidien, il y a des discussions entre et avec les agents, et le chef de service téléphone à un autre CDIF quand la solution ne peut pas être apportée en interne »*.

Cette incompétence technique vient de multiples facteurs : de la polyvalence des tâches et du travail mais aussi de progression de la technicité qui nécessite un soutien technique de plus en plus pointu : *« Les agents étant très expérimentés et experts de leur activité, lorsqu'ils rencontrent des difficultés, il s'agit de problèmes techniques très pointus. Pour y répondre, il serait intéressant d'avoir des formations très pointues sur des sujets très précis »*.

III.4.B.b. Un nécessaire besoin de guide de procédures, d'un calendrier

Le soutien technique dépend du parcours professionnel du cadre, de ses expériences professionnelles passées. Ils ne sont donc pas tous égaux face à la technique. Les cadres, qui ont fait une longue carrière dans des postes plus fonctionnels, se spécialisant en informatique par exemple, se retrouvent pendant un temps, totalement dépassés par cette technique depuis longtemps oubliée. De fait ils déplorent l'absence totale de guides, de calendriers, de documentation technique, précise et fiable. La formation technique n'a pas pu se mettre en place avant leur arrivée et leur connaissance théorique ne suffit pas ou ne suffit plus. Dans ce cas, on constate que la technique, le soutien technique ne coïncident pas forcément avec la connaissance de l'informatique, des applications, du réglementaire, de la fiscalité et de la comptabilité publique mais qu'elle peut être liée au droit, à l'économie et à l'analyse financière, au social, à l'institutionnel.

Cette technique semble pouvoir être documentée, classifiée, expliquée, nommée et développée. Elle doit être, peut être a contrario du management – du moins dans la vision qu'ils s'en font-, plus pragmatique et universelle. C'est la raison pour laquelle les cadres en appellent à une documentation riche et organisée, un calendrier fiable et écrit, disponible pour tous et facilement accessible. Cette matière technique est pour eux un B A ba dont ils doivent pouvoir disposer à leur entrée dans le poste. Une fiche technique du poste, claire, simple et précise. Dans ce cas, la technique n'est pas tout, elle n'est que le point d'entrée dans leur poste, qu'un point nécessaire mais pas suffisant *« pour faire le job »*. D'où leur sentiment de malaise, de stress voire même d'abandon quand le support et l'aide technique ne sont pas au rendez-vous.

Un cadre définit ainsi son impression *« d'être abandonné, pas materné du tout. On se retrouve avec d'énormes responsabilités sans aucun guide sur l'organisation du poste et le contenu technique du travail. » « Un sentiment de ne pas avoir le soutien de la hiérarchie ni d'aide de la DDFiP. Les bureaux métiers, il ne faut surtout pas les appeler ! C'est mal vu si on court-circuite la recette des finances en appelant directement la DG »*. *« Je suis totalement nouveau dans cette fonction. Les agents m'apprennent plus que je leur apprends. Je n'ai pas pratiqué la législation professionnelle. C'est une grande remise en cause car c'est loin d'être évident. Des collègues proches des services jugent cela difficile*

car il y a une variété de tâches et une absence de documentation organisée. Je suis assez effaré de voir tout ce qu'il reste à faire pour que les services soient plus performants ». Bon nombre de témoignages vont dans ce sens : « *Lorsque je suis arrivé à XXX, je n'ai pas eu la possibilité de faire des stages de formation avant. J'ai juste regardé les sites et les informations. Mais il n'y a pas vraiment de guides. Il y a le problème des stages : on forme tous les chefs de service à la technicité. On nous donne les principes généraux mais pas la manière de fonctionner. Il faut chercher par nous-mêmes. J'ai perdu beaucoup de temps sur tous les sujets pour soulever les voiles ».* D'autres soulignent leur méconnaissance : « *Il y a des fois, on ne sait plus où on en est avec les guides, les plans... »*, « *il y a une déconnection entre la foultitude des documents mis à disposition et la réalité du terrain ».* De fait, la ressource documentaire, quand elle existe, est vue comme un élément de kit de survie, nécessaire et indispensable, simple et claire mais qui ne prend en compte la partie « connaissances » adaptée au poste.

III.4.B.c. Quand les réseaux viennent en aide

Quand la documentation manque, que les formations arrivent tardivement, que reste-il ?

Si certains soulignent le soutien sans failles, notamment des cellules spécialisées (« *Au niveau théorique, quand on a un problème on voit avec la division métiers qui a des correspondants métiers très accessibles et très bien : ils répondent vite, font des recherches et sont très efficaces »*), il n'en est pas de même pour tous. « *On attend toujours la réponse, le logiciel « caisse » fait des trucs bizarres, la direction locale ne s'est pas sentie concernée, j'ai envoyé un mail aux services informatiques, mais ils n'ont résolu qu'un problème sur les deux ».* « *Le référent Hélios est réactif, les questions sur les points techniques juridiques par téléphone sont résolus, mais c'est tout : il y a des services dont on obtient rien, on sait que l'on doit se débrouiller seul »*, « *je ne demande rien au pôle transverse, il n'y a personne pour répondre aux questions ».* « *Il faut surtout éviter de demander de l'aide au national ! Quant au soutien technique de la DDFiP, il dépend complètement de la personne sur qui on tombe ».*

La recherche de soutien passe alors par l'extérieur : « *Je téléphone dans les autres départements, si j'ai vraiment besoin de savoir »*, « *j'ai pris l'initiative personnelle de faire un stage chez mon ancien chef de poste qui est en SIP pour qu'il me forme aux procédures fiscales. J'ai fait aussi appel au réseau tissé à l'école ».*

On voit alors que le cadre va utiliser ses propres ressources, son carnet d'adresses, ses connaissances du système, de l'administration. Dans ce cas, la réussite du soutien va dépendre de la capacité du cadre à mobiliser son réseau, à trouver les bons interlocuteurs. Il va utiliser ses ressources propres pour mettre en place une stratégie d'information. Il va utiliser des compétences, des relations qui ne sont pas à la portée de tous. Il doit « tricotter » son maillage de relations, faire appel à des réseaux informels. « *Il y a aussi un réseau des comptables du Nord du département : « La ligue du Nord ».* *On a des réunions une fois par trimestre, on déjeune ensemble, on se téléphone, et un compte rendu est adressé à la direction. C'est très efficace. Les comptables anciens nous ont bien aidés. C'est une sorte d'entraide ».*

Tous ces éléments vont constituer des relais qui remplacent les chaînons manquants dans l'administration. Ils vont compenser la « défaillance » de l'administration par leur réseau. Cette utilisation informelle des réseaux privés ou /et professionnels montre combien un soutien organisé est nécessaire et indispensable. Une conscience professionnelle aussi. « *S'il n'y avait pas cette conscience professionnelle des agents, ce serait déjà « plié »...* »

Le cadre semble « tiraillé » entre le savoir-faire technique et l'art du management, qui s'opposent et se complètent. L'analyse du soutien technique exprimé ou non par le cadre

auprès de ses agents montre un certain paradoxe des cadres rassurés par l'utilisation d'une technique permanente et fragilisés par l'exercice d'un management moins assis sur un savoir-faire. Cette technique, revendiquée même lorsqu'elle est absente des compétences des cadres, semble protéger les cadres en leur permettant d'évoluer dans un espace connu et bordé. Elle leur permet sans nul doute de faire face à des situations déconcertantes, car nouvelles, de réduction de main-d'œuvre et des tensions émergentes. Elle leur permet aussi de « continuer » le dialogue entre agents et cadres, tout en laissant entrer parfois de nouvelles formes d'organisations du travail et de nouvelles conditions de vie au travail.

Les interactions entre cadres et agents sont fondées sur les techniques mais aussi sur les fonctions de direction, de manager. Le processus de professionnalisation de ce pan de l'activité du cadre est en cours mais les savoirs sur lesquels s'appuyer sont plus incertains, plus fragiles (le management semble rester plus un art qu'un corps de savoirs scientifiques). Les cadres rencontrés oscillent entre cette conversion professionnelle de leur pratique de management et la persistance de conduites « amateur » (« je le fais comme je le sens », transmission de recettes, de trucs, animation « machine à café », etc.). De fait, souvent, ils empruntent aux deux versants : professionnel et amateur.

Cette tension entre l'impératif social de scientificité (la professionnalisation par le recours à la « science » du management) et la persistance de bricolages, de techniques acquises sur le terrain, de leçons tirées individuellement de l'expérience est palpable. Il semble qu'elle est sans doute aussi une manière d'affronter quelque chose qui reste énigmatique (comment entraîner et conduire des collaborateurs) et de faire face dans les conditions les moins insatisfaisantes possibles à la situation de pénurie et des tensions qu'elle engendre.

L'une des principales difficultés rencontrées par le cadre est de trouver un équilibre entre ces trois pôles : pilotage, animation et soutien technique. Cette recherche d'équilibre dépend de l'environnement du cadre, à savoir du temps et des moyens dont il dispose et des priorités qu'on lui impose. Il faut lui donner les moyens de se rééquilibrer.

III.5. Notes et prescriptions

Suite aux observations de l'activité et entretiens qui se focalisaient sur l'encadrement de proximité, l'IRES a adopté un angle de vue transversal à l'ensemble de la chaîne hiérarchique afin d'apporter une dimension complémentaire à cette étude. C'est pourquoi quatre prescriptions (notes) relatives au métier, au pilotage de la performance, ont été choisies pour en étudier leur utilisation effective tout au long de la chaîne hiérarchique. Deux d'entre elles ont une incidence pour la Filière Fiscale (relance des défaillants et dépenses sans ordonnancement), une autre pour la filière gestion publique (devoir d'alerte) et la dernière, transverse, est relative à la fixation des objectifs au travers du dialogue de gestion.

Le recueil de données est expliqué dans la partie II (*cf.* Méthodologie).

III.5.A. Le Dialogue de gestion

Le dialogue de gestion pour l'année 2012 repose sur une note du 31 mai 2011 – Mise en place d'un « dialogue de gestion » unifié à la DGFIP – et sur une circulaire du 17 janvier 2012 – relative au lancement du cycle annuel du dialogue de gestion pour 2012. Toutes deux sont signées par le Directeur général, signalant ainsi l'importance du contenu.

Ce contenu est relatif pour la première de ces notes à l'unification nécessaire des dialogues de gestion issus des deux directions fusionnées, alors que la seconde concerne la mise en œuvre du dispositif. Ces notes ont bénéficié d'un dispositif d'accompagnement à destination des délégués interrégionaux, de l'échelon de commandement des directions à l'occasion de « comités de responsables territoriaux », de formations.

III.5.A.a. Appréciation du bureau concerné en administration centrale

Pour le bureau d'administration centrale, les objectifs de la note sont d'insister sur quatre points importants : le dialogue, le professionnalisme, la responsabilité, la sélectivité. Vient ensuite la nécessité d'expliquer les deux niveaux d'indicateurs (de priorité, leviers), de promouvoir la pédagogie de l'exercice, en expliquant notamment qu'il ne s'agit pas de travailler pour un indicateur.

S'agissant d'une démarche rénovée, mise en œuvre pour la première fois en 2012, il est trop tôt pour faire un diagnostic et avoir les premiers retours du terrain. Pourtant, des éléments informels remontés des directions montrent que des confusions existent entre indicateurs de priorité et leviers, que des directions qui avaient pris l'initiative dès 2011 d'abaisser le nombre d'objectifs et de mettre en place une méthode adaptée, ont pu se trouver prises à contrepied.

Au niveau des marges, le bureau d'administration centrale estime qu'elles existent autour de l'utilisation des indicateurs, notamment pour ceux qui ont atteint un très haut niveau (ex. ne plus communiquer sur cet indicateur au sein du service), dans l'utilisation des « leviers », dans l'association ou non, dans le temps, du dialogue de gestion et de la notation.

Les modifications éventuelles sont faiblement envisageables au sens où il ne faut pas troubler les cadres en changeant trop souvent l'exercice. Seul le niveau à atteindre pour les indicateurs pourraient éventuellement se discuter : il s'agit là d'un sujet stratégique.

III.5.A.b. Appréciation des responsables de pôles en direction

Pour l'échelon de commandement local, le Dialogue de gestion (DdG) reçoit une appréciation globalement positive mais il faudra l'aménager.

- Le DdG de la direction avec la délégation interrégionale n'a de sens que si le DdG *infra* se fait immédiatement en suivant. Le DdG *supra* peut être très dépendant de la personnalité du Délégué. La rénovation du dispositif au niveau *supra* n'est pas effective car il y a toujours comparaison avec d'autres directions, l'exercice étant trop superficiel.
- Le DdG *infra* s'est opéré à partir des pistes ressortant de la lettre de mission négociée avec le délégué du Directeur général. Le DdG reste très descendant même s'il est demandé aux cadres de proximité de faire remonter des propositions.
- La note de l'administration centrale a été jugée comme trop technocratique. Des Responsables de pôle demandent une formation plus approfondie au DdG afin d'être mieux préparés à un dialogue d'organisation. Si la direction locale n'a pas de surprise lors de ce DdG avec les cadres de proximité car il s'agit plus d'un dialogue pour évoquer les perspectives, s'y préparer serait un plus.

Pour la filière fiscale, le DdG est ressenti plus lourd qu'avant en termes d'objectifs : il faudrait s'arrêter aux « indicateurs de priorité » et mettre tous les autres en éléments de suivi d'activité. Au contraire, pour la filière GP, le dialogue de gestion n'était pas une habitude. Il a fallu faire preuve de pédagogie pour que celui-ci ne soit pas considéré comme du « flicage ».

L'accompagnement des cadres tout au long de l'année

Certains N°1 s'engagent : l'application des circulaires et prescriptions ne se fait pas stricto sensu, les responsables de pôle y ont leur marge de manœuvre que le n°1 assumera.

La question de faire coller la charge aux moyens est essentielle. Ce ne doit pas être « le débrouille-toi tout seul » même si le cadre doit prendre ses marges dans ce cadre contraint. Il doit faire des arbitrages, des priorités, il doit prendre des risques et pour ce faire il faut

des marges de manœuvre. Tout cela s'organise, en aidant à trouver ces marges. La direction a la responsabilité de mieux accompagner ces arbitrages, par :

- **Un soutien aux cadres de proximité** : il faut réduire au maximum la demande statistique. Certains outils de suivi existent, il faut s'en servir et accompagner les cadres de proximité en difficultés pour atteindre les résultats.
- **Un allègement de la pression** : « *En FGP, il y a eu un émoi créé par la fixation de l'objectif de délai de paiement à 6 jours. Le N°1 a tranché à 7 jours ... et au final, c'est 6 jours qui a été atteint : alléger la pression peut avoir des résultats.* »
- **Une confiance aux agents** qui ont une conscience professionnelle élevée et l'intelligence pour comprendre : il faut leur parler franchement sur la prise de risque.

Marges et négociations : il n'y a plus de marges, il ne reste que des priorités

Dans certains départements, les cadres de proximité avaient toute la latitude pour trouver des marges, faire des propositions d'objectifs. Et au final la direction a veillé à ne pas dépasser le total composé par les demandes nationales et celles de la délégation interrégionale. A l'inverse, pour une direction rencontrée, les propositions d'objectifs en provenance de la direction ont été formulées en amont.

Globalement, le DgD reste un raisonnement global « indicateurs » avec une confusion entre priorité et levier. Le DdG est un exercice trop lourd et chronophage. La lettre annonçant le DgD qui arriverait fin décembre au plus tard permettrait de pouvoir mettre en œuvre la procédure en *infra* avant la fin du premier trimestre, et ainsi gagner du temps sur le temps.

Compte tenu des moyens, les marges sont très limitées voire inexistantes. Dans ce cadre contraint, il ne reste plus qu'à définir des priorités. Le débat parlementaire sur les indicateurs est un exercice essentiellement budgétaire sans lien entre les missions et les moyens.

Problèmes de sens des indicateurs

Les directions locales n'ont pas la maîtrise des indicateurs, et ne comprennent elles-mêmes pas toujours leurs sens (ex. délai de paiement par rapport aux ordonnateurs). Pourtant les directions doivent assumer les résultats, et même certaines baisses (ex. civisme fiscal des particuliers où une direction avait tout de même demandé d'opérer la relance pour favoriser le niveau budgétaire en termes de recettes fiscales, plutôt que de satisfaire l'indicateur).

Par ailleurs, certains objectifs ne sont pas considérés comme sains : ex. du Contrôle fiscal externe et du nombre de plaintes par an.

Certaines directions ont amené un objectif sur les CVT comme détecter les agents en difficulté.

Problèmes du nombre d'indicateurs

Les indicateurs sont ressentis comme trop nombreux. La « *dictature des indicateurs* », leur approche en termes d'objectifs à atteindre, mettra des années à changer. Pour cela, il faut donner du sens en permanence, en parlant missions. Pour certains, *diminuer le nombre ne diminuera pas la pression.*

Lien entre entretien DdG et l'entretien de notation, effectué le même jour

Pour tous, il est indispensable de faire la part des choses entre le dialogue de gestion et l'entretien de notation du cadre de proximité, même si pour des raisons pratiques, ces deux exercices peuvent être consécutifs.

Il faut faire un dialogue d'organisation, permettant de prendre en compte la capacité effective des ressources et adapter. Mais les directions n'ont pas toutes les moyens pour élaborer des plans d'action : *« En attendant on reste dans l'incantation, on crée des guides de procédures, on met en place un plan départemental de contrôle interne. En bref on se rassure mais l'action n'est pas encore là. »*

Modalité du DdG : l'entretien puis la lettre de mission

La durée de l'entretien de DdG entre direction locale et cadre de proximité varie beaucoup, en fonction des départements, des cadres de proximité : entre 1h30 à 3h. Pour les responsables de pôle, il s'agit d'écouter par respect pour le cadre : *« il faut plus d'une heure, il faut lui donner la possibilité de s'exprimer, de faire valoir ses arguments et ce d'autant plus qu'il a pris un temps assez long pour préparer l'entretien DdG ».*

La présence de l'adjoint n'est pas obligatoire et chaque direction ou cadre de proximité se l'est appropriée. Pourtant, sa présence est souvent évoquée comme une plus-value.

Certaines directions ont vu une marge de manœuvre quant au modèle de la maquette de la lettre de mission : jugée trop pauvre, elle a alors été améliorée.

III.5.A.c. Entretiens avec les cadres de proximité des deux filières

Une question de contexte culturel

Le dialogue de gestion était vécu de façon très différente, selon les filières (très normé, élaboré en filière fiscale, peu normé, voire peu existant pour la filière GP), selon les directions, selon les cadres. C'est pourquoi les réponses effectuées par ces derniers doivent être replacées dans le contexte du vécu antérieur, de la culture plus ou moins fortement ancrée, mais aussi du contexte de plus en plus contraint en terme de moyens.

La filière fiscale avait mis en place depuis nombre d'années une procédure DPA (diagnostic-dialogue, plan d'action), procédure normée plutôt lourde et qui s'appuyait sur une mise à plat de toutes les missions du service.

La filière GP s'appuyait sur une pratique très liée au N°1 et à son adjoint, ce qui était au final assez hétérogène : *« À la filière GP nous n'avions pas de DdG, pas d'objectifs : on n'était pas habitués. Maintenant, nous sommes sous pression, chaque mot compte. On passe beaucoup de temps à préparer et je suis très déçue par les réponses. Ou bien : Nous connaissions déjà à la FGP. Nous passons devant le TPG et un « jury » qui vous bombardait de questions. » Et encore « Le Dialogue de gestion, c'était ma lettre de mission, et c'est suffisant. »*

La rénovation du dialogue de gestion : accompagnement local de la démarche

Selon les départements, la présentation de la démarche, de la forme et du fond, n'a pas toujours été effectuée, ou bien cette présentation, descendante, dans de grandes réunions des cadres, n'a pas permis l'appropriation personnelle nécessaire pour que chacun – pour ceux qui ne connaissaient pas la démarche surtout – se prépare et sache à quoi s'attendre. La note nationale de cadrage n'a pas été diffusée. Le calendrier a pu aussi être un point de crispation en fonction de la période de convocation pour le DdG recouvrant certaines échéances métiers. *« On a découvert sur Ulysse car la direction n'avait pas communiqué. La direction nous a demandé si nous voulions un entretien individuel et nous avons dit oui. »*

Modalités de préparation du DdG

Toutes les directions ont demandé à chaque cadre de proposer des objectifs « *sans que cela soit trop détaillé ou trop long* ». Dans certains endroits des critiques ont été émises sur la faiblesse du temps laissé pour préparer la rencontre (une semaine par exemple), sur le support fourni qui est trop théorique pour que les agents s'en emparent et participent vraiment, sur la difficulté à choisir des objectifs parmi l'ensemble, et ce d'autant plus quand la connaissance du travail et des process n'est pas suffisante.

Une démarche participative

Compte tenu de la culture en Filière GP, pour installer une démarche participative sur ce sujet, il a fallu présenter la démarche, inconnue des agents.

Les cultures et habitudes antérieures se reproduisent, mais commencent à s'unifier si on se réfère aux résultats de questionnaires post-dialogue de gestion mis en place sur deux directions où seulement 30 % des cadres de proximité disent ne pas préparer ce dialogue avec leur équipe et ou avec leur adjoint (s'il y en a un).

Plusieurs cadres ont pointé un refus des agents de participer, d'autres estiment que l'organisation de ce débat avec les agents n'aboutit pas, ne structure rien.

« Associer les adjoints, les agents, c'est quelque chose que « J'ai toujours bien vécu, porté, mais maintenant mes agents me répondent froidement NON ». Expliquer ce qui ne va pas pour un agent est difficile. »

Montée du formalisme, (d'un formalisme préconçu pour éviter des pans d'activité ?)

C'est un ressenti fort dans la Filière GP, certains estimant que le formalisme nuit à la possible négociation et donc à une forme de reconnaissance des arguments du cadre chef de poste.

« Le canevas mis en place est trop normé, des pans entiers de l'activité ne sont pas recensés. »

Les éléments du dialogue : qualité, quantité des objectifs, marges

Qualité des objectifs

La qualité des objectifs est une donnée importante dans ce contexte contraint. Ceux-ci seront d'autant plus acceptés qu'ils seront atteignables et surtout qu'ils seront compréhensibles par les cadres et aussi par les agents, qu'ils ne dépendent pas du contexte externe et notamment du contexte économique et social. Si nos résultats baissent à cause de ce contexte, nous sommes impuissants et nous n'obtenons pas de soutien en interne.

« Trop d'objectifs dépendent de l'externe : ex favoriser la « dématérialisation des comptes de l'Hôpital » : cela dépend beaucoup de la personnalité et du poids « politique » du premier élu (maire député). Il faut déballer le tapis rouge, prendre beaucoup de précautions... bref ce dernier fait ce qu'il veut et nous en sommes victimes. »

Les objectifs seront acceptés aussi si leur atteinte ne nécessite pas de naviguer entre des injonctions contradictoires permanentes, notamment quand le métier et/ ou des valeurs sont touchés et/ou s'ils sont jugés irréalistes. Exemple maintes fois rencontré du civisme fiscal des particuliers, où, pour atteindre l'objectif, il ne faut pas « *mettre en œuvre le métier, (effectuer de relance), sauf à tromper l'application... Les objectifs sont souvent irréalistes mais c'est possible si on triche, donc au final on ne proteste pas : On baisse les bras.*

Il y a problème si on nous donne des objectifs et qu'on n'a pas les moyens d'action : ex. l'indicateur de qualité comptable qui dépend de la qualité de l'ordonnateur : s'il fait bien les choses je passe pour un comptable merveilleux, sinon je passe pour un incompetent. On me dit de leur mettre la pression, mais le comptable DGFIP n'a pas la responsabilité de la formation des ordonnateurs. Je peux informer mais pas au-delà.

Indicateur délai de paiement du comptable : là le levier est entre les mains du comptable, c'est mon travail qu'on va juger ! Sur d'autres, c'est le travail des autres qu'on juge à travers moi... »

Autre exemple avec le IASQCL et avec la qualité de service et le respect de la Charte Marianne. Pour ce dernier, le contexte des moyens fait que la contradiction apparaît de plus en plus ouvertement : certains services sont « autorisés » à fermer un ou plusieurs jours par semaine, à débrancher les appareils enregistreurs de messages téléphoniques pendant que d'autres, de plus en plus informés des dispositions prises sur d'autres postes et /ou services, doivent mettre les standards de qualité de service au plus haut niveau dans la crainte d'un appel « mystère » et dans la contrainte d'une mise en œuvre de contrôles internes, d'audits.

Le Contrôle interne

Si le contrôle interne est pleinement considéré comme faisant partie de la « démarche de dialogue de gestion », le débat sur la qualité et la quantité semble mal perçu, très souvent ressenti comme imposé, comme n'étant pas au cœur des enjeux, ne méritant pas qu'on s'y attarde (faute de négociation). Or la montée de la contrainte temps, confrontée à la réduction des moyens, fait monter une demande plus qualitative, et surtout de réduction quantitative.

Faute de devenir une variable d'ajustement au même titre que certains processus métiers qui sont laissés de côté (les petits ajustements pris en conséquences du manque de moyens), le contrôle interne, admis dans sa logique, est critiqué : celui-ci est trop important en nombre (addition bien souvent du CI demandé par la centrale, par la Délégation interrégionale, par la DDFIP), trop normé par la centrale, devient de moins en moins accepté dans certains services (exemple de la traçabilité dans les pôles Contrôle expertise). La norme devenant le nombre, le débat qualitatif n'existe pas ou « est rejeté par les directions » et c'est le jugement global du cadre sur le sens du contrôle interne qui est atteint.

Je n'ai plus le temps de faire le CI, car je manque d'effectifs donc plus de contrôle de caisse, de contrôle déontologique, je n'ai plus le temps (messagerie, maintenance, effectif restreint, soutien d'une handicapée...)

Cinq contrôles internes en objectif, trois métiers, un déontologique et une qualité de service Marianne. Le problème c'est que ce choix m'est imposé et que ce n'est pas celui que j'aurais choisi, car les risques ne sont pas là ou encore Trois Contrôles internes sur la traçabilité, c'est trop, problème de temps et de sens, de stress sur les agents et la direction veut des buchettes, mais sur le fond l'utilité même du CI ne m'a pas convaincue.

Nombre d'objectifs : allègement en cours mais insuffisants, des indicateurs toujours aussi prégnants

Si le débat sur la qualité des objectifs semble devenir, de plus en plus, une forte demande, la variation du nombre d'objectifs reste difficile à approcher tant elle est accrochée à des antériorités par filière, des stratégies mises en œuvre par les équipes de commandement.

Au final, il ressort que :

- soit la réduction du nombre d'objectifs est appréciée, mais ce nombre reste encore trop élevé, d'autant que s'ajoutent des leviers de progrès,
- soit le nombre d'indicateurs est quasi identique selon les services et que de fait les leviers de progrès (auxquels s'ajoutent parfois des leviers départementaux) sont ressentis, considérés, comme des objectifs aussi prégnants que les objectifs nationaux. Ceci explique que le DDG peut être ressenti comme allégé dans la forme, pas au fond.
- la question du nombre doit être considérée en tenant compte des sous-indicateurs : certains objectifs (cf. indicateurs) sont composés de sous-indicateurs et multiplient les objectifs : Marianne avec 15 sous indicateurs, le CIV professionnel avec 2 sous indicateurs.

Actuellement encore 9 objectifs auxquels s'ajoutent des leviers. C'est encore trop... Même si le nombre d'objectifs est réduit, les indicateurs sont toujours aussi prégnants et redeviennent des objectifs.

Avec moins de personnes on ne peut tout faire. J'ai la moitié de l'effectif, la direction a scindé en deux le nombre d'objectifs. C'est donc pareil que l'an dernier. Le débat aurait dû porter sur la qualité et pas la quantité.

Ressenti qualitatif de la rencontre

Le fait que très souvent les cadres ont pu rencontrer au moins des représentants de deux pôles (métier et transverse) est salué. Néanmoins, l'ambiance a pu être mal notée pour des raisons de « personnes », de ressenti d'un manque d'écoute, d'un pilotage de la discussion basé sur les faiblesses du poste ou du service, en oubliant les points forts.

Certains cadres sont venus stressés car ils ont des faiblesses techniques sur un pan d'activité (ou plus) et notamment en cas d'intégration de la partie cadastre dans le SIP ou SIP-SIE. Dans ce cas la présence de l'adjoint a été essentielle. Par contre le fait de pouvoir se référer à une même procédure sur les deux filières est ressenti comme un élément d'objectivation, de rapprochement des deux filières, de « considération » du cadre.

L'investissement est mis à l'aune de la considération du résultat final : certains ne s'y retrouvent pas et estiment que le DDG n'est qu'un outil managérial, pas un soutien : « *Il faut faire entrer dans des cases préconçues ce qu'on a à dire et tout ne rentre pas. On prend beaucoup de temps pour ce faire et au final on discute très peu de ce que nous avons écrit : à quoi ça sert de perdre ce temps ?* »

Appréciation de la procédure « à froid »

L'appréciation des cadres de proximité recueillie lors du passage de l'IRES, quelques mois après la procédure, au-delà de ce qui est évoqué ci dessus, pourrait être résumée dans trois termes : le soutien, la confiance, la responsabilité.

- **Le soutien** car les cadres attendent un soutien affirmé en cours d'année pour les aider à faire face aux difficultés, avant le dialogue de gestion pour pouvoir sortir la « tête du guidon », « sortir du reculoir » : « *Le DdG ne nous apporte pas de soutien puisqu'on exprime nos difficultés et qu'on n'a pas de retour.* »
- **La confiance** car celle-ci est loin d'être acquise quant à la réaction future de la direction au vu des résultats atteints sur les objectifs prioritaires (ce qui signifie que le reste n'est pas prioritaire) les « leviers de progrès », et les autres indicateurs de résultats : « *La vérité se fera en 2013 au moment du bilan : il sera alors utile de regarder l'importance qui sera attachée par la direction à ce qui n'a pas été fixé comme prioritaire et à ce qui en sera tiré en terme de reconnaissance* ».

- **La responsabilité** car l'important pour les professionnels que sont les chefs de service et de poste, ce n'est pas l'indicateur, l'objectif, c'est l'action. Cette action sera d'autant plus libérée qu'ils auront la certitude que s'il y a des variations relativement fortes des résultats, la direction assumera en soutenant ses cadres de proximité.
- **La périodicité** : compte tenu de la lourdeur de l'exercice, de la qualité de certains objectifs qui ne peuvent être utilement regardés que sur une période dépassant 12 mois, certains cadres demandent que cette procédure soit instituée sur une périodicité de deux ans.

L'aboutissement du DdG : la Lettre de mission

Les commentaires des cadres de proximité sont très peu nombreux à ce sujet, car la lettre de mission manquait de « *personnalisation* », ou alors a fait apparaître des différences entre ce qui s'est dit et ce qui est « notifié », d'où une perte de confiance dans la procédure, même si ces cas sont plutôt rares.

Entretien d'évaluation notation et Lien dialogue de gestion : Reconnaissance...

Comme pour la procédure du dialogue de gestion, l'antériorité compte beaucoup mais au-delà de l'expérience se pose le risque que l'entretien d'évaluation notation soit confondu avec « l'entretien Dialogue de gestion », et que le cadre ne soit jugé que sur les résultats d'une équipe, pas sur son investissement personnel au sein d'un contexte particulier.

Au-delà du côté pratique avec gain de temps et diminution des déplacements, la forme peut empêcher que dans les faits les deux exercices soient confondus. Nombre de cadres de proximité ne font aucune différence entre les deux entretiens : « *Coupler les deux, avec une seule et même personne, revient à faire le même exercice deux fois.* »

Par ailleurs, le fait de pouvoir rencontrer son N°1 lors de l'entretien d'évaluation notation au moins une fois tous les trois ans minimum est considéré comme un vrai signe de reconnaissance. « *En 9 ans le N°1 ne m'a jamais reçue. Me connaît-il car seul celui de la direction qui reçoit lit votre rapport pour le dialogue de gestion et a pu prendre connaissance du contexte. Je ne suis pas seule dans ce cas : on fait le tampon entre le marteau et l'enclume et on manque de reconnaissance.* »

III.5.B. Relance des défailants déclaratifs en matière de TVA

III.5.B.a. Appréciation des prescripteurs

La note intitulée « *présentation des mesures de simplification du processus rénové de la relance des défailants déclaratifs dans les SIE* » est datée du 19 juillet 2011, conçue conjointement par les Bureaux GF2A et MNRP. Elle a été accompagnée d'un Kit de déploiement composé de la note de déploiement, de fiches pratiques, d'annexes illustratives des pistes d'amélioration proposées, d'une feuille de route, d'un tableau de bord permettant de suivre de manière détaillée la mise en place des solutions et de réaliser un bilan.

Constats motivant le travail en vue d'un process rénové

La relance des défailants déclaratifs de TVA se fait à l'aide d'un listing que l'on apure au fur et à mesure, par trois types de relances : téléphone, relance amiable (courrier) puis mise en demeure. L'outil informatique existant (Miriam) semble mal adapté, c'est pourquoi il a été proposé l'utilisation d'un tableur Excel, que l'on implémente pour suivre l'action de relance. Cette méthode est transposable pour l'IR. Il s'agit d'un outil généralisé et partagé pour l'ensemble des organisations possédant différentes fonctions (ex. TRI), qui offre également la possibilité d'avoir un historique (un onglet par mois). Ainsi, le suivi des défailants peut s'effectuer avec un seul outil.

Construction de la note

La démarche mise en œuvre, novatrice, a été de faire appel au terrain, de mettre en place une démarche participative. Cette dernière a été accompagnée par un consultant sur le terrain pendant 4 mois sur 3 SIE, chacun dans un département différent. Le choix a été de faire une partie de mesures obligatoires, et une autre de mesures optionnelles, dans le but de tenir compte des contraintes de situations locales qui n'auraient pas été identifiées au travers des 3 SIE sélectionnés.

Diffusion

▪ Accompagnement par :

- une formation mixte (GF2A et MNRP) pour faire appliquer ces mesures, expliquer les démarches, la façon de travailler, le niveau de déploiement et de mesures à proposer.
- des réunions d'AGFIP, AFIP, AFIP A dans les directions territoriales avec parfois des techniciens. Environ 300 personnes ont été réunies sur 4 délégations interrégionales dans un premier temps, avec présence de SIE dans leur portefeuille. Il n'y a pas eu de retour, la démarche a été plutôt descendante, le kit n'étant pas finalisé à ce moment-là.

▪ Anticipation des points de blocage

Retours

- Retours sur la mise en application par le terrain prévus pour mai/juin 2012.
- Retours des Organisations Syndicales sur la note :
 - Présentation en avril 2011 lors d'un GT, où il n'y a pas eu de prise de position.

Le fonctionnement est non optimal par manque de soutien informatique, avec notamment des difficultés de mise en place de l'outil Excel.

Marges

Avant la diffusion de cette note, certains SIE avaient déjà mis en place des systèmes d'aides à la relance. Leurs marges de manœuvre s'en trouvaient alors réduites puisque le nouveau système est obligatoire. **En effet, partant de la modalité de construction du process rénové, impliquant une démarche participative, il a été estimé que tous les services devaient opérer de la même façon pour que la démarche soit pleinement efficace et génératrice de gains.**

Mais certains SIE, ne faisant pas partie de l'étude, avaient eux-mêmes d'autres méthodes de simplification et ont dû adopter ce nouveau processus, ce qui a pu générer des insatisfactions.

Mise en application

La note comprend des éléments d'applications obligatoires et immédiates, mais également d'autres mesures optionnelles qui pourront être appliquées sur le court et moyen terme. Ces dernières nécessitent un travail complémentaire par les services d'informations et les services informatiques.

La mise en œuvre de ces mesures, même obligatoires, nécessite des prérequis. Actuellement, tout n'a pas pu être mis en œuvre.

Retours au bout de 7 mois et modifications de la démarche mise en place en centrale

Aujourd'hui, il n'y a plus d'appel aux consultants, tout est géré en interne.

Actuellement, il n'y a plus non plus d'accompagnement par MNRP puisque celui-ci est délégué au bureau métier correspondant.

III.5.B.b. Appréciation des directions locales

Quelques directions avaient eu des informations très tôt sur la préparation de cette note dans le cadre d'accès à des informations informelles et pour une d'entre elles, en raison de la participation au processus de réingénierie.

Pour autant, elles estiment que la livraison a été problématique :

- pour des raisons de calendrier : Trop tôt : *« celui-ci était trop chargé en SIE (travaux de fiabilisation des valeurs locatives, mise en place de chorus), il aurait fallu reporter... ce n'était pas prioritaire même si l'idée de fond d'améliorer le civisme fiscal est soutenue par tous, ou encore trop tard : la note a été annoncée très tôt et est arrivée trop tard, ce qui a généré des retards de mise en œuvre au regard des autres contraintes du terrain. »*

- Pour des raisons de mise en place de modalités de travail qui convenaient à la plupart, voire qui faisaient partie des petites marges d'organisation du travail en direction et dans les SIE. Nombre d'équipes de SIE, sous la houlette de leurs cadres de proximité ont ainsi témoigné de leur mécontentement.

Information des chefs de service

Ceux-ci ont été informé lors d'une réunion départementale des chefs de SIE.

Marges d'applications au niveau des DDFiP et DRFiP

Une majorité de directions ont mis en place la prescription, et se sont positionnées à l'intérieur des variantes permises (options). Certaines ont estimé ne pas avoir le choix, et ce d'autant plus que la délégation interrégionale poussait dans ce sens. Sur les six actions présentant un caractère obligatoire, une seule a posé problème.

Certaines directions, ayant mis en place un système d'analyse et d'écoute des chefs de service et après avoir obtenu leur avis, ayant pesé la réactivité des agents, ont refusé d'appliquer la note pour la partie utilisation de l'outil de relance, à partir d'une démarche, estimée constructive, de contre-propositions en direction des prescripteurs. Dans cette attente de réponses, l'échelon de commandement de ces directions a assumé la non application d'une partie de cette note devant ses cadres.

C'est sur l'utilisation de cet outil que la majeure partie des critiques a porté, par exemple sur le fait que les fichiers papiers issus de Myriam suffisaient, que l'alimentation de cet outil ne pouvait être effectué par les applications, que cet outil n'était pas conçu dans un processus général visant la fusion de toutes les applications du SIE (cible Copernic).

Sur les cinq autres actions, les directions ont adapté au tissu local notamment pour ce qui concerne l'action en prévention du civisme fiscal en direction des entreprises, des comptables, d'efficacité des services en traitant les courriers « non déposé », de mise en demeure dès la relance. Cette adaptation a été rendue nécessaire soit que la mesure était jugée trop coûteuse (*ex. Améliorer la formation des redevables pour prévenir la défaillance. Ça consistait à informer les entreprises défaillantes en N-1. Cela ne nous a été rendu pas possible compte rendu des finances car cela représentait un coût budgétaire trop élevé*) et aussi pour des raisons d'inefficacité, de perte de temps concernant une des actions de type Optionnel (*l'harmonisation de la saisie des informations dans le bloc note de BDRP. On n'a pas bien compris puisqu'en fait, c'est bien beau d'annoter un bloc note dans BDRP mais puisqu'on ne peut pas faire de requête dans le bloc note, cela ne nous a pas semblé opportun de faire perdre du temps aux agents*).

Concernant les mesures optionnelles, les directions ont décidé d'en « adopter » certaines dont l'Outil DAM qui unanimement a été salué comme une avancée.

Ainsi, cette note et son contenu, pour au moins une des actions proposées a donné une mauvaise image de la réingénierie des process, apportant un doute sur le fait que cet outil avait pu être testé. Cette considération a amené certaines directions à ne pas présenter cette mesure comme une simplification.

III.5.B.c. Appréciations des cadres de proximité

Compréhension de la note et conséquences

Cette note se référant à un principe d'améliorer le civisme fiscal est bien reçue au fond par les chefs de service. Par contre, ces derniers ont tous ciblés leurs propos sur l'outil Excel et sur les réactions que sa mise en œuvre a générées.

Par ailleurs, leur réactivité a été motivée à partir de plusieurs leviers et certains chefs de service se sont données ou non une marge :

- Le listing TO TVA reste, il fonctionne bien : c'est le chef de service et l'adjoint qui remplissent le fichier de type Excel ;
- Il a été affirmé que la mise en place de l'outil était obligatoire mais on le fait au rythme des agents qui sont à la manœuvre ;
- Certains n'avaient pas d'outils et la méconnaissance de l'outil Excel a mis un frein à l'utilisation ;
- D'autres avaient déjà mis en place un outil, sous format –fichier partagé- avec deux variantes : il était plus perfectionné et il a fallu faire un retour en arrière, ou – il était moins performant et la mise en place du nouveau a été appréciée.
- L'utilisation de l'outil Excel a été jugée plutôt compliquée.

Ainsi la simplification n'était pas au rendez-vous et le doute persiste sur le fait que cette application ait été testée sur trois directions.

III.5.C. Dépenses sans ordonnancements

Cette note du 21 décembre 2011 concernant « les nouvelles modalités d'exécution comptable des décisions de dégrèvements dans l'application MEDOC » issue des bureaux GF2A et GF2C, précédée de la note du 9 septembre 2011 concernant l'exécution comptable des dépenses de remboursement de crédit de TVA et des remboursements forfaitaires agricoles.

III.5.C.a. Rencontre avec les prescripteurs

Historique

Avant, les agents remontaient les dépenses de contentieux à la direction qui les traitaient elle-même en cas de dégrèvement et remboursait ainsi le contribuable. Avec l'arrivée de CHORUS, progiciel rigide, ces anciens liens ont été supprimés. Il a donc été décidé d'effectuer cette tâche par une autre application (MEDOC), de faire le lien avec CHORUS et de faire saisir les données au niveau des SIE, en respectant la séparation ordonnateur - comptable. La note en question informe donc que les SIE doivent passer ces dépenses dans MEDOC.

Construction de la note

- Décision de l'administration centrale issue de travaux en interne sur une période d'une année et d'un test sur les remboursements de crédit de TVA à la Direction des grandes entreprises.

- Choix d'un déploiement progressif, accompagné de formation :
 - Mai 2011 : action de formation commencée au niveau de la DGE, puis au niveau des SIE avec le remboursement de crédit de TVA, puis la déclinaison des autres procédures de remboursement.
 - Septembre 2011 : développement des nouvelles modalités de paiement.
 - Décembre 2011 : envoi des instructions à l'ensemble des acteurs concernés pour mise en œuvre à compter du 5 janvier 2012.

Rôle de la MNRP

La MNRP a été appelée comme prestataire de service sur un aspect particulier : l'allègement du circuit des pièces justificatives. Une étude a été menée en bureau (très peu sur le terrain) pour apporter des propositions.

Retours terrain

- **Positifs au niveau de la diffusion de la note** avec une bonne appropriation du terrain, même s'il y a eu quelques problèmes techniques liés au manque de compétences pour cette nouvelle tâche. Cette nouveauté a même nécessité une nouvelle organisation dans les petites structures.
- **Encore peu nombreux au niveau de l'application** car la mise en place est très récente. Cependant, la qualité du service produit est meilleure car plus rapide (ex. il est maintenant possible de rembourser la TVA en décembre, ce qui ne se faisait pas auparavant). Les SIE peuvent maintenant suivre l'intégralité du processus de remboursement et ainsi mieux renseigner les entreprises sur les modalités de remboursement.
- **Négatifs** : arrivée tardive de la note pour une application en début janvier et transfert de tâches de la direction vers les services sans préparation et accompagnement au niveau des moyens

Marges dans l'application

Il n'y a pas de marge dans le sens où il faut payer l'utilisateur et pour cela l'application doit être utilisée.

Modifications de la part de l'administration centrale

D'après les remontées du réseau, certaines pièces mériteraient d'être modifiées, ce qui a été pris en compte par l'intermédiaire des délégations.

Précisions techniques

- Celui qui prend la décision de remboursement est un instructeur, et non pas un ordonnateur.
- GF2A est le bureau qui produit le plus de notes, environ 230 par an. Ce bureau a le souhait de rédiger des notes moins longues et moins compliquées.

III.5.C.b. Rencontre avec les responsables de pôles des directions

Les avis divergent sur le bien vécu ou non par les chefs de services, par les agents.

Pour certains, cette note est « *mal vendue* », car peu ou pas accompagnée. De plus, il n'y a aucune marge d'application alors même qu'il était connu que ce serait vécu comme une charge supplémentaire pour les services : « *ce n'est pas uniquement un « truc » comptable à faire en plus, c'est une charge supplémentaire, avec notamment la mise en place d'une dématérialisation de pièces* ». Pour les comptables, il semble compliqué d'organiser la séparation ordonnateur comptable selon l'importance (ressources) du service. Il s'ensuit l'idée que cette note aurait dû être testée sur le terrain.

Pour d'autres l'avis est neutre : « *c'est une bonne note, qui amène un renforcement de la comptabilité.* »

La difficulté a pu être dans l'organisation effective de la séparation ordonnateur / comptable dans les SIE de petite taille surtout, « *mais on compte beaucoup sur les chefs de service qui sont habitués dans ces endroits à jongler en permanence avec tout et peu de moyens* ». Et aussi « *les agents ont été déstabilisés, ils étaient d'abord très inquiets (en particulier pour le remboursement des crédits TVA). Aujourd'hui, ils ont intégré la modification sans problème mais il faut plus de monde en comptabilité.* »

Marges

Après calcul, une des directions rencontrées a estimé que la charge devait être redéployée sur le terrain et a transféré un emploi de direction dans un SIE : « *où il y avait le plus de demandes de remboursement de crédit de TVA et le service où il y avait le plus de demandes de RFA* ».

Une autre direction regrette que le calendrier ait été tellement serré qu'il y a eu très peu, voire trop peu de temps pour former les agents, notamment pour le remboursement forfaitaire agricole, bien que la note soit lisible.

Soutien

Une Direction avait anticipé et mis en place un correspondant DSO, une autre a rendu disponible un IP pour aider les SIE, autant de marges de manœuvre qu'il est possible de prendre lorsque les ressources le permettent encore.

III.5.C.c. Appréciation des cadres de proximité

Beaucoup de cadres de proximité ont dénoncé le transfert de tâches sans personnel supplémentaire, la difficulté, la peur, des agents vis-à-vis de la séparation ordonnateur – comptable, le manque de soutien au regard de la formation relative au remboursement forfaitaires agricoles, les erreurs de communication par la Centrale.

Mais globalement, au moment de la réalisation des entretiens par l'Ires, la tâche était implémentée et les chefs de service considéraient que celle-ci était une simplification.

III.5.D. Devoir d'alerte dans le secteur public local

Cette prescription est une instruction en date du 6 août 2010 (N°10-020-M0) intitulée « le devoir d'alerte dans le secteur public local, une analyse synthétique référente : modalités de signalement de certains faits constatés par les agents de la DGFIP dans l'exercice de leurs fonctions ».

III.5.D.a. Appréciation des prescripteurs en administration centrale

Cette note est conçue comme un « *clignotant* » permettant aux chefs de poste d'être vigilant, l'esprit général de la note correspondant plus à « *agir en prévention, agir dans le cadre de la mission de conseil* ».

Un certain nombre d'affaires dans la fin des années 2000 ont défrayé la chronique et à l'étude de celles-ci il s'est avéré qu'à une exception, elles n'avaient pas fait l'objet d'une alerte par le chef de poste. Un groupe de travail, composé de cadres dirigeants prenant appui sur un certain nombre d'experts du réseau et de centrale (RH, MNA), a été mis en place en 2009 et il en est ressorti une note qui avait pour objectif de rappeler les règles, de revenir sur la notion, sensible, « d'irrégularité » en sachant que la précédente circulaire portait plus sur la notion « d'illégalité », de donner des exemples. « *Le comptable n'a pas à intervenir sur l'opportunité de la dépense, il n'est pas formé pour cela, il s'agit d'intervenir en conseil, de naviguer entre Prévention et Alerte si le cas se présente* ».

III.5.D.b. Appréciation des responsables de pôles en direction

Prise de connaissance de la note et accompagnement des cadres concernés

Un accompagnement a été mis en place lors de la sortie de cette note. Celui-ci a été effectué par exemple en adaptant le diaporama national qui avait été fourni pour cette occasion et /ou en communiquant sur la note lors d'une réunion des comptables de la filière gestion publique.

Pour les responsables rencontrés, cette note n'a pas suscité de difficultés particulières, il n'y a d'ailleurs eu aucun retour ou remontée des chefs de poste depuis septembre 2010. « *On a eu de petits sujets d'interrogation : les comptables devaient faire remonter les anomalies de gestion des collectivités mais il y a une frontière entre « régularités » et « opportunités ». Que signifie alors « anomalies de gestion » ?* ».

Soutien à l'encadrement de proximité

La difficulté en cas d'alerte, est de gérer la relation avec l'ordonnateur, qui peut se dégrader fortement. C'est pourquoi, la DDFiP ou DRFiP doit agir, et cela a été fortement mis en avant auprès des chefs de poste.

Analyse des risques

La mise en œuvre de la procédure de l'article 40 est très rare. Pour beaucoup des responsables de pôles rencontrés, les risques se situent surtout au niveau de la régularité des marchés, les efforts devraient d'ailleurs y être portés. Pour certains, d'autres sujets, relatifs au contexte économique ont plus d'intérêts comme la mise en place d'un réseau d'alerte sur l'analyse financière avec un rôle de conseil, d'alerte des ordonnateurs, des préfets.

III.5.D.c. Appréciation des chefs de postes, Filière gestion publique

Connaissance de la prescription

Pour une majorité de chefs de poste, cette prescription de 2010 est connue. Son appropriation a pu s'effectuer de différentes manières : « *On a eu un exposé lors de sa sortie* », « *on nous a commenté cette note dans une réunion métier au niveau de la direction départementale, de la délégation interrégionale* » et/ ou lors de sa mise en œuvre (cas très rares).

Le fait que celle-ci trouve rarement à s'appliquer jusque dans ses conséquences les plus extrêmes avec la mise en œuvre de l'Art 40, qu'elle est parfois appliquée en termes de prévention, ce qui n'est pas fréquent non plus, explique qu'elle soit parfois perdue de vue si aucun acte ne vient remettre celle-ci à l'ordre du jour.

Certains l'ont redécouverte, relue pour donner leur appréciation, à l'occasion de la venue de l'IRES pour l'entretien. Bien des arguments sont avancés : « *On reçoit tellement de notes que dans le temps le caractère de note sur un sujet « sensible » s'estompe et disparaît* », « *Ce n'est pas un sujet évoqué avec les autres collègues* », et qui aurait pu être mutualisé.

Certains ont une analyse sur le champ et la procédure : « *Au quotidien, cette note est inutile : si j'ai un problème avec un ordonnateur (dérives budgétaires par exemple), je lui dis, j'effectue un rappel, mais je n'ai pas besoin de faire une alerte* ».

Pour d'autres, il est très difficile à la mettre en œuvre, quand par exemple il faut apprécier le caractère somptuaire d'une dépense, au sein d'une nomenclature de pièces justificatives : « *On peut faire des observations mais au-delà, c'est plus sensible et cela générera une forte détérioration des relations avec l'ordonnateur. C'est aussi la question de notre légitimité à porter un jugement à ce niveau* », « *Dans certains cas, nous faisons remonter à la direction : exemple d'une dénonciation anonyme d'un élu.* » Pour d'autres, les

signalements n'ont pas de suite : par exemple après un signalement de la suspicion de triche sur le chantier de l'hôpital, avec des preuves de surfacturation.

Pour la plupart c'est surtout au niveau du choix du fournisseur dans le cadre de la procédure des marchés publics qu'il faut s'investir. Mais là encore, les comptables n'ont pas les moyens de mettre à jour les liens entre le fournisseur choisi et le ou les élus.

Si la note est jugée claire, il est estimé que c'est surtout à la préfecture de la mettre en œuvre au niveau d'une procédure. Le devoir d'alerte **est surtout considéré comme l'exercice d'une fonction de conseil**, et ce d'autant que dans la plupart des cas, l'ordonnateur suit ces conseils et rectifie.

Au final, les cadres de proximité considèrent qu'ils ont de façon générale, d'abord, une mission de conseil en direction des ordonnateurs des collectivités locales. Cette note fait partie de l'esprit de la mission, la partie mise en œuvre d'une procédure est très compliquée « jugement sur l'opportunité de la dépense » et demande beaucoup de moyens en temps (moyens dont ils ne disposent pas). C'est pourquoi cette note peut être « oubliée », ou mise de côté de façon instinctive : ce n'est pas la priorité.

III.6. Parcours professionnels : quand l'expérience soutient l'activité

La notion de « parcours professionnel » est à distinguer de celle de « carrière ». Quand une carrière consiste à « capitaliser le temps »¹³, le parcours capitalise des expériences, des connaissances, des savoir-faire accumulés. Alors que la carrière est avant tout marquée par le poids des structures administratives, relève de règles d'avancement, de validations par la hiérarchie, la notion de parcours prend davantage en compte la part d'initiative de la personne, un cheminement personnel avec une intention. En ce sens, il échappe aux seules logiques institutionnelles pour incorporer des choix de vie, des préférences, des arbitrages entre vie privée et vie professionnelle.

Cette approche en termes de parcours (à propos de laquelle il conviendrait de tenir compte d'autres lignes biographiques, familiales, sociales, scolaires... sur lesquelles nous ne disposons pas d'informations) nous est apparue comme une clé de compréhension majeure de la maîtrise de la fonction de cadre, de l'emprise qu'il en a.

Dans le récit qu'ils font de ces parcours, certains cadres ne se contentent pas d'énumérer un enchaînement de postes mais indiquent ce qu'ils en ont retiré, les acquis de chaque étape. En ce sens, le récit de leur parcours est plus riche que ce qui est objectivé dans un CV. Le parcours est marqué par une série d'étapes plus ou moins structurantes, – avec ses seuils et ses bifurcations – : « telle expérience m'a permis de... », « telle autre m'a aguerri sur tel point... ». Elle les prépare – ou pas – aux défis d'une organisation du travail en mutation, les aide – ou pas – à s'adapter à celle-ci. Ces histoires aident à construire des profils de cadres pour qui les changements sont des défis à relever ou alors des charges, des obstacles à affronter.

Il s'agit ici moins de comparer des parcours en tant que tels – notre échantillon est trop faible pour que ce soit possible – que de tenter d'apprécier dans quelle mesure le parcours influe sur la capacité à tenir sa fonction, à l'assurer dans les meilleures conditions de satisfaction ou au contraire à la compliquer. Aussi avons-nous pris en compte le témoignage des personnes interviewées sur l'incidence que, à leurs yeux, leur parcours professionnel a eu sur leur capacité à remplir leur fonction d'encadrement.

13. La carrière « d'un fonctionnaire est une progression continue, parallèle à la courbe d'ancienneté, une ascension sans défaillance, au pire un piétinement durant les dernières années. » J.-R. Tréanton, « Le concept de carrière », *Revue française de sociologie*, 1960, 1-1, p. 76.

III.6.A. Parcours comme contribuant à équiper le futur cadre

Il ne s'agit pas, bien évidemment, de porter un jugement de valeur sur ces parcours mais d'évaluer dans quelle mesure et comment ils ont pu (ou pas) jouer un rôle de facilitation dans la prise de fonctions d'encadrement, et ce sur les trois champs étudiés dans cette recherche : pilotage d'un service, soutien technique et animation des équipes.

Force nous a été de constater que certains préparent à ces fonctions, facilitent la tâche, d'autres moins ou pas. Certains parcours constituent une véritable propédeutique à la mission à remplir. De fait, certains enchaînements de postes, de fonctions, certaines affectations et les responsabilités afférentes semblent « équiper » les cadres pour leurs futures tâches. Ainsi, certains postes peuvent inviter à une certaine remise en cause de ses savoirs professionnels, ils sont aussi une nouvelle expérience de rapport à ses collègues. Il en est ainsi par exemple, pour des cadres qui changent de filière de métier (de FF à FGP et inversement) : dans les Espaces de Dialogue, divers types de sociabilité liés notamment à la persistance de cultures DGI et DGCP, comme le tutoiement entre agents et cadres notamment, ont été évoqués : « *Entre les filières, ce n'est pas la même culture du tout. Ce ne sont pas les mêmes rapports hiérarchiques. Il y a moins de «proximité» avec les cadres de la filière gestion publique où le vouvoiement est de règle.* », « *Dans l'exécution à la FGP, lorsque le chef dit quelque chose, on ne discute pas.* » « *Dans la filière fiscale, les rapports avec les A+ sont plus faciles.* » (EDD Agents) Ainsi le passage par certains services peut permettre une véritable acculturation nécessaire à la gestion des relations.

En outre, ce type d'expérience est propice à la réflexivité ; elle permet de s'affranchir des routines, de réagir à une plus grande variété de situations, développe l'adaptabilité qui est une des compétences majeures requises dans la fonction de cadre de proximité. En ce sens, le parcours développe la capacité à s'ajuster à la diversité des situations qui plus est dans un monde professionnel rendu instable par la volatilité de la législation fiscale, par la réduction des ressources. Celles-ci sont incontestablement une source de troubles pour certains.

Les troubles que nous saisissons, les demandes qui s'expriment relèvent de cette face de l'expérience, celle qui renvoie (et confronte le cadre) à l'action concrète, à la prise de décision, les arbitrages plus qu'à des savoirs facilement transmissibles.

III.6.A.a. Le parcours comme occasion d'apprentissages

Choisir le changement en tant que tel

Certains cadres disent avoir pour principe de choisir le changement : « *Je n'ai aucun regret d'avoir pris ce nouveau poste. En moyenne, je change de métier tous les cinq ans.* »

L'attrait de la nouveauté constitue alors le moteur, la motivation du changement : « *J'aime quand ça bouge. Rien ne me fatigue plus que de ne pas bouger.* », « *Je suis à un quart d'heure à pied de chez moi. Mais je vais rester au maximum un an car je vais m'y ennuyer.* » *Il connaît très bien le département et la hiérarchie. Il cherche davantage un poste comptable « service des hypothèques » avec de grosses unités, un autre métier plus intéressant.* »

Pour certains, « *l'argent n'est plus un moteur depuis longtemps.* »

Faire le choix de l'enrichissement de l'expérience

Pour ces personnes, le parcours est avant tout un itinéraire d'apprentissage : ce sont les mêmes qui disent s'être « formés sur le tas » et qui disent accorder plus d'importance aux expériences qu'aux formations. « *On apprend à être manager sur le tas. Être manager, c'est être capable de mener son équipe là où l'on veut dans un climat apaisé. Il y a une part de prédisposition et une part d'apprentissage. Il existe des stages de management, de communication, tout le monde les suit et pourtant tout le monde n'est pas doué. Il y a peu de gens qui communiquent.* »

« Personnellement, je n'ai pas envie de monotonie ; je me suis beaucoup investi dans le travail et je ne vis pas ici au détriment d'autre chose. Je fais partie des gens qui sont contents au travail. Je n'attends pas les vacances avec impatience ».

Ce sont les mêmes qui demandent un poste avec le projet de découvrir du nouveau. Ils font le choix d'une dynamique de carrière, recherchent des postes variés, « exposés » parfois, parce qu'ils escomptent en tirer un gain de connaissances, une plus-value en termes de confiance en soi, une meilleure maîtrise de leur environnement ou des acquis utiles à de futures fonctions.

« Je suis sorti en 2000 de l'École nationale du Trésor de Noisiel et j'ai été affecté en tant que chef de poste. C'est vraiment un choix de ma part que d'être confronté dès le début de ma carrière au métier de chef de poste pendant cinq ans de 2000 à 2005. »

L'implication dans la formation en tant que formateur

L'implication dans la formation est incontestablement l'occasion d'apprentissages transférables dans d'autres situations que la relation enseignant/enseigné. Nombreux sont ceux qui témoignent de ce qu'ils ont retiré d'une telle implication : « J'ai fait beaucoup de formation professionnelle ; j'ai enseigné à l'IUT, à la fac ; cela m'a appris à faire passer un message à un collectif, à se faire comprendre, être simple et clair et ça sert beaucoup ici. »

« Je suis formatrice départementale et je vais être bientôt formatrice régionale. J'essaie de faire beaucoup de formation pour connaître beaucoup de monde, constituer un réseau social, avancer plus vite. Je profite de mes actions de formation pour ré-approfondir un thème. »

La richesse du vécu professionnel comme atout

Si certains mentionnent les apprentissages techniques comme acquis de leur parcours (« Secrétariat de direction : bon entraînement à la rédaction », « j'étais plus littéraire que matheuse et à la dactylo »), l'essentiel est ailleurs, dans l'apprentissage de la prise de distance. Plus le parcours est riche et diversifié et plus il prépare à relativiser. Une expérience riche et diversifiée donne l'assurance requise pour se situer sur le terrain du métier : « Quand j'étais en direction, on me disait [avec reproche] « on ne parle que d'indicateurs » mais je ne pouvais pas parler métier parce que je ne les avais pas pratiqués. »

Elle met en capacité les cadres de proximité pour adopter une attitude dépassionnée, la bonne distance propice à la décision sereine, qui n'est pas parasitée par les affects. « C'est fini l'époque où je tombais malade si le travail n'était pas fait ».

III.6.A.b. Attitude vis-à-vis de la mobilité : obligation, fatalité ou chance ?

Il est difficile *a priori* d'anticiper les attitudes tant, d'une part le parcours professionnel, d'autre part la motivation personnelle, peuvent être différents : acceptation voire résignation ou pas de se remettre en question alors même qu'il est nécessaire de trouver du plaisir dans le changement.

Les trois exemples suivants illustrent des parcours diversifiés et non diversifiés.

Ex. n°1

Responsable de SIE, département ZZ

J'ai commencé comme cadre B ; exercé dans Paris, puis responsable secteur d'assiette ; puis catégorie A en administration centrale comme rédacteur au service contentieux ; j'étais plutôt managé que manager.

Puis inspecteur principal en département XX et ensuite département YY : chef de brigade avec management de cadres A (contrôle fiscal externe).

Puis administrateur des finances publiques adjoint au bureau Copernic en charge des reconstructions des applicatifs, pendant 2 ans et demi.

Puis retour dans le département YY en charge de la division transverse puis division des particuliers (pilotage des SIP du département, centres des impôts fonciers).

Depuis sept. 2011, SIE département ZZ avec une équipe de 25 personnes.

Ex. n°2

Chef de poste en trésorerie municipale

A commencé comme Agent B au trésor Public il y a 33 ans.

Puis inspecteur du Trésor : chef de poste (poste fermé), puis 17 ans chef de poste dans département AA.

Puis depuis 2 ans toujours dans le même département.

Ex. n°3. Parcours peu diversifié

Responsable SIE

N'a jamais fait SIE ni encadrement, pas de craintes au moment de postuler pour un poste de comptable, chef de service, mais traverser la France, à 60 ans pour prendre un SIE c'est dur. A prévu rester dans cette ville pour sa retraite.

III.6.B. Parcours propices à un réseau horizontal

La variété du parcours favorise au fil des ans la construction d'un réseau horizontal de personnes-ressources qui pourront être sollicitées en cas de doute sur un dossier technique ou d'échanges d'expériences : « *Lors de ma formation métier pour prendre le poste en SIE, j'ai trouvé que le cadre représentant le réseau, venu témoigner à Nevers, était excellent : j'ai gardé ses coordonnées et l'appelle en soutien... Les cadres du nord du département ont formé un réseau informel et nous nous rencontrons une fois tous les deux mois pour échanger sur les pratiques et mutualiser* ».

Nombreux sont ceux qui évoquent le recours à ces réseaux informels qui permettent de mutualiser des connaissances, des recettes construites au fil de la pratique. Outre qu'ils représentent un gain de temps considérable, ils sont à l'évidence une arme efficace contre l'angoisse de ne pas faire face. La confiance et la sérénité sont souvent assises sur les secours que de tels réseaux peuvent procurer, leur réactivité et la qualité des aides qu'ils offrent.

Cette efficacité doit néanmoins être replacée au niveau de l'ensemble de la communauté professionnelle des cadres de la DGFIP pour la mesurer et l'améliorer.

III.6.C. Un parcours insuffisamment riche en expériences variées : un handicap ?

Il s'agit bien souvent de parcours enfermés dans une forte technicité, par exemple la gestion des ressources humaines et ou budgétaire, l'informatique, ou des parcours effectués en centrale, ...

La difficulté du retour dans les services extérieurs après un passage en centrale, notamment dans les services informatiques. « *Quand on fait que de l'informatique, c'est très dur de revenir sur le terrain surtout quand on n'a jamais encadré ni approché, (depuis l'école des impôts, il y a 30 ans) la matière professionnelle sur laquelle on arrive.* »

A l'inverse, les stages pallient insuffisamment une expérience professionnelle diversifiée. Le parcours permet une somme d'expériences que la formation ne peut totalement compenser. L'expérience en effet n'est pas seulement l'occasion d'acquisitions mais elle permet aussi d'éprouver et de se mettre à l'épreuve du travail réel : « *Je suis allée à Toulouse mais ce n'est pas en 15 jours que l'on apprend le métier.* »

III.6.D. Parcours capacitants

Comme il existe des « environnements capacitants », il existe à l'évidence des parcours plus capacitants que d'autres. Une partie des cadres rencontrés les ont empruntés ou les ont construits avec une vision stratégique de l'apprentissage. Ils en témoignent et n'hésitent à dire ce qu'ils leur doivent. Aussi serait-il sans doute judicieux d'identifier les atouts de ces parcours, les étapes porteuses du meilleur potentiel en termes de préparation à la fonction de cadre de proximité. Alors que le fonctionnaire est supposé réfréner son individualité, effacer ses singularités au profit d'une posture « neutre », dans sa fonction de cadre, il est de fait tenu d'y trouver des appuis, des ressources ; il est invité à mobiliser des aptitudes qui sont à la marge de ses savoirs professionnels mais utiles à sa pratique professionnelle.

III.7. Le métier d'adjoint : une ressource clé dans l'environnement de travail

III.7.A. Une fonction trop souvent dévalorisée

III.7.A.a. Entre autonomie et isolement

Le rôle de l'adjoint est difficile à tenir, car tout comme le chef de service, l'adjoint est au cœur d'un management de proximité et doit faire le lien entre les demandes de la direction et les agents, en organisant le travail. Ces derniers refusent souvent d'absorber des tâches supplémentaires, puisque les efforts consentis sont suivis de suppressions continues d'emplois. A travers les espaces de dialogue (EDD), il est ressorti que les adjoints ont une forte volonté de faire progresser les situations de travail en assurant des missions de qualité, alors qu'un sentiment de découragement a tendance à se généraliser. Ce même sentiment a également émergé des entretiens.

Pour certains services, la pression est importante : d'abord de la direction, puis transférée par les chefs de service sur les adjoints dans le but d'atteindre les objectifs, notamment à travers la réalisation des indicateurs, et ce, sans soutien ni aide pour y parvenir. L'adjoint est en première ligne face aux agents et doit également supporter les effets de la pression sur le chef de service.

A cela s'ajoute un sentiment d'isolement et de solitude, souvent recueilli auprès d'adjoints en trésorerie et en conservation des hypothèques, du fait que leur éloignement géographique des autres collègues pouvant occuper les mêmes fonctions.

III.7.A.b. Une lacune de formation

Certaines lacunes dans la formation des inspecteurs augmentent les difficultés lors de la prise du poste d'adjoint : « *Les adjoints vont au front : c'est à eux qu'il est demandé d'expliquer qu'il faudra gérer, répondre aux charges avec une baisse de moyens, expliquer le comment faire. Or, nous ne sommes pas formés pour cela et de plus cela n'est pas reconnu.* »

Par exemple, le manque de formation aux applications informatiques lors de la scolarité a été cité plusieurs fois. Il en est de même quelquefois lors du stage pratique, notamment lorsqu'il y a vacance du poste de cadre A dans le service en question. Même s'il peut exister un principe de tutorat, l'inspecteur expérimenté n'a pas forcément le temps d'assurer une vraie formation à l'inspecteur stagiaire, pas même souvent un simple soutien.

D'une part, un inspecteur nouvellement formé qui prend un premier poste d'adjoint n'est pas immédiatement opérationnel, ce qui lui entame son crédit vis-à-vis des équipes. D'autre part, la nécessité de « *tout maîtriser* » est souvent attendue, de la part du chef de service comme des agents. Lors d'une prise de fonction, adjoint débutant ou expérimenté, un temps d'adaptation est indispensable pour se familiariser avec l'environnement de travail.

III.7.A.c. Un manque de reconnaissance

Le manque de reconnaissance de l'adjoint se joue à plusieurs niveaux.

La reconnaissance pécuniaire liée à cette fonction est inexistante. Les EDD ont notamment mis en évidence l'écart entre le salaire des adjoints en SIE et Trésorerie puisque ces adjoints se sentent « *les moins bien payés de tous les inspecteurs des finances publiques* » et le niveau de responsabilité à prendre, qui engendre à la fois des contraintes très importantes, beaucoup de pression et un haut niveau de connaissances techniques. Même si la responsabilité pécuniaire finale incombe au chef de service, les adjoints ont assuré en amont un travail non reconnu à leurs yeux. D'ailleurs, certains d'entre eux se considèrent comme une « *sous-catégorie* ».

L'absence de reconnaissance du positionnement hiérarchique de l'adjoint s'exprime notamment à travers un sentiment d'abandon qui est la contrepartie d'une trop grande autonomie. Par exemple, les adjoints se plaignent que certains responsables d'unité les laissent organiser totalement le service pour répondre aux objectifs fixés par la direction, sans aucun soutien, avec le seul regard sur la réalisation des résultats. D'autres laissent l'adjoint organiser le travail mais apportent eux-mêmes certaines stratégies de travail. Cela a pour conséquences des injonctions contradictoires qui se traduisent au niveau des agents par des ordres et des contrordres, décrédibilisant à la fois l'adjoint face aux équipes, mais aussi l'encadrement de proximité que forment le binôme chef de service et l'adjoint.

Par ailleurs, les adjoints ont le sentiment que la qualité de leur travail est peu reconnue, puisque les bonifications sont soumises à un quota. Les adjoints étant la plupart du temps seuls dans le service, il n'y a pas de quota de bonification alloué au service, c'est pourquoi le chef de service doit faire la démarche d'aller chercher la bonification en commission au niveau du département. En fonction de la personnalité du chef de service, du temps dont il dispose, la défense de l'adjoint est plus ou moins assurée, certains chefs de service ne se rendant même pas à cette commission.

III.7.A.d. Une dévalorisation aggravée par l'effet « fusion »

Avec la fusion, tous les emplois ont connu une évolution favorable, dans le sens où, dans le cadre de l'harmonisation suite à la mise en place de la fusion le régime indemnitaire de certains agents et cadres A+, A, B, C, en fonction des filières d'origine, a été revu. Pourtant, les inspecteurs, cadres A, en position d'adjoint, n'ont pas connu de modification alors que leurs missions se sont multipliées. Au regard de leur travail réalisé sur le terrain, les adjoints considèrent souvent que les injustices ont été renforcées, se sentant à la fois non reconnus, et dévalorisés par rapport aux autres fonctions et surtout vis-à-vis des A+.

De plus, en fonction des deux filières avant fusion, le positionnement de l'adjoint était différent. Certains adjoints, « *simples* » cadres A, ont été repositionnés à un échelon inférieur dans l'organigramme du service, par exemple à l'arrivée d'un nouvel adjoint cadre

A+ et où dans des services de direction. Outre le manque de reconnaissance de la fonction d'adjoint, ces personnes ont ressenti une dévalorisation de leur travail. Les difficultés quotidiennes peuvent alors se succéder d'un point de vue individuel, mais également des situations conflictuelles peuvent apparaître dans les collectifs de travail, dégradant l'ensemble des conditions de vie au travail tout en accentuant les risques psychosociaux.

III.7.A.e. Un manque d'association au management

Les adjoints sont souvent écartés du management, alors qu'ils ont un rôle à jouer dans l'encadrement de proximité. Par exemple, ils sont très rarement mis en copie des mails adressés aux chefs de service et ne sont pas non plus invités aux réunions des comptables. Il leur est donc difficile de conserver une vision d'ensemble du service qu'il encadre pourtant afin d'adapter une organisation du travail en adéquation avec les ressources, ou encore d'anticiper les changements en prenant connaissance des évolutions métiers le plus tôt possible.

III.7.A.f. Activité d'adjoint et parcours professionnel : est-ce compatible ?

L'activité d'un adjoint dans un service est très difficile à concilier avec la préparation d'un concours au grade supérieur. Par ailleurs, les règles actuelles de mutation pour la filière gestion publique ne leur permettent pas de changer de poste dans le même département si la direction s'y oppose. De plus, lorsqu'un poste est à pourvoir en direction, un sentiment d'opacité se dégage quant au mode de recrutement : il n'y a pas forcément d'appel à candidature et pourtant le poste est pourvu. Dans ces conditions, les adjoints ont le sentiment de n'avoir aucune perspective d'évolution.

III.7.B. Chef de service et adjoint : quel positionnement ?

III.7.B.a. L'adjoint : un positionnement en fonction du chef de service

Avec un chef de service « à l'ancienne » où « *le poisson est roi du bocal* », les adjoints ont des difficultés à trouver leur positionnement, car c'est au chef de service de définir, de déléguer les missions et tâches à son adjoint. Ils peuvent donc librement choisir d'impliquer ou pas l'adjoint : « *Un adjoint est souvent oublié si le chef de service ne fait pas l'effort de demander une valorisation à la direction (cf. la notation)* ».

En dehors des chefs de service à qui leur parcours professionnel a permis d'acquérir des techniques et des compétences, la formation des nouveaux chefs de service ou des ceux qui arrivent sur un poste qu'ils n'ont jamais occupé auparavant est insuffisante tant sur le plan technique que managérial. Dans ces conditions, ces derniers se reposent essentiellement sur les adjoints, perdant toute crédibilité auprès des agents. Par ailleurs, leur méconnaissance du service ne leur permet pas d'en apprécier réellement les charges. L'adjoint prend alors une place prépondérante dans l'organisation du travail, qui n'est appréciée ni par les équipes de travail, ni par sa hiérarchie quelque soit le niveau.

III.7.B.b. L'adjoint : une zone tampon

Certains chefs de service reportent sur l'adjoint la totalité des objectifs assignés au service par la direction sans individualisation de ses objectifs. L'adjoint devient alors une « zone tampon », puisqu'il n'a pas de responsabilité personnelle et pécuniaire comme le chef de service, mais doit pourtant se positionner comme relais du management vis-à-vis des équipes de travail, et se retrouve au milieu d'un système aux tensions contradictoires.

Par ailleurs, certains responsables d'unité peuvent être véritablement angoissés devant l'étendue de leurs responsabilités. Les adjoints subissent alors directement cette pression supplémentaire qui n'est pas toujours assumée.

III.7.B.c. Une répartition des tâches variables

A l'instar d'une armée, tout le service repose sur les cadres de proximité, en particulier les adjoints qui sont en définitive « *la cheville ouvrière dans l'exécution des missions* ». Pourtant, il n'y a pas d'instruction claire qui définit le périmètre de leur intervention.

Un constat similaire émane des EDD, des entretiens et des observations de l'activité : la répartition des tâches est très variable en fonction des binômes chef de service et adjoint, car il n'existe aucune prescription, telle une lettre de mission nationale, sur le fonctionnement de cette équipe d'encadrement de proximité. Par exemple, tous les chefs de service rencontrés conservent la notation des agents et délèguent les autres tâches de façon plus ou moins informelle et selon des critères bien différents : répartition géographique des locaux, facilités techniques pour certains sujets, préférences personnelles. La majorité des adjoints rencontrés sont en charge du recouvrement contentieux, de la partie comptable... et ont une place de référent technique. En fonction des chefs de service, l'adjoint peut également s'occuper de certaines missions transversales comme la gestion des congés, la gestion du matériel, ou encore le roulement mensuel des tâches en tant qu'organisation interne d'un service.

Cependant, certains chefs de service ont tenté de formaliser cette répartition des tâches (cf. exemple ci-dessous) afin que chacun puisse trouver sa place au sein du binôme, et conserver toute sa crédibilité devant les équipes en limitant les injonctions contradictoires.

Exemple d'une lettre de mission d'un chef de service à son adjoint :

- Renforcer et organiser les contrôles des paies.
- Organiser et formaliser le contrôle interne.
- Suivre les indicateurs, notamment IASQCL.
- Optimiser les procédures.
- Suivre les fonds des tiers.
- Suivre les emprunts dans OPALE.
- Gérer une collectivité particulière.
- Apporter son aide en visant les marchés, en tant que soutien aux équipes.
- Gérer la RH, notamment avec les horaires variables.
- Gérer le matériel.
- Gérer les cessions et oppositions.

Ainsi, l'origine et le domaine d'intervention de l'adjoint varient avec un niveau d'intégration, dans l'échelon d'encadrement, différent en fonction de chaque poste. De plus, ils estiment ne disposer presque jamais de l'information nécessaire pour tenir leur véritable rôle.

III.7.B.d. Chef de service et adjoint : l'importance de la relation de binôme

Pour garantir un bon fonctionnement, la relation chef de service / adjoint doit être équilibrée : les deux personnes doivent avoir la possibilité de s'exprimer, de s'écouter, de discuter : « *Pour constituer un binôme crédible et efficace, il faut discuter constamment, sinon ce n'est plus un binôme* ».

La relation entre le responsable et son adjoint doit s'inscrire dans un travail d'équipe. Dans les cas où la communication ne s'effectue que dans le sens « décideur à exécutant », la situation devient critique. L'absence de dialogue à ce niveau fait peser une pression tout à fait excessive sur l'adjoint a fortiori lorsque le responsable se décharge sur lui en lui délèguant les domaines qu'il ne maîtrise pas. « *Pour l'instant, les adjoints sont trop dépendants de la personnalité du chef de service et des relations qu'il entretient avec eux* ».

III.8.C. Quelques suggestions

- Définir le rôle et les missions de l'adjoint

Bien que le fonctionnement du binôme repose en partie sur la personnalité des chefs de service et des adjoints, il est cependant nécessaire de définir plus clairement le rôle de l'adjoint, ses missions, la répartition des tâches puis d'inviter les chefs d'unité à réfléchir sur le sujet. Il pourrait également être utile de fixer un cadre minimum pour positionner l'adjoint sans cependant que ce cadre ne devienne rigide et contraint par un trop grand formalisme. Ce cadre doit prendre en considération des situations de travail très hétérogènes. Ceci pourrait se faire par exemple, par une note ou une lettre de mission.

Par ailleurs, l'adjoint doit avoir des objectifs qui lui sont propres, au lieu d'avoir ceux du service, car il n'est pas responsable de la totalité de celui-ci.

- Affirmer la place de l'adjoint dans l'encadrement de proximité

Ce rappel du rôle des adjoints et de leur positionnement est nécessaire, car leur doctrine d'emploi et leur positionnement peuvent varier d'un poste à l'autre. Les associer pleinement à l'encadrement de l'unité est un moyen de rendre l'environnement de travail plus capacitant : présence lors du dialogue de gestion, réception de tous les mails adressés au chef de service, invitation aux journées comptables et autres conventions des cadres. Ces rencontres permettraient de développer un sentiment d'appartenance à l'encadrement, les valoriseraient tout en redonnant du sens au métier d'adjoint.

Le rôle des adjoints est majeur dans les postes comptables car ils font partie de l'encadrement. C'est d'ailleurs parce qu'il existe de fortes attentes dans le soutien et l'expertise de proximité qu'il est sans doute nécessaire de renforcer de façon numérique ces postes d'adjoints.

De plus, il est indispensable que la direction et les chefs de service reconnaissent le rôle de l'adjoint comme celui d'un encadrant de proximité, qui a pleinement son rôle dans le management des équipes et que cette position soit soutenue par le chef de service. Pourtant, l'adjoint ne doit pas être seul responsable de tout.

- Adapter la formation des adjoints au terrain

Le parcours de formation des inspecteurs peut être amélioré, notamment en facilitant leur intégration dans le métier : par exemple, ne pas positionner un inspecteur en stage sur un poste où il se retrouve seul, tout comme éviter de mettre en première affectation un inspecteur sur un poste d'adjoint où il se retrouve isolé.

Partie IV. Propositions pour élaborer un environnement capacitant

Partie IV. Propositions pour élaborer un environnement capacitant

D'après les constats du terrain, il en ressort que les cadres de proximité, pris en tenaille entre le haut management et les équipes qu'ils encadrent, se retrouvent trop souvent livrés à eux-mêmes.

Les propositions d'amélioration présentées dans ce chapitre en quatre thématiques sont issues en partie des réflexions que l'IRES a mené avec ces cadres.

I. Développer un pilotage par la performance globale

I.A. Alléger le pilotage actuel par la « Performance »

- Alléger les objectifs : mettre en place un pilotage fonctionnel simple, avec un nombre plus limité d'objectifs, qu'ils soient de performance, de leviers de progrès, de contrôle interne et déontologique afin d'aboutir à une baisse relative du nombre total contenu dans la lettre de mission, redéfinissant ainsi les priorités à suivre.
- Lever l'incompréhension qui pèse sur les indicateurs nommés « leviers » mis en regard des indicateurs de priorité et des indicateurs de suivi d'activité : certaines directions demandent la suppression de l'appellation.
- Passer à un dialogue de gestion qualitatif : rendre le dialogue de gestion plus participatif en préservant de manière absolue une marge dédiée aux cadres de proximité (chefs de service, chefs de poste, responsables de service) de un à deux objectifs (cette marge doit se prendre sur le nombre global après application de la première proposition ci-dessus).
- Soutenir tout au long de l'année par un passage à un dialogue d'organisation « permanent » : le dialogue et le soutien dans l'organisation doivent être un acte naturel de gestion. Ce soutien doit notamment être affirmé par écrit et en cas de variation des ressources, les objectifs devront être corrigés à la baisse en cours d'année.

I.B. Clarifier le sens des indicateurs et décider de la priorité en cas de contradictions

- Revoir les indicateurs, qu'ils soient de performance ou d'activité et les recomposer sous le sens de la simplicité, de la compréhension par tous, permettant aux cadres de proximité qui ont besoin de cette compréhension pour appréhender le sens de passer plus facilement à un dialogue d'organisation avec son équipe.
- Si les indicateurs utilisent des contradictions, donner les priorités en ce qui concerne un des pans de la contradiction.
- Revoir plus précisément les indicateurs d'activité générant des conflits de valeurs et ou de qualité empêchée, en les modifiant ou en les supprimant.

- Faire évoluer les indicateurs qui deviennent en complète contradiction avec les contraintes subies dans les services (ex. charte Marianne) : les adapter, réduire leur champ sur un dénominateur commun applicable à toute la collectivité DGFIP.

I.C. Gérer par le soutien tout au long de l'année les contradictions naissantes et la « qualité empêchée », résultantes de la dichotomie entre ce qui est désigné comme « priorité » et le « reste » appréhendé comme abandon, délaissement et susceptible de baisse effective de résultats. Sécuriser en désignant le cas échéant le niveau hiérarchique responsable.

- Travailler à une définition de la mesure des tâches actuellement non mesurées mais très prégnantes dans l'activité des services. Celles-ci sont génératrices de coût ressources comme l'accueil sous toutes ses formes, le conseil aux collectivités locales, ...
- Traduire cette définition en mesure d'activité et/ou en faire un élément de communication très fort auprès de l'ensemble des personnels, permettant de valoriser ces métiers essentiels.
- Permettre et organiser les conditions d'un dialogue ascendant.
- Définir le rôle et les missions de l'adjoint : définir plus clairement le rôle de l'adjoint, ses missions, la répartition des tâches en invitant les chefs « d'unité » à réfléchir sur le sujet. Il pourrait également être utile de fixer un cadre minimum pour positionner l'adjoint sans cependant que ce cadre ne devienne rigide et contraint par un trop grand formalisme. Ce cadre doit prendre en considération des situations de travail très hétérogènes. Ceci pourrait se faire par exemple, par une note ou une lettre de mission.

Par ailleurs, l'adjoint doit avoir des objectifs qui lui sont propres, au lieu d'avoir ceux du service, car il n'est pas responsable de la totalité de celui-ci.

I.D. Soulager les cadres et les services en diminuant la demande statistique, le reporting

- Si sur certains points relatifs à la connaissance du tissu fiscal, des collectivités territoriales et des ordonnateurs, le cadre de proximité peut être le mieux à même de fournir des informations, la demande de reporting, de statistiques et de renseignements contenus dans les applications doit être traité à un niveau plus centralisé qui, par habilitation, se donne les moyens d'effectuer lui-même la requête.

I.E. Développer le pilotage de la performance sociale : amélioration des conditions de vie au travail

Dans une acception large de la santé au travail, les conditions de vie au travail sont structurantes de toutes tâches, organisations, relations hiérarchiques, professionnelles, communications, introduction de nouvelles technologies. En ce sens, dans un cadre de prévention primaire, toute nouveauté, tout changement, doit être appréciée au travers de l'impact sur l'humain, sur les conditions de vie au travail en vue de gérer très tôt les contradictions qui n'auront pu être effacées, de ne pas détériorer la vie au travail existante, de l'améliorer. Ceci implique de :

- Clarifier la question des valeurs, portées par la DGFIP et par les cadres et agents.
- Mettre en place une étude pluridisciplinaire en santé au travail en amont de tout nouveau projet, de toute nouvelle prescription, de manière à mieux anticiper les besoins et répondre le mieux possible aux situations de travail rencontrés dans les services.

- Associer des cadres de proximité, des cadres situés tout au long de la chaîne hiérarchique, des agents dans le cadre des études envisagées ci-dessus. Cette association passe par l'affirmation du respect mutuel.
- Accompagner ces transformations en donnant du sens, en s'appuyant sur les situations réelles des services.
- Intégrer les conditions de vie au travail (CVT) des cadres et des agents, dans le dialogue de gestion (avec par exemple un bilan, des objectifs d'amélioration). Cela nécessite que les directions s'engagent pour leur part en termes de soutien, de mutualisation par des réunions de cadres visant l'amélioration des CVT, d'aide à la sensibilisation en matière de risques psychosociaux, de risques organisationnels.
- Organiser un soutien personnalisé par des rendez-vous réguliers avec l'encadrement immédiatement supérieur (N+1) pour faire le point sur ce qui va et ce qui ne va pas.
- Soutenir pour gérer les agents et les cadres en difficulté.
- Organiser la prise de conscience, la réflexion avec les cadres avant la réactualisation du DUERP, du TBVS et de façon générale sur l'ensemble des outils CVT mis en place à la DGFIP, leur sens et leurs résultats.
- Organiser le débat et en tirer des résolutions pour gérer la contradiction entre vie au travail et vie hors travail des cadres.

II. Améliorer la gestion de l'information professionnelle et stratégique

II.A. Faciliter l'accès de l'information professionnelle à base technique

- Mettre en place une base documentaire nationale ayant un moteur de recherche efficace.
- Assurer la mise à jour de la documentation dans le temps, en regroupant au-delà d'un délai de 12 mois, dans un même document, toutes les notes ayant un rapport professionnel évident.
- Coordonner les notes nationales et internes pour éviter les doublons, les simplifier et les rendre plus lisible. Renforcer le soutien par une analyse locale, des informations claires et synthétiques, la mise en place d'alertes sur les points de vigilance.
- Accompagner localement les notes par des réunions métiers.
- Créer des référents techniques au niveau DDFiP et ou DRFiP, quand c'est possible, voire sur un niveau régional ou interrégional. Cette proposition sera rendue caduque dès que la proposition suivante sera actée. En effet, compte tenu du nombre de cadres sur les petites directions, il peut être difficile voire impossible de mettre en place des référents, du moins sur l'ensemble des métiers.
- Créer une structure nationale ¹⁴ de renseignements professionnels, permettant de répondre aux demandes, dans un délai prenant en compte la complexité, en accord avec le demandeur. Cette structure pourrait prendre la forme d'un centre d'appel pour les cadres de proximité et devra tenir compte de la multiplicité des niveaux de compétences techniques. L'étude des conditions et conséquences d'un accès à une source d'information de niveau national devront être étudiées, non pas pour les limiter par un « visa » de la direction territoriale mais plus pour les mutualiser au cas où la demande serait d'une actualité certaine pour le métier concerné.

14. C'est à un niveau national que cette structure sera la plus efficace, mais le nombre de ces structures et leur zone d'implantation géographique devra faire l'objet d'une étude.

- Créer un accès sur tous les sites d'un poste informatique en « full internet » : certains besoins professionnels (notamment en ce qui concerne l'agriculture, la viticulture...) stabilisés et fiables sont accessibles de cette manière.

II.B. Faciliter l'accès à l'information professionnelle à base organisationnelle

- Mutualiser par la mise en place d'un réseau social professionnel, permettant d'échanger avec d'autres collègues sur les difficultés rencontrées en matière d'organisation.

II.C. Faciliter l'accès à l'information stratégique : être cadre à part entière

- Libérer le dialogue ascendant en évitant de se « censurer » en faisant état notamment de ses difficultés, en développant des dispositifs de remontées d'information.
- Mettre les cadres de proximité au même niveau d'informations que les représentants syndicaux.
- Elaborer des argumentations sur les principaux « sujet du moment » par les directions à destination des cadres dans le but d'informer les équipes et de redonner du sens au travail réalisé.
- Avoir un accès à l'information stratégique (Comité de Direction, restreint et plénier, fiches Codir demandes locales et réponses nationales, demandes EDD et réponses locales et nationales).

III. Se reconnaître et être reconnu dans la situation du travail

Les cadres de proximité sont fortement imprégnés du contexte contraint : ils en mesurent les conséquences au quotidien, tout au long de l'année, dans les difficultés à traduire les prescriptions auprès de leur équipe, en tentant d'adapter le tout aux ressources disponibles. Ils en constatent les conséquences notamment en termes d'intensification du travail, de tensions dans les collectifs, et celles-ci sont confirmées par les agents qui font une relation directe entre la charge de travail, la baisse des effectifs, et la transformation de leur travail dans un sens de détérioration de la qualité.

Cette qualité du travail, pour les cadres, pour leur équipe est un élément fondamental pour comprendre et agir. En effet, cette « norme » a bougé sous l'effet des contraintes sans que ce changement ait été débattu, accompagné avec eux, avec les agents, sans que soit défini et décidé la répartition des responsabilités.

Ce qui doit être réglé sur ce champ ce sont les contradictions apparues à partir des notions de valeurs, de conscience professionnelle, de qualité du travail et de métier, de travail collectif, de collectif de travail, de reconnaissance, et de culture dans ce contexte de fusion des deux administrations. Si ces contradictions ne déboucheront pas sur un consensus, il faut y faire face en aidant les cadres de proximité à entrer dans un travail d'organisation et ainsi :

III.A. Gérer les contradictions et donner des réponses soutenables pour retrouver du sens au travail

- Mettre à plat les contradictions à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique.
- Mettre en place une définition partagée de la « performance globale » et du travail bien fait. Définir des solutions aux contradictions et les transformer en réponses organisationnelles après avoir estimé l'ensemble des impacts humains en terme de risques professionnels et psychosociaux.

- Clarifier et soutenir la gestion quotidienne des tâches par priorité, pour limiter la pression de l'urgence, ce qui revient à pouvoir affirmer que tout ne peut être effectué.
- Clarifier et soutenir la question du cœur de métier, de l'équilibre entre les trois rôles du cadre que sont le pilotage, l'animation et le soutien technique.

III.B. Reconnaître, associer l'ensemble des acteurs

- Organiser des déplacements réguliers de la direction (les responsables de la DDFiP, DRiIP) dans les services de proximité. Repérer les difficultés et se préparer à trouver des solutions. Communiquer sur ces visites.
- Associer les cadres de proximité en amont des décisions prises pour les services et postes : leur connaissance du « terrain » est indispensable pour la mise en place de solutions adaptées aux situations de travail.
- Reconnaître le travail accompli par toute forme de reconnaissance.
- Mettre à plat les contradictions issues du système actuel d'évaluation notation, soutenir l'encadrement de proximité pour permettre un entretien plus qualitatif avec les agents.
- Entretien de notation : Instaurer un système pour que chaque cadre de proximité puisse discuter de sa demande de reconnaissance avec le N°1 au moins une fois tous les 3 ans.
- Soutenir les cadres de proximité dans le développement d'une reconnaissance au quotidien de leur équipe, des qualités de chacun.
- Renforcer l'information RH des cadres, des agents sur les possibilités d'évolution de carrière et de promotion.
- Aider les cadres à communiquer sur la santé au travail, les soutenir en cas de prise de risques (exemples : écrêtements des heures de travail très fréquents, répétés..), avoir la même démarche de la direction envers les cadres.
- Associer les adjoints à la stratégie, ouvrir une réflexion sur leur positionnement pour clarifier et reconnaître leur métier.
- Tenir compte des très grandes difficultés, de la prise de risque, des cadres à tenir les petits postes avec deux ou trois agents voire envisager des restructurations.
- Affirmer la place de l'adjoint dans l'encadrement de proximité : Les associer pleinement à l'encadrement de l'unité : présence lors du dialogue de gestion, réception des mails adressés au chef de service, invitation aux journées comptables et autres conventions des cadres...

IV. Accompagner les évolutions et soutenir les cadres

IV.A. Accompagner les évolutions

- Conduire le changement : les changements trop fréquents génèrent des frustrations, des insatisfactions, insécurisent. Former à la conduite du changement (avec démarche participative, démarche centrée sur la pédagogie et la concertation), accompagner chaque changement et notamment informer des impacts sur l'humain
- Faire des pauses suffisamment longues entre les changements pour permettre que les cadres, les équipes, prennent le temps de compléter leurs compétences, de s'approprier les nouveautés avant de changer.

- Regrouper les applications informatiques liées aux métiers en veillant à leur ergonomie, en mettant notamment en place une phase de test suffisamment longue.

IV.B. Soutenir les cadres : composer un soutien affirmé et personnalisé

Les travaux de l'IRES montrent qu'un soutien existe mais qu'il est très souvent :

- hérité d'une pratique avec parfois une reproduction d'un vécu par la hiérarchie
- plaqué, normalisé (formation normée nationalement par exemple mais aussi dans la procédure du dialogue de gestion), construit par le haut,
- tributaire des moyens disponibles, selon les directions et leur importance.

Ce soutien doit être renforcé pour permettre un environnement capacitant et notamment en ayant une véritable appréhension du cadre de proximité en tant qu'individu dans un collectif, prenant en compte son parcours, ses besoins précis de soutien, les ressources disponibles dans son environnement de travail et faire que cela devienne un acte naturel de management des cadres par les directions. Il faut donc, notamment compte tenu de l'importance stratégique des cadres dans le ressenti de la performance sociale et en tant que levier de la santé au travail, passer d'une gestion des ressources humaines, à une valorisation et soutien de la Ressource humaine assorti de relations sociales ouvertes, attentives, respectueuses des personnes et constructives ;

Des « innovations » en terme de soutien personnalisé sont parfois en place, la plupart du temps quand elles existent, elles se trouvent dans les directions les plus importantes qu'il s'agisse de la mise en place d'un tuteur, d'un suivi précis des cadres en retour de formation, d'une cellule de soutien de l'encadrement.

Les propositions suivantes visent ce soutien personnalisé même si des leviers existent pour rendre celui-ci de façon collective.

IV.B.1. Arrivée sur un nouveau poste et nouveau cadre

- Informer : mettre en place une immersion sur le poste, confectionner un dossier d'accueil qui comprenne des données du service, du poste, du pôle, sur une période de trois ans sur le contexte organisationnel (les changements et lesquels), des moyens, social (tableau de bord, mouvement sociaux locaux et nationaux, principales demandes contenues dans les EDD s'il y en a eu)). De la même façon prévoir pour les comptables toute information relative aux conditions de la prise de Responsabilité personnelle et pécuniaire et notamment en étant guidé, soutenu par la direction pour les démarches administratives diverses : prestation de serment...
- Former : en situation de travail sur le modèle de l'apprentissage, alternant formation théorique et pratique, partage et mutualisation d'expérience (tuteur) :
 - être formé sur la (ou les) matière professionnelle sur le champ des missions imparties, ce qui, sans prétendre faire du cadre un technicien complet, nécessite un minimum de formation qui dépasse ce qui est aujourd'hui effectué (exemple de la partie des missions cadastrales).
 - être formé sur les applicatifs, de façon à pouvoir aider à minima les agents et/ou pouvoir dialoguer et comprendre le travail réel par rapport au travail prescrit.
 - sortir de la formation avec un Kit (sous forme clé USB par exemple), prêt à l'emploi, donnant les fondamentaux : sur la technicité métier avec entre autres, un calendrier des tâches essentielles réparties sur une période de 12 mois, des guides de procédures.

- Développer le tutorat : le tuteur doit être conçu comme un véritable soutien, sur l'ensemble des trois rôles du cadre. Pour cela, dégager du temps au cadre tuteur lui permettrait d'assumer pleinement cette fonction.
- Développer les réseaux : faciliter l'intégration dans des réseaux de cadre « métier ».
- Adapter la formation des adjoints terrain en respectant des préalables : Le parcours de formation des inspecteurs peut être amélioré, notamment en facilitant leur intégration dans le métier : par exemple, ne pas positionner un inspecteur en stage sur un poste où il se retrouve seul, tout comme éviter de mettre en première affectation un inspecteur sur un poste d'adjoint où il se retrouve isolé.

IV.B.2. Soutien au fil du parcours professionnel

- Mettre en place un tuilage en cas de changement de poste, ou au minimum une immersion de plusieurs jours.
- Soutien à pilotage d'équipe :
 - Former pour repérer et agir sur les RPS, organiser le dialogue ascendant, les formations au management, au dialogue social, à la médiation. Ce type de formations, pour certaines, a eu lieu au moment de la promotion, de l'accès au métier de cadre. Les évolutions externes et internes, les expériences des cadres sur le terrain, montrent qu'il y a besoin de revisiter les concepts, les pratiques, périodiquement au cours de la carrière du cadre.
 - Créer du collectif par la reconnaissance et la convivialité au sein des services mais aussi avec les directions locales : définir des moyens pour permettre de retrouver des événements fédérateurs de collectif autour de la convivialité, du respect, de la reconnaissance visant à renforcer les liens humains et professionnels.
- Soutien à animation d'équipe :
 - Former au rôle d'animation du cadre aux fonctions de facilitateur (faire émerger les besoins) et de médiateur (compromis sur le travail) en s'appuyant sur les débats de fond tenant aux valeurs, à la qualité du travail
- Traiter des violences :
 - Communiquer et soutenir les cadres de proximité sur le repérage des violences et leur traitement, notamment dans une dimension collective.
 - Soutenir de façon générale le service public, ses cadres et ses agents, par des messages nationaux, par des communiqués à la presse locale, contribuant à faire baisser les incivilités des usagers.
 - Aménager les accueils pour permettre une totale confidentialité et participer à réduire l'agressivité.
- Formation :

Pour améliorer les CVT des cadres, il faut entrer dans une approche non instrumentale de l'être humain qui ferait croire qu'il suffit de savoir utiliser des outils (d'animation de groupe par exemple) pour améliorer la productivité. Au-delà de la nécessaire rationalisation du travail s'appuyant sur une technicité et des pratiques, le travail ne peut s'effectuer sans tenir compte de ce qui peut faire sens pour celui qui travaille. Il faut construire une formation qui soit mieux à même de faire pratiquer l'écoute, le décentrement, d'établir une relation « humaine » en reconnaissant que chaque membre d'une équipe n'a pas forcément les mêmes motivations au travail. Ainsi nous proposons de mettre en place :

- une formation de culture générale qui fasse place aux sciences humaines (comportement et relations humaines, connaissances des évolutions sociales et culturelles, connaissance et histoire du mouvement syndical)
 - une formation ayant pour base une approche pluridisciplinaire du travail avec par exemple des éléments structurés de connaissances concernant l'ergonomie, la psychologie du travail, les sciences cognitives...et la santé au travail
 - la mise en place d'un comité scientifique de la formation pour aider à la construction des modules de formation et apprécier leur pertinence
 - Favoriser les retours de formation : rendre compte au responsable RH et métier afin de pouvoir mettre en valeur la plus-value éventuelle de la formation qui pourra être mise au profit de l'ensemble des cadres du Métier = mutualiser les acquis.
- Soutien en technicité :
- Tester les applications informatiques plus longuement avant de les diffuser dans les services, associer des services tests, des agents, des cadres, des techniciens de la matière visée par l'applicatif dans la phase en amont.
 - Possibilité d'avoir un seul mot de passe pour toutes les applications informatiques (la notion de sécurité est totalement dépassée car les cadres, compte tenu du nombre d'applications élaborent des mémos sur papier, une liste)
- Soutien par des marges d'organisation :
- Organiser nationalement la replanification et les échéances métier sur un cycle annuel en tenant compte de la vie des services qui ont fusionnés (ex : SIE-SIP-CDIF).
 - Donner des marges pour adapter les organisations aux impondérables de la vie des services (exemple du nombre d'agents de recouvrement dans le SIP,..., de l'organisation de l'accueil,...). Celles-ci devront être soumises à la concertation sociale locale.
 - Supprimer les structures cumulant une multiplicité de Services : exemple : SIP-SIE- CDIF-Enregistrement. Trop de polyvalence, champ professionnel trop large ayant pour conséquence d'empêcher une véritable montée en compétence technique.

ANNEXE I.

Revue de littérature – Management et conditions de vie au travail

Cette revue de la littérature, issue des champs des sciences de gestion, de sociologie, de psychologie et d'ergonomie, est un panorama des connaissances pluridisciplinaires actuelles afin de mener une réflexion sur le management des conditions de vie au travail dans le cadre d'un pilotage par la performance.

1. Le métier de cadre

1. A. Définition, positionnement et évolution du métier

Un « cadre » ou « manager », terme anglo-saxon, est un membre d'une organisation qui a en charge une de ses parties et engage sa responsabilité sur la réalisation d'objectifs (Barabel & Meier, 2010). Quel que soit le niveau hiérarchique, un cadre a un pouvoir investi pour prendre en charge la gestion d'une équipe pour réaliser les objectifs de performance qui lui sont fixés. Ces mêmes auteurs distinguent trois niveaux de management : **le cadre de proximité, le cadre intermédiaire et le dirigeant**. Le cadre de proximité, premier niveau de management local, encadre des subordonnés directs, alors que le cadre intermédiaire gère plusieurs services et le dirigeant s'occupe de la stratégie de l'organisation. Cependant, cette distinction entre cadre de proximité et cadre intermédiaire n'est pas toujours présente, et les deux peuvent parfois être confondus (Thévenet, 2003).

Le cadre de proximité a pour mission de gérer le travail quotidien de son équipe. Il est sur le lieu de production et connaît bien les besoins de ses opérateurs. De par sa place dans l'organisation, il est au sein des conflits de rôles et passe l'essentiel de son temps à des activités de régulation (Barabel & Meier, 2010). Bouffartigue & Bouteiller (2006) ajoutent qu'un cadre de proximité doit souvent arbitrer entre des rôles techniques et managériaux, contrôler l'activité de ses équipes en leur laissant de l'autonomie pour favoriser les initiatives, et, concilier les logiques économiques avec celles sociales. Pris en tenaille entre les agents et leurs supérieurs, ces cadres gèrent des conflits souvent issus des écarts entre les normes organisationnelles soumises à la performance et leur légitimité (Bourion, 2006).

Ces dernières décennies, face à la mondialisation, à la concurrence et aux progrès techniques, les organisations ont dû s'adapter et Barabel & Meier (2010) montrent que **le métier de cadre a évolué** : augmentation des activités à réaliser, diminution des fonctions supports aidant la réalisation de l'activité, contrôles permanents des résultats, changements fréquents de stratégies et gestion dans l'urgence, diminution du nombre de postes d'encadrement, modification du rapport d'autorité avec un recentrage sur le leadership et les compétences du cadre. Bouffartigue (2001) y ajoute l'augmentation des besoins de coordinations des activités, l'accompagnement de l'intercompréhension pour un pilotage plus efficient face à la profusion informationnelle et au développement technologique.

De plus, **l'éthique s'est développée à travers la responsabilité sociale de l'entreprise** et le développement durable (Dohou & Berland, 2007), la cohérence entre paroles et

actes, le courage de dire les choses, le respect de l'autre et la modestie (Le Goff, 2000). Bouffartigue (2001), quant à lui, insiste sur l'évolution de l'activité de travail des cadres vers la nécessité de mieux connaître le travail de ses subordonnés, transformant les cadres en « producteurs » plutôt qu'anciennement qualifiés de « chefs ». D'autres dimensions se sont également étendues aux cadres : mobilisation d'implication subjective, responsabilité et autonomie. Pour répondre aux exigences de résultats plus strictes que par le passé, les objectifs doivent être mieux expliqués (Livian, 2004). Ainsi, les contraintes et la charge de travail ont augmenté, alors que le pôle ergonomie note dans son rapport de 2009 que le management a perdu son rôle de soutien et de régulation.

1.B. Le métier de cadre : leadership et rôles

Dès 1938 avec Lewin et Lippitt, de nombreuses recherches ont été menées sur le management afin de déterminer différentes classifications des dirigeants en fonction de leurs caractéristiques personnelles. Seules les plus marquantes sont évoquées ci-dessous.

Le modèle de Likert (1961) a défini quatre styles de management : **autoritaire exploiteur** induisant la peur et la contrainte sans concertation du personnel, **autoritaire paternaliste** engendrant la soumission du personnel par des sanctions positives, consultatif où la communication ascendante et descendante sont aussi importantes mais les décisions restent prises par le sommet, et, **participatif** par l'instauration de groupes de travail dotés d'un pouvoir décisionnel.

Tannenbaum & Schmidt (1973) ont construit une échelle du management appelé Continuum de leadership, allant d'un dirigeant autocratique à un dirigeant démocratique, en observant quatre variables : **les forces du dirigeant** et son pouvoir de conviction dans la participation des membres de son équipe, **les forces des subalternes**, **les forces de la situation**, et **la pression du temps**.

L'analyse du comportement des leaders de Black et Mouton (1964, cité par Barabel & Meier, 2010) intègre, quant à elle, deux autres variables : **l'intérêt porté aux hommes et l'intérêt porté au rendement**, ce qui permet de construire une grille en distinguant cinq types de gestion qui correspondent à autant de types de leaders différents :

- **Gestion de type « anémique »** : le leader passe inaperçu sans se préoccuper ni de la production, ni des relations humaines.
- **Gestion axée sur la tâche** : le subordonné est considéré comme outil de production.
- **Gestion de type « social »** : les relations harmonieuses dans l'équipe sont importantes au détriment complet de la production.
- **Gestion de type intermédiaire** : il y a compromis entre besoins de l'organisation et ceux des travailleurs, avec un rendement sans plus.
- **Gestion par le travail en équipe** : le rendement est élevé par la participation de tous.

De nombreux essais ont tenté de définir les rôles des cadres, l'étude de Mintzberg (1973) reste un classique incontournable. Ainsi, le travail d'un cadre est divisible en dix rôles reliés les uns aux autres, et assumés par tous les cadres observés lors de son étude. De par sa position centrale dans l'organisation, trois de ces rôles sont **informationnels** : observateur actif, diffuseur et porte-parole. Liés à son autorité formelle, les trois suivants sont **interpersonnels** : symbole, leader et agent de liaison. Les quatre derniers sont reliés à la **prise de décision** : entrepreneur, régulateur, répartiteur de ressources et négociateur.

Mintzberg (1973) regroupe ces trois ensembles de rôles en trois cercles concentriques : le cercle intérieur correspond **au niveau des informations**, celui intermédiaire **aux personnes**, et celui extérieur **à l'action**. Ce modèle met en avant les principales fonctions du

cadre et sa responsabilité considérable dans l'organisation. Son rôle est de dynamiser les équipes et de les réunir autour d'un même projet, et, en tant que leader et meneur, il se doit d'être juste dans ses décisions.

D'autres auteurs évoquent plutôt le double rôle du cadre, par sa responsabilité d'une entité en faisant face aux situations complexes selon deux logiques opposées qui se complètent : d'une part comme générateur de performance individuelle, d'autre part comme créateur de situation de sens pour les membres de l'équipe (Fiol & Lebas, 1998 cité par Guilbert & Lancry, 2007).

Pour analyser le travail des cadres, Bonnet & Bonnet (2007) s'appuient sur **un modèle triptyque autour de savoir, savoir-faire et savoir-être**. Le savoir est plutôt considéré comme un ensemble de normes sociales sur lesquelles se fondent la reconnaissance et l'appartenance socioprofessionnelle, alors que le savoir-faire est un ensemble de méthodes et d'outils inscrits dans la relation à l'activité, et le savoir-être codifie les comportements attendus et les habiletés sociales dans le travail.

1.C. Du point de vue de l'activité

Le contenu du travail des cadres peut également être abordé sans faire appel à la notion de rôle. Très peu d'études ont été réalisées sur les cadres de proximité, quelques recherches ont été menées sur la prise de décision mais très peu s'intéressent aux processus quotidiens (Leplat & Montmollin, 2001). Les cadres de proximité sont souvent peu reconnus voire dénigrés dans les organisations. Dans le fonctionnement de notre société, Thévenet (2003) considère ces « petits chefs » comme des anonymes « au royaume des stars du business » (p.133) mais tous les dysfonctionnements leur sont reprochés. Pour Six (2000), le travail des cadres est peu connu, **mais il est essentiel de s'y intéresser pour comprendre et agir sur le travail des opérateurs**. Bouffartigue (2001) insiste lui-aussi sur l'importance de s'intéresser à l'activité des cadres pour comprendre l'hétérogénéité de leur travail, ses contradictions, ses tensions et dynamiques, car pour cet auteur, le cadre est divisé essentiellement entre la dimension politique et la dimension politique de sa fonction.

D'après Falcoz & al. (2006), la nature intellectuelle et immatérielle du travail de cadre le rend difficile à décrire et à comprendre. Ce travail est difficile à qualifier de par les descriptions souvent incomplètes et à spécifier de par la confusion des mandats, mais aussi à évaluer de par la très forte influence du culte des résultats. De plus, ce travail, qui n'est que très peu prescrit, entraîne une auto-prescription puis une auto-organisation par le cadre lui-même.

Le travail d'encadrement peut se découper en deux parties : **cadrer le travail** – définir le travail prescrit et ses conditions de réalisation –, et **faire cadrer** – vérifier que le travail se réalise effectivement dans le cadre défini et par conséquent l'évaluer – (De Terssac & Cambon, 1998). Un clivage entre pôle politique et pôle technique existe aussi, le premier dominé par des activités relationnelles, l'autre par des activités techniques. Cela a pour tendance de couper la fonction d'encadrement d'une part en travail intellectuel, et d'autre part en travail manuel (Bouffartigue, 2001), de faire une distinction entre gestion statutaire et gestion des métiers (Kletz & Lenay, 2008). Les cadres plus proches du pôle technique sont également plus proches du personnel non cadre et favorisent l'action collective. Ce même auteur classe le travail des cadres selon plusieurs types d'activités : interprétation des informations ascendantes et descendantes, gestion des injonctions contradictoires, mise en sens et filtrage des informations. Clot (1999) ajoute à cela la régulation interne de l'activité, qui se fait grâce au sens que les travailleurs donnent à leur activité.

Les cadres agissent donc sur plusieurs fronts en même temps avec des **activités techniques, relationnelles, administratives et directives** : leur travail peut être caractérisé de « polyactivité » (Bouffartigue, 2001 ; Bouffartigue & Bouteiller, 2006). Par ailleurs, l'étude de Quy Nguyen (2001) a démontré qu'un cadre de proximité est à la fois entrepreneur, communicateur et thérapeute. Sa connaissance du terrain et de la technicité du métier, ainsi que sa présence facilitent la mise en place de ses propres modifications de l'organisation locale, l'utilisation des canaux de communication pertinents, la prise en compte des difficultés de ses équipes.

Organiser le travail, c'est dimensionner les ressources cognitives, matérielles, sociales qui sont allouées à un poste en particulier (Hubault, 2005). La gestion du travail est un travail en elle-même, et inversement le travail est une activité de la gestion. Autrement dit, le cadre assure « *la traduction d'une intention économique et prescriptions destinées aux travailleurs d'exécution* » (Bouffartigue, 2001, p.5). Le pôle ergonomie (2009) propose une définition semblable de sa fonction qu'il caractérise par « la capacité à prendre des décisions pour faire coïncider le réel, les moyens de travail et les objectifs » (p.5).

L'activité du cadre est donc caractérisée à la fois par une quantité élevée de travail et un rythme soutenu, et par une brièveté, une variété et une fragmentation des tâches, le relationnel et les communications tenant une place centrale (Guilbert & Lancry, 2007). Kletz & Lenay (2008) ont défini un référentiel composé de trois formes pour l'encadrement qu'ils qualifient « d'ordinaire » : la reconnaissance métier dont les savoir-faire opérationnels permettent de planifier et organiser le travail d'équipe, le pilotage d'un champ d'action et non pas d'individus, et, les responsabilités professionnelles.

1.D. Le cadre dans le service public

Toute organisation publique repose sur des relations de type principal/agent. Le principal est le responsable qui définit les missions et l'agent celui qui les réalise (Bureau & al., 2010). La structure hiérarchique de l'administration est composée de ce type de relations sur plusieurs échelons. A chaque niveau, un responsable supervise le travail de ceux qui sont au niveau inférieur et doit rendre des comptes à son responsable supérieur. Pour ces auteurs, le secteur public est caractérisé par des asymétries d'informations, notamment au niveau des compétences des agents. Les cadres n'ont pas la possibilité de sélectionner le personnel et doivent « faire avec » les ressources disponibles.

Selon ces mêmes auteurs, le secteur public utilise encore très peu les systèmes de primes individualisées et d'intéressement aux bénéfices que l'on trouve dans le privé, car le travail en équipe est privilégié. Par contre, la probabilité de promotion et l'évolution de la carrière sont fortement influencées par la performance d'un fonctionnaire.

Manager une organisation publique comprend quelques composantes propres puisque l'organisation, à travers le service public, a pour but de satisfaire les usagers. Comme traditionnellement la recherche de profit n'est pas un objectif, les cadres s'intéressent plus aux aspects techniques de leur métier, qu'aux aspects économiques (Barabel & Meier, 2010).

Casse & al. (2001) notent, que dans le domaine hospitalier, les dysfonctionnements organisationnels sont en lien en partie avec la culture et la formation des dirigeants, qui ont souvent des difficultés à articuler les finalités de l'organisation avec les objectifs opérationnels. **Reconnaître les spécificités du travail des cadres est nécessaire pour une transformation organisationnelle positive pour la santé de tous, cadres et agents.** (Six, 2000).

2. Les conditions de vie au travail

2.A. Conditions de travail et qualité de vie au travail

La littérature actuelle ne propose pas de définition claire des conditions de vie au travail, **cette expression se réfère souvent à la vie au travail et aux conditions de réalisation du travail**. La notion de « qualité de vie au travail » est alors évoquée, celle-ci intègre plusieurs critères variant plus ou moins en fonction de la situation (ANACT, 2007) :

- la qualité des relations sociales : reconnaissance du travail, respect, écoute, informations ;
- la qualité du contenu du travail : autonomie, responsabilité, variété des tâches ;
- la qualité de l'environnement physique : ambiances physiques, sécurité ;
- la qualité de l'organisation du travail : qualité de la prescription, résolution de dysfonctionnements ;
- la possibilité de réalisation et de développement professionnel : formation, acquis de l'expérience ;
- la conciliation entre vie privée et vie professionnelle : rythme et horaire de travail, accès aux services.

Le slogan « on est meilleur quand on est mieux », repris par le ministère du Travail sous « être bien au travail pour bien travailler » prend alors son sens. « Être bien au travail » signifie avoir une bonne qualité de vie au travail, c'est-à-dire de bonnes conditions de vie au travail, alors que « bien travailler » peut être compris en termes de performance et notamment obtenir une certaine qualité du travail. Les conditions de vie au travail sont une condition de la performance, et inversement, la performance est une condition des conditions de vie au travail (Falzon & Mas, 2007).

La pyramide des besoins de Maslow (citée par Mac Gregor, 2000) illustre bien la quête de l'individu pour satisfaire ses besoins d'abord primaires (besoins physiologiques, besoin de sécurité, besoin d'appartenance, besoin d'estime), pour atteindre le niveau de satisfaction ultime (besoin de s'accomplir). Ainsi, l'individu travaille d'abord pour se nourrir, se protéger des dangers, avant de vouloir appartenir à un groupe puis d'y être reconnu et enfin de s'épanouir pleinement.

Le sens du travail est donc un fondement de la santé, de l'engagement, de l'épanouissement, de l'efficacité collective et de la performance globale (Clot, 1999). Les conditions de réalisation du travail et l'interaction entre les exigences de l'organisation et des besoins des salariés doivent être prises en compte dans le contexte particulier de la situation de travail : environnement économique, social, technologique, etc. (ANACT, 2007).

2.B. Conditions de vie au travail et qualité du travail

D'après Falzon & Mas (2007), la performance, en termes de qualité du travail, est à la fois objectif de l'organisation et objectif individuel, où le bien-être psychologique ne peut être négligé : **la santé est une condition de la performance et la performance un facteur de santé**. Chacun veut être efficace et produire un travail de qualité. Autrement dit, le travail n'est pas seulement un coût, mais une source de valeur, où l'opérateur est un élément d'influence sur la performance, alors que son état de santé est un critère de performance (Petit, 2005).

Bourgeois et Hubault (2005), quant à eux, distinguent la performance en tant que processus, de la performance économique, résultat d'une action et de son évaluation. Les effets

de l'activité sur l'opérateur ne sont pas jugés de la même manière par l'entreprise et les salariés. Dans le cas particulier d'une relation de service, la santé est liée à l'efficacité en se posant comme ressources disponibles pour agir (Hubault, 2009).

La qualité du travail peut se définir comme la réalisation concrète du travail où le travailleur est producteur de qualité. Cependant, cette qualité ne dépend pas uniquement de critères de performance individuelle, mais aussi de l'environnement de travail (Dejours, 2000). Pour l'auteur, la reconnaissance du travail se fait à travers l'évaluation de la qualité du travail accompli, qui est un jugement qualitatif à deux composantes : un jugement de beauté par les collègues de travail, et un jugement d'utilité par l'employeur ou le client. Pour l'auteur, cette reconnaissance est la clé de transformation de la souffrance en plaisir au travail, puisqu'un travailleur reconnu est un travailleur sain.

Cette reconnaissance du travail se base sur des règles de métier construites par le collectif de travail, ce qui donne une dimension collective à la qualité du travail. Pourtant, les méthodes de gestion qui se focalisent à l'intensification du travail individuel en empêchant le collectif de travail suppriment la reconnaissance par les autres (Davezies, 2004). Cette reconnaissance des efforts consentis par les opérateurs est l'un des trois axes du modèle triaxial développé par Pavageau & al. (2007), où la santé au travail est considérée comme le résultat d'un équilibre entre l'utilisation des ressources physiques et mentales et la reconnaissance sociale qui en découle.

2.C. Conditions de vie au travail et santé des opérateurs

Selon Mac Gregor (2000), il existe deux théories pour modéliser la conception que l'homme a du travail : *la théorie X et la théorie Y*. Cette vision que l'on a de l'individu au travail a une influence sur la manière de diriger une organisation.

La conception pessimiste de l'homme, théorie X, comme étant passif et sans ambition, amène à organiser l'entreprise de manière autoritaire, en donnant la priorité aux exigences de l'organisation aux dépens des buts personnels. Cette ambiance est peu propice à l'épanouissement personnel de l'individu. Ses ambitions ainsi inhibées, il est moins productif, fait preuve de peu d'initiative et montre en effet des réticences à travailler.

Reconsidérer sa vision des hommes peut dans ce cas s'avérer crucial à l'amélioration de la compréhension des différents besoins : le modèle de la théorie Y peut servir de base à cette remise en question. L'auteur estime que l'effort physique et mental est aussi naturel que le repos ou les loisirs. La satisfaction personnelle comme professionnelle est un facteur clé qui permet d'impliquer les employés et de s'assurer de leurs engagements. L'application au travail sera favorisée si l'on prend en compte leurs ambitions et qu'on les associe de manière active aux objectifs de l'entreprise. Le rendement au travail sera plus élevé, tout en apportant un bon équilibre entre les besoins individuels et collectifs.

Lawler & Thye (1999) montrent qu'**il est nécessaire d'anticiper les besoins des utilisateurs finaux afin d'améliorer leurs conditions de travail**. Ces conditions de travail, qui forment l'environnement de travail, favorisent ou non la réalisation du travail, mais elles sont indissociables du travail (Gollac & Volkoff, 2007). Pour ces auteurs, agir sur les conditions de vie au travail nécessite de comprendre et de rendre visible le travail réel. Pour Guérin et al. (2007), la performance de l'opérateur est sa capacité à élaborer des modes opératoires, en desserrant les contraintes de sa situation de travail, par un compromis entre objectifs fixés et moyens disponibles pour les atteindre, en fonction des marges de manœuvre dont il dispose.

Le coût humain de la performance et les atteintes à la santé des opérateurs provoquées par l'organisation du travail sont souvent oubliés dans les débats sur la performance (Danielou, 2009). **Recentrer sur le travail permet de renforcer le lien entre micro et macro,**

en prenant conscience au niveau local de la création de la valeur qui engendre la performance globale de l'organisation, et ainsi l'amélioration des conditions de vie au travail.

Pour atteindre les objectifs de qualité, une démarche de qualité totale englobant souvent les pratiques innovantes de travail (intensification, dématérialisation, augmentation de l'autonomie, flexibilité des horaires), est souvent mise en place, mais ces changements organisationnels impactent les conditions de travail (Askenazy & Caroli, 2003).

Un lien existe entre conditions de travail et effets favorables ou néfastes sur la santé au travail. Chaque travailleur doit être en mesure de construire sa santé à travers son activité, en prenant en compte les différences interindividuelles. Gollac & Volkoff (2007) définissent les bonnes conditions de travail comme laissant au travailleur « la liberté de construire une activité favorable à la santé », engageant la construction d'un progrès social. C'est pourquoi la notion de qualité de vie au travail est apparue lorsque l'on cherche à améliorer le compromis entre conditions de travail et santé.

3. Manager les conditions de vie au travail

3.A. Manager au quotidien

Pour Hubault (2005), le « quotidien » comprend à la fois un niveau temporel et un niveau spatial en lien avec le « réel », c'est-à-dire ce qui échappe à la planification. Deux conditions nécessaires sont liées : celle de la présence soit **être présent au bon endroit au bon moment**, et celle de l'intelligence soit **mettre en perspective le réel avec le prescrit**.

Bien que l'activité varie en fonction du secteur, les caractéristiques du travail quotidien d'un cadre sont sensiblement les mêmes (Barabel & Meier, 2010). D'une part, l'activité est fragmentée, brève et variée, d'autre part elle est orientée vers les autres et vers l'action car le cadre est sollicité en permanence par autrui. Il doit sans cesse réajuster son planning en fonction des événements et privilégie l'action à la réflexion (Mintzberg, 1973). Un cadre a donc une grande autonomie mais en contrepartie il a à une obligation de résultats.

Les organisations ont un rapport difficile avec le quotidien, et le management du quotidien est un maillon faible qui reste livré à lui-même (Hubault, 2005). Les dimensions du métier dans le quotidien de l'organisation sont rarement toutes prises en compte. Pourtant **le cadre doit « mailler » par son travail avec le travail de ses équipiers**. Manager le quotidien est alors en lien direct avec le soutien de la performance réelle du travail, en mesurant sa contribution réelle aux résultats. Pour améliorer cette performance, il faut s'approcher de la réalisation quotidienne, en laissant de côté les messages managériaux artificiels et en prenant conscience de l'association complexe des outils productifs, des indicateurs et du temps de travail (Daniellou, 2009). Cette réalisation quotidienne ne peut en aucun cas être dissociée des conditions de travail et de la qualité de vie au travail.

3.B. Vers un management participatif

Les réponses des entreprises aux changements se sont traduites, entre autres stratégies, par le recours à un management faisant appel à des modes de gestion participative des salariés. Le management participatif est un ensemble de démarches et de moyens promus dans l'organisation pour développer l'implication et l'intégration des salariés à l'entreprise (Barabel & Meier, 2010). Il s'inscrit dans une redéfinition du concept de direction et de pilotage qui ne se réduit plus à une affaire de commandement autoritaire sur des hommes mais repose sur la recherche permanente de l'efficacité globale de l'entreprise en favorisant le sentiment d'appartenance, l'initiative et la créativité des salariés. Le manager du type participatif va consulter ses salariés, discuter du problème avec eux puis une décision en commune sera prise. Ce type de management prône donc la communication,

le dialogue et la délégation du pouvoir. Il s'agit ici de l'application de la théorie de l'*empowerment* d'Argyris (1998) que certains opposent aux principes de la hiérarchie. En effet, l'*empowerment* signifie investir les gens de pouvoir afin qu'ils puissent s'épanouir et donner le meilleur d'eux-mêmes. L'*empowerment* n'est donc pas simplement un concept de management. La notion de partage de pouvoir est une réflexion globale sur la société et les principes qui régissent les rapports humains.

Pour un fonctionnement optimal, un compromis entre la qualité de vie au travail et la qualité du travail, entre salarié et organisation, doit être trouvé. Il est impossible d'ignorer l'impact des solutions envisagées sur la performance pour améliorer la qualité de vie au travail. Une construction collective avec implication des salariés assurera une augmentation de la compétitivité vis-à-vis des concurrents, et cet accord devient gagnant-gagnant (ANACT, 2007).

En règle générale, personne ne souhaite réaliser un « mauvais » travail, mais bien avoir une production pertinente. La performance est alors une satisfaction. Au contraire, un désir de réussir, de bien faire qui ne peut pas aboutir engendre de l'insatisfaction. Clot (2010) évoque l'activité dite empêchée. Les opérateurs, ainsi que les collectifs de travail, ont une envie de bien faire leur travail (qualité du geste, qualité du service au client ou à l'utilisateur, qualité du produit), mais l'organisation du travail ne permet pas de faire un travail de qualité. Si un débat sur cette qualité est impossible, la santé des opérateurs se détériore. De plus, les critères de qualité, très subjectifs, ne sont pas forcément identiques pour le salarié et l'organisation.

Gollac et al. (2008) font un rapprochement entre qualité du travail et qualité de vie au travail avec la notion de « travail soutenable ». Dans le cas de la stratégie européenne en faveur d'un taux d'emploi élevé, ces auteurs se demandent si les conditions de travail et d'emploi permettent aux salariés de rester en bonne santé au travail sur le long terme. Pour ces auteurs (p.7) « *Serait soutenable un système de travail satisfaisant aux critères suivants : « bio-compatible », c'est-à-dire adapté aux propriétés fonctionnelles de l'organisme humain et à leurs évolutions au fil de l'existence ; « ergo-compatible » donc propice à l'élaboration de stratégies de travail efficiente ; « socio-compatible » donc favorable à l'épanouissement dans les sphères familiale et sociale, à la maîtrise d'un projet de vie* ».

3.C. Manager le travail et ses conditions

Dans le monde économique actuel, les **conditions de vie au travail sont considérées comme une clé du management global**, car elles amènent une façon différente de piloter le travail (ANACT, 2008). Dans le rapport du pôle Ergonomie de la DGFIP (2009, p.6), « *manager le travail consiste à prendre en compte le travail réel, à limiter les tensions inhérentes au travail, à repositionner l'encadrement sur ses missions de soutien et d'animation d'équipe, agir simultanément sur les trois activités de management [direction qui définit une stratégie et des objectifs, gestion qui optimise les moyens et applique les règles, régulation qui mobilise les personnes et développe les compétences pour soutenir les agents]* ». Le pilotage doit aussi allier vie du salarié et vie de l'organisation (Guilbert & Lancry, 2007), à travers les conditions de travail pour apporter des réponses aux évolutions et aux nouvelles préoccupations du travail. Pourtant, ces conditions échappent encore trop souvent à la vigilance du management (Daniellou, 2009).

Cependant, aucun manager n'a pour but de rendre malade son équipe, puisque ses salariés constituent la partie essentielle pour atteindre les objectifs de performance. « *Piloter la performance, c'est donc aussi piloter le travail et ses conditions* » (ANACT, 2008). Certains enjeux économiques s'y retrouvent même : le niveau de qualité de vie au travail

devient un facteur aussi déterminant que la rémunération pour conserver les meilleurs employés dans le secteur privé. Et si ce potentiel est bien exploité, il devient une véritable valeur ajoutée face à la concurrence.

Regarder le travail réel et quotidien est alors indispensable pour adapter au mieux le style de management. Ces enjeux de conditions de vie au travail font appel à trois types (ANACT, 2008), ce qui apporte une approche pluridisciplinaire au travail pour une meilleure cohérence de l'organisation, privée ou publique, quelque soit sa taille et les moyens utilisés :

- Le management de production découpe le travail en tâches, ce qui permet de définir le niveau de charge, le temps et l'effectif nécessaire pour chacune d'elles. L'innovation, la qualité et l'interaction entre les collectifs ne sont souvent pas considérées.
- Le management des ressources humaines met en avant l'emploi et les personnes en privilégiant les aspects de rémunérations et de compétences, oubliant le travail lui-même.
- Le management de la santé et de la sécurité, bien plus récent, normalise et réglemente les fonctions pour les professionnaliser. Le travail est alors vu seulement sous l'aspect des éventuels risques professionnels.

Pour l'ANACT (2008), l'efficacité de ce type de management est mesurée selon quatre modalités : l'engagement de la direction pour manager le travail et le piloter sur la durée, l'ouverture du management du travail à d'autres domaines pour un suivi large et précis, l'élaboration des constats et des actions dans la concertation, et la formation des managers aux questions du travail. Pour Casse & al. (2001), il semble aussi important **de former les responsables à la complexité des situations de travail et ses contraintes, mais également de les aider à la prise de décision et à la définition du contenu de leur travail**. A celles-ci s'ajoutent la recherche et l'utilisation des marges de liberté, après avoir quantifié les changements, mesuré les charges prescrites et réelles, les temps de travail direct et indirect (Lasfargue & Mathevon, 2008). Quelle que soit la situation socio-économique, ces marges sont des facteurs de performance, mais aussi de pénibilité.

Hubault (2009) propose quelques pistes d'action pour le management en termes du rapport santé/travail. Pour cet auteur, la clé pour améliorer les conditions de travail se situe dans l'**objectivation des représentations des managers**, c'est-à-dire leur manière de penser leur activité. De plus, la connaissance des processus qui conduisent à l'épuisement doit être affinée, tout en outillant les dispositifs d'atteinte à la santé, notamment par le déploiement d'un système d'informations. Six (2000) ajoute la nécessité de « *rétablir la communication entre l'activité de ceux qui prescrivent les tâches et l'activité de ceux qui les accomplissent* » (p.2).

Ainsi, au-delà de manager les conditions de vie au travail, le management du travail est une nouvelle approche qui modifie profondément le travail des cadres. Ceux-ci doivent non seulement se remettre en question mais également analyser l'ensemble des contraintes organisationnelles.

Bibliographie

- ANACT (2007), « La qualité de vie au travail : l'affaire de chacun, le bien-être de tous ! », *Travail et Changement*, n° spécial.
- ANACT (2008), « Manager les conditions de travail, *Travail et Changement*, n°320.
- ARGYRIS C. (1998), « L'empowerment, ou les habits neufs de l'empereur », *L'Expansion Management Review*.
- Askenazy P. & Caroli E. (2003), « Le prix de la performance ? Nouvelles formes d'organisation et conditions de travail en France », *Dans Bulletin de la Fédération Paris – Jourdan*, n°3. p.1-2.
- Barabel M. & Meier O. (2010), *Manageor – Les meilleures pratiques du management*, Ed. Dunod, 2ème Ed.
- Bonnet R. & Bonnet J. (2007), « L'analyse du travail des managers. Au-delà de l'analyse de la prescription et de l'activité, comprendre « l'effet manager » comme production de sens », *Communication & Organisation*, n°31, p.248-263.
- Bouffartigue P. (2001), « La fonction d'encadrement » : de l'importance du travail dans l'étude des cadres. Colloque « Autour des travaux de G. Benguigui : Encadrer, surveiller, inventer », novembre 2001.
- Bouffartigue P. & Bouteiller J. (2006), « Etudier le travail des cadres », in Livian Y.F. (2004) *Etre cadre, quel travail ?*, Ed. ANACT.
- Bourgeois F. & Hubault F. (2005), « Prévenir les TMS, de la biomécanique à la revalorisation du travail, l'analyse du geste dans toutes ses dimensions », *Activités*, Vol. 2/1, p.20-35.
- Bourion C. (2006), « Les managers de proximité pris en tenaille. Entre la provocation des agents et le désaveu de leur supérieur », *Revue internationale de psychologie*, XII, p.77-103.
- Bureau D., Mougeot M. & Studer N. (2010), « Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1-2, p.89-104.
- Casse C., Biquand S. & Heddad N. (2001), *Intervenir sur le travail d'encadrement et l'organisation*, Compte-rendu du congrès de la SELF-ACE 2001 « Les transformations du travail, enjeux pour l'ergonomie », n° 3, p.112-117.
- Clot Y. (1999), *La fonction psychologique du travail*, PUF.
- Clot Y. (2010), *Le travail à cœur*, Ed. La Découverte.
- Daniellou F. (2009), « L'ergonome et les débats sur la performance de l'entreprise », dans *Introduction des 16^{ème} Journées de Bordeaux sur la Pratique de l'Ergonomie*, Bordeaux.
- Davezies P. (2004), « Les impasses du harcèlement moral », *Travailler*, n°11, p.83-90.
- Dejours C. (2000), *Travail, usure mentale*, Réédition Bayard.
- De Terssac G. & Cambon L. (1998), « Le travail d'encadrement : relation entre cadre et action », *Séminaire DESUP-DESS 1998, Ergonomie de l'encadrement*, Université de Paris 1.
- Dohou A. & Berland N. (2007), « Mesure de la performance globale des entreprises » *Comptabilité et environnement*, n°7.
- Falcoz C., Laroche H., Cadin L. & Fréry F. (2006), « Le métier de cadre : entre activité et carrière », in Livian Y.F. (2006) *Etre cadre, quel travail ?*, Ed. ANACT.
- Falzon P. & Mas L. (2007), *Les objectifs de l'ergonomie et les objectifs des ergonomes*, in SELF, XXXIIème congrès.
- Gollac M. & Volkoff S. (2007), *Les conditions de travail*, Ed. La Découverte.
- Gollac M., Guyot S. & Volkoff S. (2008), *A propos du « travail soutenable »*, Centre d'Etudes et de l'Emploi.
- Guérin F., Laville A., Daniellou F., Duraffourg J. & Kerguelen A. (2007), *Comprendre le travail pour le transformer, la pratique de l'ergonomie*, Ed. Anact.
- Guilbert L. & Lancry A. (2007), « L'analyse des activités des cadres : l'intérêt de la triangulation des méthodes », *Le travail humain*, 2007/4, vol. 70, p.313-342.
- Hubault F. (2005), « Ergonomie et DRH, quelle convergence pour changer la condition du travail ? », in *Approches économiques de la prévention des risques professionnels*. DARES ANACT.
- Hubault F. (2009), « L'approche ergonomique des questions santé/travail », *Mouvement*, 2009/2, n°58, p.97-102.
- Kletz F. & Lenay O. (2008), « Du statut au métier : l'encadrement y gagne-t-il en reconnaissance ? », *Revue française d'administration publique*, 2008/4 n°128, p.689-701.
- Lasfargue Y. & Mathevon P. (2008), *Qualité de vie et santé au travail*, Octarès.
- Lawler E. & Thye S.R. (1999), « Bringing Emotions into Social Exchange Theory », *Annual Review Sociology*, n°25, p.217-244.

- Le Goff J.P. (2000), *Les illusions du management – Pour le retour du bon sens*. La Découverte, 2ème Ed.
- Leplat J. & de Montmollin M. (2001), *Les compétences en ergonomie*, Octarès.
- Likert R. (1961), *New patterns of management*, Ed. Mc Graw-Hill.
- Livian Y.F. (2006), *Etre cadre, quel travail ?*, Ed. ANACT.
- Mac Gregor D. (2000), « The Human Side of Enterprise », *Reflections*, Vol. 2(1), p.6-15.
- Mintzberg H. (1973), *Le manager au quotidien – 10 rôles du cadre*, Ed. Eyrolles.
- Pavageau P., Nascimento A. & Falzon P. (2007), « Les risques d'exclusion dans un contexte de transformation organisationnelle », *Pistes*, Vol. 9/2, p.1-17.
- Petit J. (2005). *Organiser la continuité du service : Intervention sur l'organisation d'une mutuelle de santé*, Doctorat d'ergonomie. Bordeaux.
- Pôle Ergonomie (2009), *Rapport 2009*, Remis au ministère de l'Economie et de l'Industrie et de l'Emploi et au ministère du Budget des comptes publics et de la réforme de l'état.
- Quy Nguyen H. (2001), « In praie of middle managers », *Harvard Business*, p.72-81.
- Sen, A. (1993), « Capability and well-being », in MC. Nussbaim, & A. Sen, (Eds.), *The quality of Life*, Clarendon Press, Oxford.
- Six F. (2000), *Le travail des cadres : le point de vue de l'ergonomie*.
- Tannenbaum R. & Schmidt W.H. (1973), « How to choose a leadership pattern », *Harvard Business Review*, p. 162-180.
- Thévenet M. (2003), « Quand les petits chefs deviendront grands », dans *Management – Une affaire de proximité*, p.133-137.

Annexe II. Guide d'entretien élaboré en vue de la rencontre avec les cadres de proximité

Guide d'entretien

Cadre de proximité

Rappel de l'étude et règles déontologiques

Parcours du cadre

Origine avant la fusion ? pour SIP seulement.

Date d'entrée dans le grade ? Nombre de métier avant d'entrer dans le grade et pendant ? Ancienneté au poste ? Nombre et type de postes précédents ? Nombre de personnes encadrées dans les différents postes ?

Nature du poste actuel : Nombre de personnes encadrées ? Métier ? Rattachement hiérarchique ? Principaux objectifs ?

Pilotage du service

1. Comment sont fixés vos objectifs et quelles sont vos possibilités de négociation ? Combien avez-vous d'échanges avec votre n+1 ?
2. Quelle est la place faite aux indicateurs au moment du dialogue de gestion ? Dans la gestion quotidienne de votre service ?
3. Faites-vous un lien entre objectif personnel et objectif du service ? Lequel ?
4. Comment avez-vous perçu le dialogue de gestion rénové ? Quels sont les changements apportés dans votre façon de procéder ? Comment cette note vous a été diffusée ? Y a-t-il eu un soutien pour vous assurer une bonne compréhension, une bonne application ? Voyez-vous des marges entre ce qui y est prescrit et votre façon de l'appliquer ?
5. Comment procédez-vous pour obtenir des retours sur les résultats du travail de votre équipe ? De quelle manière ? A quelle fréquence ?
6. Quel est votre rôle dans la réalisation d'un travail de qualité ? Comment vous positionnez-vous entre les objectifs à réaliser et réaliser un travail de qualité ?
7. Où voyez-vous vos marges de manœuvre, votre autonomie plus largement dans votre façon de manager ? Cela vous convient-il ?
8. Comment organisez-vous les moyens humains, techniques et organisationnels à votre disposition ? Correspondent-ils à vos besoins ?
9. Comment suivez-vous la formation de votre équipe ? Suivi individuel ? Adéquation entre formation et mise en compétence ? Mise en compétence du collectif ?
10. Avez-vous un exemple concret de problème récemment rencontré dans votre manière de piloter ? Comment vous en êtes-vous sorti ?

11. Quelle est votre perception du pilotage en tant qu'encadré ? Quelles difficultés et bons fonctionnements pointez-vous ? Voyez-vous une évolution des pratiques managériales subie / volontaire ?
12. Votre définition du travail de qualité correspond-t-elle à ce que votre hiérarchie vous demande ? Celle du service public ?
13. Comment vous appropriiez-vous les objectifs qui vous sont transmis ?
14. Comment le résultat de votre travail / du travail de votre équipe est vérifié ? Comment le ressentez-vous ?
15. Exemple concret de problème ?

Soutien technique

1. Quel rôle technique vous définissez-vous ? Votre niveau de compétences techniques est-il en adéquation avec celui attendu / nécessaire pour une résolution de problème ? Quelles connaissances du/des métier/s de vos équipes avez-vous ?
2. Vous arrive-t-il de soutenir techniquement votre équipe ?
3. Comment vérifiez-vous le travail effectué en termes de quantité, de qualité, de correspondance aux objectifs ?
4. Comment vous positionnez-vous entre votre rôle technique et managérial ? (dilemme du dirigeant / technicien)
5. Avez-vous un exemple concret de problème récemment rencontré ? Comment vous en êtes-vous sorti ?
6. Recevez-vous du soutien technique de la part de votre direction ? Des formations ?

Animation d'équipe

1. Quel rôle humain vous définissez-vous ? Quelle formation avez-vous reçue ? Quels moyens avez-vous à disposition pour soutenir votre équipe ?
2. Comment assurez-vous l'animation de l'équipe ? Nombre de réunions ? Thèmes abordés ?
3. Comment se font les transmissions d'informations ascendantes et descendantes ? Quel est l'accès aux données sur l'intranet ? Comment est fait la lecture, l'appropriation puis l'application des nouvelles notes ?
4. Comment exprimez-vous la reconnaissance du travail de votre équipe ?
5. Comment gérez-vous les conflits parmi les collaborateurs, avec les usagers ? Comment maintenez-vous une ambiance et un collectif de travail serein ?
6. Avez-vous un exemple concret de problème récemment rencontré ? Comment vous en êtes-vous sorti ?
7. Comment percevez-vous le management des CVT et le management participatif de votre hiérarchie ?

Transverse

1. Quelle est la place de chacun des trois axes précédents dans votre gestion quotidienne ? (évaluation approximative en %)

2. Quelle place donnez-vous aux CVT dans votre façon de manager ? Quel rôle vous définissez-vous pour la prise en compte voire l'amélioration des CVT, vos propres CVT et celle de votre équipe ? Avez-vous des marges de manœuvre ?
3. En quoi votre parcours professionnels vous a influencé dans vos choix / prise de décision quotidienne, notamment en termes de CVT ?