

Le spleen de l'encadrement en surveillance

Tribune

Alors qu'un nouveau groupe de travail se profile sur le bilan de la réforme de la chaîne hiérarchique de la surveillance, un an après le début de sa mise en œuvre, CGC-Douanes donne la parole à certains cadres A de la surveillance dont le moral est en berne...

Un peu d'histoire...

Dès 1992, les chefs de subdivisions avaient été sensibilisés à une réforme présentée à l'ENBD qui avait déjà suscité une forte levée de boucliers de la part de la catégorie A surveillance à qui il était proposé **d'assurer purement et simplement les fonctions de chef de poste**.

Cette proposition avait ensuite été relancée au début des années 2000, concomitamment à la délicate réforme du galonnage, l'inflation de galons ayant sapé la cohérence hiérarchique. Les mouvements sociaux autour de la bonification du service actif début 2002 ont ensuite participé à lever l'obstacle statutaire à la réforme puisque, antérieurement, les collègues de catégorie A surveillance étaient classés comme « personnels sédentaires ».

Quand bien même le tour de France des 4 receveurs régionaux dans le cadre du projet Douane 2005 avait abouti à la conclusion que l'échelon chef de surveillance avait une réelle utilité en terme de soutien opérationnel et de médiation vis-à-vis des échelons supérieurs, on a lentement assisté à une évolution caractérisée par des changements d'appellations : **de la dénomination « chefs de subdivision », on est passé en 2004 à celle de chefs de service de la surveillance (C.S.S.)**, les chefs d'unités étant repris sous le sigle C.U., **puis à celle de chefs de la surveillance douanière (C.S.D)** en raison de la consonance peu judicieuse du premier sigle. Parallèlement, l'échelon subdivision disparaissait des organigrammes.

... à maints égards, la réforme pouvait se justifier...

Quoi qu'on en dise, la surveillance ne pouvait rester à terme en dehors du mouvement récurrent de repyramidage des services lié à la réduction des débouchés hiérarchiques et à la disparition de nombreuses brigades.

Par ailleurs, la technicité croissante des législations que la douane est chargée d'appliquer, la complexification des procédures (nouvelle retenue douanière notamment), l'évolution permanente des sphères d'intervention géographique et des modalités techniques de contrôles (le développement du « free-flow notamment ») et la fusion de brigades avec des effectifs plus conséquents à gérer sont autant de raisons qui permettent de justifier la désignation de chefs de niveau catégorie A à la tête des unités de surveillance.

...mais elle a été mal ressentie !

La présentation de la réforme en groupe de travail à partir de 2008 a été mal ressentie de la part des personnels impactés, que ceux-ci relèvent de la catégorie A ou B (chefs de la surveillance douanière, chefs d'unités et adjoints) du fait d'un sentiment de régression hiérarchique extrêmement vif et encore durement ressenti.

Le sentiment est partagé qu'il n'est guère valorisant pour les agents concernés d'exercer les fonctions du collègue qu'ils encadraient encore hier. Ce n'est pas la mise en place d'une équipe de commandement qui changera fondamentalement la donne : le catégorie A surveillance devra quotidiennement mettre le nez dans la cote de service.

Cela ne signifie pas forcément qu'il l'établira lui-même, cette tâche ressortant plutôt des fonctions d'adjoint, mais il devra au moins l'orienter, l'organiser, l'arbitrer car il est responsable de l'ensemble de la marche du service. Rappelons que si « l'autorité se délègue, le commandement ne se partage pas, ni les responsabilités qui en découlent... »

Par ailleurs, les revalorisations indemnitaires censées offrir des compensations s'avèrent parfois négligeables et concernent surtout (mais c'est aussi justice) les adjoints maintenus des chefs d'unité qui ne percevaient, jusque là, aucune indemnité spécifique.

Un autre ressentiment tient au décalage entre les galons de « lieutenant-colonel » portés par certains chefs de services douaniers de la surveillance « CSDS » et le sentiment d'être, dans les faits, traités comme des « caporaux » sans autonomie ni marge de manœuvre.

Il ne faut donc pas s'étonner qu'à l'E.N.B.D., la nouvelle dénomination du stage ouvert aux inspecteurs souhaitant exercer leurs fonctions en surveillance s'intitule désormais « stage primo-accédant à la fonction de CSDS ».

Quelles sont les conditions pour restaurer le moral des chefs de brigades et donner du sens à la réforme ?

➤ **Restaurer la notion de commandement injustement dénigrée**

Depuis 2006, l'encadrement douanier a été appelé à effectuer sa « révolution culturelle » et à **passer de « l'ère du commandement à l'ère du management »** (déclaration du directeur général des douanes à l'ENBD en juin 2006). Le dogmatisme de la démarche a été assez prononcé au début, le management étant synonyme de progrès immédiat, de modernisation assurée des relations de travail et porteur d'efficacité au quotidien. Le commandement apparaissait dès lors comme une notion obsolète, rigide, symbole de caporalisme.

Il semble qu'un rééquilibrage s'annonce désormais et c'est heureux : certes, les principes managériaux de type développement du travail collaboratif et participatif, l'engagement conscient des agents sur des objectifs de travail précis sont utiles et complémentaires à la mise en place d'une logique de résultats.

Nul ne doit cependant oublier que la douane, dans sa composante surveillance principalement, est un service de l'Etat très atypique : fonctionne en son sein, en uniforme (sauf DOD et SNDJ) et en armes, des personnels dotés de prérogatives strictement régaliennes (droit d'injonction, de fouille, de saisie, d'arrestation, droit au port et à l'usage des armes) en rapport direct avec les libertés publiques accordées aux personnes.



La nature même de ces prérogatives nécessite qu'elles soient parfaitement maîtrisées des personnels, contrôlées par une hiérarchie solide et responsable, utilisées à bon escient et avec mesure vis-à-vis des assujettis. **L'action des chefs qui, parallèlement, commandent mais aussi soutiennent les agents dans leur difficile action quotidienne est donc une absolue nécessité en douane.**

Commander ne signifie pas « donner des ordres idiots » mais, pour le chef, fixer le cadre de la mission, définir l'objectif, sécuriser l'action du service et des agents, être soi-même exemplaire et responsable de la bonne marche du service. Ces notions fondamentales sont particulièrement d'actualité à l'heure où se développe le « free-flow » et que les risques s'accroissent.

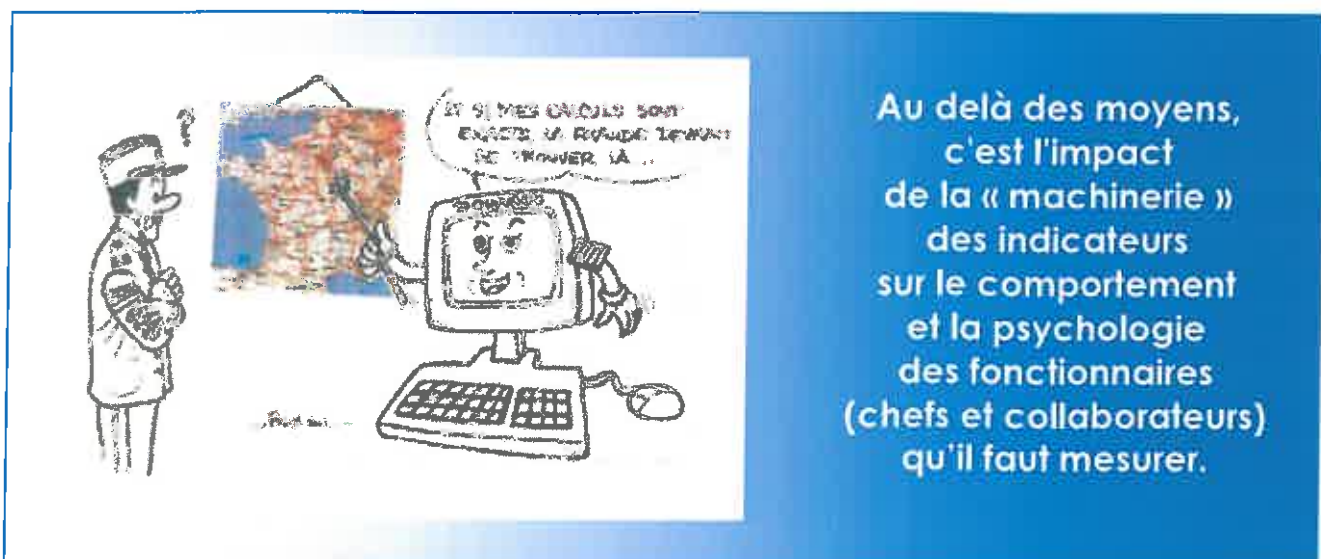
Si aujourd'hui la « hiérarchie intermédiaire » doute, c'est, certes, en raison de la réforme qu'elle vient d'essayer, mais c'est aussi parce que ces principes de bon sens quant à la nécessité d'un commandement de proximité ont été brouillés depuis une demi-douzaine d'années. La cohésion des services a été, de ce fait, affaiblie.

Serait-on aujourd'hui à un tournant ? Certaines instructions de la DG traitent désormais d'une « équipe de commandement » à la tête des brigades, et non plus d'une « équipe de direction », ce qui est mieux adapté à la pratique régaliennne de la surveillance douanière.

➤ **Mettre fin à la lente dilution des effectifs et redonner aux indicateurs de performance leur juste place**

Alors que les moyens budgétaires et en personnels devraient être en lien direct avec la réalisation des résultats, on s'aperçoit, dans les faits, que malgré des résultats exceptionnels, notamment en 2011, les moyens engagés sont en réduction drastique, ce qui obère la crédibilité et l'efficacité des services.

Plus d'objectifs, moins d'effectifs... le schéma en lames de ciseaux ne peut être valable très longtemps. Dans les années 2000, François Mongin avait indiqué qu'« **une branche surveillance à moins de 10 000 agents ne serait pas crédible !** ». On est désormais bien en-dessous !!



La réussite des objectifs chiffrés est désormais psalmodiée tel un mantra par les « hauts managers », tant et si bien que nombre de réunions avec les collaborateurs ne débutent plus autrement que par le commentaire du tableau des indicateurs. Evidemment, à cet égard, les motifs d'insatisfaction sont souvent bien plus fréquemment évoqués que les motifs de satisfaction : le nombre de « clignotants orange et rouge » étant toujours considéré comme trop important.

Par conséquent, il ressort souvent de ces réunions (même si cela n'est pas toujours affirmé de façon si abrupte) que les collaborateurs ne sont pas assez mobilisés, ne font pas assez d'efforts, n'utilisent pas suffisamment les bons outils, n'ont pas assez le réflexe des bonnes pratiques... La connotation manichéenne du tour que prennent les discussions est à cet égard cruciale (opposition bien <=> mal) et aboutit à un discours culpabilisant à l'égard des collaborateurs.

Ainsi, le fossé s'élargit inéluctablement entre chefs et collaborateurs et sape la solidarité entre fonctionnaires d'une même administration. Les premiers ne se sentent pas suivis, les seconds ne se sentent ni soutenus ni compris. Cela participe à la dilution préjudiciable de l'esprit de corps, à la détérioration du moral des services et à l'affaiblissement des notions de service public.

Il importe donc que l'administration remette les indicateurs à leur juste place en soulignant leur vraie nature : des outils de mesure de la performance et non des obsessions. Il serait enfin éminemment mobilisateur qu'elle rappelle fréquemment que les indicateurs sont chapeautés par des missions d'intérêt général, par nature non chiffrables, seules à même de donner un sens véritable à l'action quotidienne des collègues.

➤ **Accorder plus de :**

- **confiance aux chefs de brigade,**
- **stabilité dans les structures,**
- **lisibilité dans les relations avec les autres services régaliens ...**

Il est symptomatique que l'encadrement surveillance soit désormais qualifié d'« encadrement local » ou de « proximité » alors **qu'il y a encore 10 ans à peine, devenir « chef de subdivision » en sortie de l'école de Neuilly signifiait « accéder à un poste à fortes responsabilités »**.

La fonction était auréolée d'un prestige réel qui faisait du « chef de sub » le patron de la surveillance territoriale, exerçant son autorité sur plusieurs brigades, et qui rendait compte au chef divisionnaire moins spécialisé du fait de ses fonctions à cheval sur les services de surveillance et d'opérations commerciales.

Le chef de subdivision avait une réelle autonomie décisionnelle. **Désormais, tout est affaire de « pilotage »** par des services qui dirigent d'en haut (chefs divisionnaires, POC) via Mathieu interposé : **on est frappé par la dérive bureaucratique du fonctionnement actuel** qui s'impose à tous quel que soit le niveau hiérarchique.

Or, rappelons que la motivation, l'engagement opérationnel, l'expérience, la cohésion de l'encadrement surveillance de catégorie A ou B ainsi que de leurs coéquipiers seront toujours plus déterminants pour la performance attendue des brigades que n'importe quel objectif injecté via le logiciel Mathieu.

Même si le mouvement de suppression des brigades va sans doute être poursuivi, il est maintenant nécessaire de **stabiliser la nouvelle architecture** afin que s'établisse un nouvel équilibre de fonctionnement entre les brigades terrestres, les divisions et les pôles d'orientation des contrôles.

Enfin, il faut revenir vers **plus de simplicité et de lisibilité dans les appellations** de l'encadrement des unités qu'ils soient de catégorie A ou B. Les sigles comme CSDS, CSDSA ou CU sont à bannir car déshumanisants et incompréhensibles en externe. **Le vocable « chef de brigade »** correspond à la réalité de l'organisation douanière : le chef de service d'un bureau op-co est bien dénommé chef de bureau. Quant à la dénomination générique d' **« officier des douanes »**, vocable utilisé pour les services spécialistes de la douane (aviateurs, marins), les services terrestres n'y ont pas droit. Pour quelles raisons ? N'en seraient-ils pas dignes ? Son adoption pour les services terrestres donnerait signification et cohérence aux fonctions d'encadrement de la surveillance douanière notamment vis-à-vis des autres administrations régaliennes.