

Les Espaces De Dialogue dans la fonction publique
Les fonctionnaires s'expriment sur leur travail

Après la fusion entre les administrations des Impôts et du Trésor Public, des espaces de dialogue (EDD) ont été mis en place à la direction générale des finances publiques. Ces espaces de dialogue réunissent des cadres ou des agents à leur demande, à celle des organisations syndicales ou de la direction. Ils permettent de faire entendre une parole non biaisée sur le quotidien du travail des agents et doivent permettre d'améliorer les conditions de travail.

La fusion entre les deux administrations des Impôts (DGI) et du Trésor public (DGCP) pour créer la direction générale des finances publiques (DGFIP) en 2008 a été l'occasion pour les fédérations des finances de débattre avec le ministère des conditions de travail. Dans ce processus de discussion, la CFDT Finances a joué une part active en cherchant un dispositif pour améliorer les conditions de travail, un sujet complexe qui s'inscrit dans la durée. Plutôt que de rechercher un effet d'affichage avec des revendications ponctuelles, la CFDT s'est efforcée de convaincre l'administration de se doter d'outils permettant de lancer un processus pouvant se décliner au plus près du travail des agents et des cadres, à l'échelle des services locaux, les espaces de dialogue (EDD).

La création d'espaces de dialogue sur le travail est la proposition phare de la CFDT. Cette proposition, issue de l'analyse des réponses aux questionnaires sur les

Bernard Damothe est inspecteur des finances publiques, docteur en ergonomie et chargé d'enseignement au CNAM. Sa thèse a porté sur l'analyse, la modélisation et la simulation des processus de négociation argumentée vers une perspective de conception de formation à la négociation.

Denis Grégoire est inspecteur principal des finances publiques et membre de la commission exécutive de la CFDT Finances en charge du dossier des conditions de travail.

Ils siègent au CHSCT des ministères économiques et financiers.

conditions de travail de 2006-2007 à la DGI et à la DGCP (cf.infra) a longuement été débattue entre les organisations syndicales et l'administration. Elle a été testée en situation réelle avec l'aide d'une équipe pluridisciplinaire (sociologue, médecin de santé publique, ergonomiste) de l'institut de recherches économiques et sociales (Ires). Les résultats positifs de l'expérimentation ont conduit l'administration à généraliser les EDD au sein de l'ensemble des services de la DGFIP en 2012.

Echanger entre pairs pour construire des règles non écrites

La position de la CFDT se fonde sur une conception du travail partagée par les ergonomes, psychologues et même certains médecins du travail comme Davezies (1991) : « *Le travail, c'est l'activité coordonnée déployée par les hommes et les femmes pour faire face à ce qui n'est pas déjà donné par l'organisation prescrite du travail.* »

Cela signifie clairement que, contrairement à une conception dominante, les entreprises et administrations ne fonctionnent que par l'imagination des travailleurs à adapter les règles et les processus, afin que la tâche donnée soit réalisée. Au ministère des Finances, une étude de l'IRES (Grimault, Pernod, Ughetto ; 2005) a souligné (p.35) que « *les réorganisations n'existent pas par le simple fait des directives mais au prix d'un travail de traduction dans les formes concrètes du niveau local... c'est une action et non un geste passif de suivi des instructions qui permet à la réorganisation de se concrétiser.* »

Ainsi, les travailleurs sont conduits à construire des règles non écrites autonomes, qui peuvent compléter ou même modifier dans leur applicabilité les règles ou les directives élaborées par l'administration centrale. L'existence de ces règles autonomes pose la question de leur légitimité au regard de l'organisation du travail. Certains auteurs (Carballeda 1997, De Terssac et Cambon, 1998) soulignent l'importance du rôle du cadre dans ce domaine de la régulation des écarts entre les prescriptions et la réalité de l'action. Aussi, afin de mener cette activité d'ajustement entre le prescrit/le réel, les règles prescrites/

les règles autonomes, les cadres (encadrants) devraient disposer d'un espace de dialogue avec leurs opérateurs, en-dehors des phases de travail.

Créer un espace d'expression sur le travail

Or, les deux enquêtes Questions de travail (QdT) menées par la CFDT auprès de 10350 (2007) et 16100 (2011) fonctionnaires de la DGFIP montrent que les réorganisations de service s'effectuent sans concertation des personnels. Ainsi, dans la vie quotidienne des services, seulement 12,22% des sondés déclarent connaître souvent des réunions de service (contre 65,46% de parfois, 22,33% de jamais [enquête CFDT QdT 2011]). Des données plus qualitatives montrent que souvent les réunions, quand elles existent, sont plus des lieux de « communication des messages descendants de la direction » que des lieux d'échanges autour du travail.

Les réunions, quand elles existent, sont plus des lieux de « communication des messages descendants de la direction » que des lieux d'échanges autour du travail. C'est pourquoi la CFDT a insisté sur la nécessité de créer un espace d'expression sur le travail, distinct de la réunion de service.

C'est pourquoi la CFDT a insisté sur la nécessité de créer un espace d'expression sur le travail, distinct de la réunion de service. Cependant, il n'était pas facile de modifier brutalement les représentations des dirigeants d'une administration des finances de tradition hiérarchique et « para-militaire » (ne parle-t-on pas encore de brigade, de division, de campagne dans les services ?) sur la conception d'une organisation de travail qui serait à la fois une structure et un processus régulé par l'activité des cadres et des agents (Raynaud, 1989).

L'impulsion fut pourtant donnée par le directeur général et son adjoint. L'expertise de l'Ires a également eu un rôle décisif pour mener à bien ce projet novateur dans la fonction publique d'Etat. Un compromis social fut trouvé. Les EDD seraient des espaces d'expression de problèmes concrets du travail et aussi de la vie au travail (horaires...) et ne seraient pas liés à un service, à une thématique ou à une autorité hiérarchique donnée.

Le modèle théorique sous-jacent des EDD s'approche davantage du droit d'expression des salariés des lois Auroux que du modèle de la régulation des sociologues et ergonomes du travail. La CFDT a soumis son acceptation à ce modèle à trois précautions méthodologiques, afin d'éviter les errements du droit d'expression des salariés, et qui ont été reprises par l'administration :

1) Les EDD sont pilotés par un facilitateur formé, à l'écoute active, à la synthèse, à la prise de note, et surtout qui n'est pas partie prenante aux services concernés par l'EDD qu'il anime, gage de neutralité et donc de confiance des agents. De plus, le protocole de généralisation des EDD prévoit leur animation par un binôme de facilitateurs, de préférence issus chacun d'une filière différente (filiales fiscale et gestion publique).

2) Les comptes rendus des EDD comportant la teneur des échanges (anonymes - garantie du droit d'expression - mais retranscrits sur un tableau -principe de traçabilité) sont validés par les agents pour validation avant leur transmission à la direction. Cette dernière a un délai d'un mois (étendu par la suite à deux) pour apporter ses propositions d'amélioration et les mettre en œuvre. La pertinence des réponses est examinée par le même groupe d'EDD, lors d'une deuxième réunion, quatre à six mois plus tard. Si des problématiques concernant un champ plus large que la compétence de la direction locale sont évoquées, elles sont remontées en administration centrale afin que les bureaux métiers soient informés et y apportent une réponse.

3) Les organisations syndicales, *es qualité*, ont un rôle de garant. A l'instar des agents, elles peuvent provoquer la tenue d'EDD (les directions locales ne pouvant les proposer qu'en comité technique, équivalant du CE dans le secteur privé). Elles sont destinataires des comptes rendus et des réponses de la direction. Les organisations syndicales peuvent bien sûr mettre les contenus des EDD en débat, dans le cadre de la tenue d'un comité technique annuel consacré spécifiquement à la « vie au travail ».

Les résultats de l'expérimentation des EDD ont certes favorisé leur généralisation, enrichi le protocole national encadrant la mise en place des EDD, mais ils ont

surtout persuadé l'administration centrale d'engager une réflexion concertée avec les organisations syndicales sur la fonction d'encadrement.

La généralisation des Espaces De Dialogue : un enjeu syndical

Les réticences de certaines organisations syndicales ont été réelles au départ et rappelaient celles qui avaient prévalu, trente ans plus tôt avec les lois Auroux : pour-quoi donner la parole aux agents et aux cadres puisque nous sommes représentatifs ? Etant majoritaires, ne savons-nous pas (par construction) ce qui est bon ou pas ? Bien évidemment, la CFDT ne mettait pas en concurrence la parole des cadres et des agents avec ses analyses et ses revendications dans la mesure où celles-ci doivent s'adapter au réel et non l'inverse.

La mise en place des Espaces De Dialogue ont persuadé l'administration centrale d'engager une réflexion concertée avec les organisations syndicales sur la fonction d'encadrement.

Le positionnement des sections syndicales dans le dispositif est important : elles peuvent actionner un EDD, mais n'y participent pas en tant que telles, elles ont le même niveau d'information que la direction et peuvent aborder le sujet en comité technique et en CHSCT.

En posant la question de l'organisation du travail, les EDD placent le cadre au cœur du dispositif. Mais l'expérimentation menée en 2011 a mis en évidence que les agents avaient de réelles réticences à s'exprimer librement lorsque leur responsable était présent. La liberté de parole et la confiance étant indissociables de la réussite de l'exercice, des EDD distincts agents et cadres de proximité ont donc été mis en place.

Les EDD des cadres de proximité sont moins nombreux car les réticences à les organiser sont plus importantes. Demander un EDD, n'est-ce pas montrer des difficultés ? Un signe d'échec ? Des EDD Cadres ont donc été constitués par des pairs qui vivent la même réalité et qui sont mieux à même de comprendre et d'échanger sur les difficultés rencontrées.

Donner la parole pour améliorer le travail

Les cadres comme les agents manifestent d'abord un certain scepticisme sur l'utilité de l'exercice et déclarent refuser de s'engager si aucune suite n'est donnée à leurs interventions.

De leur côté, les directions sont quelquefois surprises par la teneur critique des interventions des cadres (parfois plus que leurs agents !). Les rapports sociaux et les relations au travail occupent la première place des thèmes abordés dans les EDD (45% chez les cadres et 57% pour les agents) suivis par les exigences du travail (30% chez les cadres, 11% pour les agents), de l'autonomie et des marges de manœuvre (10% chez les cadres et 12% pour les agents) et enfin des conflits de valeur (7% chez les cadres et 8% pour les agents) (source Ires).

Quelques exemples :

- Sur la reconnaissance : « *Lorsque nous travaillons beaucoup pour rétablir une situation en difficulté passagère, la direction nous demande de continuer à faire des efforts du même niveau tout au long de l'année et se référera à cette période au moment de l'évaluation individuelle pour reprocher ce manque d'effort continu (impossible à tenir). C'est tout-à-fait décourageant, ce n'est pas respectueux* ».

- Sur les valeurs du service public : « *Pour remplir les objectifs, on fait des contrôles qui n'en sont pas, on se déplace pour que ça se voit, pour remplir des cases. Ça crée de la frustration et notre motivation est en train de se perdre* ». « *Il est demandé de rembourser très vite la TVA et ensuite il est reproché de ne pas avoir vérifié le dossier avant de rembourser et de prendre des risques !* ».

- Sur l'autonomie, les marges de manœuvre : « *Les cadres sont victimes et bourreaux : ils répercutent sur les agents ce qu'ils reçoivent de la direction et mettent la pression sur les agents* ». « *C'est surtout cette mise en compétition entre services qui pose problème* ».

- Le dialogue : « *Dans un vrai dialogue, on devrait pouvoir adapter dans les deux sens, et donc baisser les objectifs si nécessaire. Mais nos objectifs sont toujours à la*

hausse. Ce n'est pas du dialogue mais de l'affichage ! » ; « En tant que cadre, je n'ai pas vu qu'un agent arrivé dans un nouveau poste du service demandant une technicité qu'il ne possédait pas était très mal. C'est un de ses collègues qui m'a averti. La souffrance vient de l'absence de communication orale, de face à face, d'absence d'arguments pour donner du sens ».

- La technicité : « *Quand il y a un changement de poste pour les agents, il n'y a pas de mesure d'accompagnement, faute de formation, faute de temps pour les responsables* ».

- La dictature des indicateurs (indicateur de civisme fiscal des particuliers : « *Moins on fait de relance de défaillants et meilleur il est : c'est anti-performant, les cadres et les agents ne peuvent s'y retrouver !* ») et du reporting permanent (« *Il y a trop de statistiques, mais il faut tout garder !*», « *Certains indicateurs ne sont plus des priorités mais nous les suivons car ils peuvent être remis au goût du jour dans deux ans* »).

Une organisation qui sait écouter est plus forte pour avancer. Les espaces de dialogues à la DGFIP et maintenant aux Douanes s'inscrivent dans la continuité historique des lois Auroux sur la liberté d'expression sur les conditions de travail. Au final, on peut dire que les EDD sont « révolutionnaires » en ce sens qu'ils obligent l'administration à s'adapter et à changer de culture et qu'ils invitent les cadres et les agents à prendre la parole et les organisations syndicales à s'intéresser au travail et pas seulement à l'emploi. Cet outil, à la fois puissant dans sa dynamique et fragile dans sa mise en œuvre, peut répondre concrètement à une amélioration des conditions de travail.

Les EDD obligent l'administration à s'adapter et à changer de culture. Ils invitent les cadres et les agents à prendre la parole et les organisations syndicales à s'intéresser au travail et pas seulement à l'emploi.

Carballeda G. (1997) : Les cadres, des travailleurs en difficulté. In Performances Humaines et Techniques, 97,11-15

Davezies, P. (1991) : Eléments pour une clarification des fondements épistémologiques d'une science du travail. Communication au colloque national de la société française de psychologie. Clermont-Ferrand, 6 décembre 1991.

Grimault, S. Pernod, J.M. ; Ughetto, P. (2005) : Travailler dans le changement, travailler au changement. Trois directions du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. In revue de l'IRES n°48-2005/2.

Reynaud, J.D. (1989) Les règles du jeu- l'action collective et la régulation sociale. Armand Collin. Collection sociologie.

Terressac, De G, Cambon, L. (1998) : Le travail de l'encadrement : relation entre cadre et action. Performances Humaines et techniques, n° HS séminaire Desup/Dess de Paris I, 49-53.