

IRES

Document de travail

N° 04.07

**Réactivité sociale au Ministère de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie**

La réforme et le travail

Le cas de la surveillance des douanes

Renaud Damesin (GIP-MIS), Solveig Grimault (CSO/IRES)
Jean-Marie Pernot (IRES), Pascal Ughetto (IRES)
Septembre 2004

TABLE DES MATIÈRES

Section I : La réactivité sociale, quelle approche ?	5
1. Réactivité et réformes	5
2. Derrière l'emploi, le travail.....	7
Section II : Douanes 2005, une réforme sous surveillance.....	12
1. La réforme, entre légitimité et réactivité.....	16
1.1 <i>Retours d'acteurs</i>	16
1.2 <i>Lieux de tension et légitimité</i>	21
2. Quel compromis avec le travail ?.....	24
2.1 <i>Comment la réforme rencontre le métier</i>	24
2.2 <i>Les investissements dans la conciliation</i> <i>entre la réforme et le métier</i>	28
2.3 <i>Les réactions à la réforme et les agencements</i> <i>concrets de travail</i>	30
En guise de conclusion	35

RÉACTIVITÉ SOCIALE AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE :

LA RÉFORME ET LE TRAVAIL

LE CAS DE LA SURVEILLANCE DES DOUANES

*Renaud DAMESIN (GIP-MIS), Solveig GRIMAUULT (CSO/IRES),
Jean-Marie PERNOT (IRES), Pascal UGHETTO (IRES)*

Ce document de travail intervient à mi-parcours d'une étude conduite au sein du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi). Une enquête a été confiée à l'IRES par le Secrétariat général de ce ministère qui souhaitait mieux appréhender les fondements de la « réactivité sociale » particulière des agents de cette administration. Quels sont les facteurs qui permettent de rendre compte d'une conflictualité spécifique au sein des principales directions du Minefi ? Pourquoi les réactions du personnel et des syndicats portent-elles à titre principal sur les questions d'effectifs dans un univers protégé au regard du statut d'emploi ?

Cette double interrogation survenait deux ans après un mouvement social qui avait conduit à l'abandon d'une réforme majeure et à la démission du ministre des Finances de l'époque. Elle s'inscrivait dans un contexte de réformes nombreuses et importantes qui affectaient et affectent toujours la plupart des directions du ministère dans le cadre des déclinaisons d'une démarche appelée « Bercy en mouvement »¹. Dans cet ensemble de transformations, la question des réactions au changement se pose avec acuité. Elle ne concerne d'ailleurs pas seulement les agents ou les syndicats particulièrement représentatifs dans cet univers mais aussi les différents niveaux d'encadrement, voire les échelons de direction.

Le présent document de travail est constitué des éléments de problématique discutés avec le ministère en préalable à l'étude (Section I) et des premiers résultats tirés de l'enquête réalisée sur un site de la direction des douanes (Section II).

Comme on le verra, la notion de réactivité sociale a été déplacée vis-à-vis de la demande initiale au profit d'une approche plus large dans laquelle la question de la conflictualité n'investit pas tout l'espace. La promotion de la question des effectifs au rang d'équivalent général de tous les mécontentements a été

¹ Rebaptisée « Bercy ensemble » après le changement ministériel d'avril 2004.

également questionnée et élargie. Trois lieux d'enquête ont été retenus, appartenant aux trois principales directions du Minefi : les directions générales des Impôts, de la Comptabilité publique et des Douanes et droits indirects.

Les hypothèses de recherche ont été mises à l'épreuve d'un premier terrain de recherche à la Direction générale des douanes, dans les services de surveillance de la direction régionale de Dunkerque. Nous exposerons, en début de deuxième section, quelques caractéristiques propres à la Douane et aux sites enquêtés² avant d'aborder les principales réflexions conduites à partir de ce premier terrain d'enquête. Elles souhaitent contribuer à la connaissance sociologique des dynamiques de changement à l'œuvre au sein des administrations publiques. Qu'est-ce que réformer et que change-t-on lorsqu'on réforme au cœur des missions régaliennes ? Les réactions des agents (et d'une partie de la hiérarchie) ne peuvent être appréhendées sans prendre en compte les pratiques de travail et les représentations construites collectivement et individuellement autour de celles-ci ainsi que les missions publiques qui les encadrent. L'élargissement de la notion de réactivité, la déclinaison de la référence aux effectifs sont des étapes nécessaires à l'agencement de plusieurs niveaux d'analyse. Les quelques pages rapportées ici ne sont qu'une étape sans conclusion. L'observation à venir d'autres terrains d'enquêtes dans les services des Impôts et de la Comptabilité publique devrait être l'occasion d'enrichir ces premiers éléments.

Il convient de souligner ici les bonnes conditions du déroulement de l'enquête qui a rencontré une aide appréciée de la Direction générale des douanes et de la direction régionale de Dunkerque. Elles en sont remerciées ainsi que les syndicalistes et les agents qui ont accepté de nous consacrer de leur temps et ont ainsi permis les réflexions qui suivent.

² Le terrain de la direction des Impôts a été entamé en juin 2004 mais n'a pas pu être pris en compte à ce stade de l'étude.

Section I

LA RÉACTIVITÉ SOCIALE, QUELLE APPROCHE?

Cette section présente le projet d'étude sur la « réactivité sociale des agents au Minefi ». Cette approche a été formulée après un premier travail sur documents, un début de familiarisation des chercheurs à l'objet et une série d'entretiens avec les responsables syndicaux du secteur. Elle comporte, on le verra, un grand nombre de points soulevés en hypothèses qui ont constitué une plate-forme de départ pour l'équipe de recherche. La section suivante mettra en regard de ce jeu d'hypothèses quelques constats réalisés sur le premier terrain de l'enquête.

1. RÉACTIVITÉ ET RÉFORMES

Depuis de nombreuses années, la propension au conflit des agents du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi) s'affiche à un niveau nettement supérieur à celui de l'ensemble de la fonction publique. Sans remonter jusqu'au long conflit de l'année 1989, la séquence 1995–2000 montre un nombre de jours perdus pour faits de grève de 1,3 à 3,6 fois supérieur, par agent, à la moyenne de la fonction publique de l'État³. Outre les mobilisations « classiques » sur des thèmes transversaux comme les salaires ou les questions de protection sociale, il existe manifestement une sensibilité propre relative aux seuls enjeux du Minefi et traduite de manière souvent conflictuelle. Les agents expriment, à ces occasions, leurs craintes quant à l'avenir des missions qui leur sont confiées et des moyens qui leur sont attribués, notamment en termes d'effectifs.

De tels mouvements ne sont pas complètement spécifiques. À certains égards, les agents du Minefi rejoignent ainsi les rangs de ces professions du public (enseignants, infirmières et autres professionnels de l'hôpital comme les médecins urgentistes, etc.), qui disent régulièrement leur sentiment d'avoir à faire face, depuis plusieurs années, à une dégradation du travail, de ses conditions d'exercice et de rétribution. Le manque d'effectifs est très souvent évoqué, les agents y voyant le signe d'un délaissement dont ils se sentent victimes. La part de l'expression consacrée à la description de l'exercice du travail est éventuellement plus forte chez ces professions que chez les agents du Minefi. Mais la parenté n'en paraît pas moins réelle, il ne s'agit là que d'une différence de degré et non de nature. Dans les deux situations, en tout cas, on trouve une importance et une signification particulières accordées aux effectifs, comme indicateur mis en avant par les personnels pour traduire le

³ Jint pour 1000 agents Finances/ Total FP : 1995 = 1,7 ; 1996 = 2 ; 1997 = 2,4 ; 1998 = 1,2 ; 1999 = 3,6 ; 2000 = 3,4 . Sources statistiques fonction publique, DGAFP, réserve faite de la fiabilité de cet indicateur pour certains ministères couverts par le recensement administratif des conflits.

degré (en fait le manque) de reconnaissance de l'État – et, à travers lui, de la collectivité – à l'égard de leurs missions.

Si le constat entre secteurs est proche, les ressorts de cette réactivité sociale ont des chances d'être spécifiques dans le cas qui nous intéresse. Les mouvements sociaux du printemps 2003 à propos de la réforme des retraites ont une nouvelle fois montré la prédisposition importante des agents du ministère à s'engager dans ce type de conflits. Il y a sans doute des tendances de long terme dans ce potentiel réactif : un environnement général autour des missions fiscales mises à mal depuis près de vingt ans par le discours dominant sur l'impôt et les connotations négatives entourant la question des prélèvements obligatoires. Dans ce contexte peu valorisant pour le « cœur de métier », les agents sont sur la défensive. La capacité du mouvement syndical à produire un « cadre d'injustice » (sur le rallongement des durées d'activité pour la retraite, le blocage des rémunérations) peut dès lors donner forme à une protestation inscrite de longue durée dans une représentation négative de l'avenir des missions et de l'activité du ministère. Il convient cependant de s'interroger sur les changements survenus en quelques années dans ces perceptions et notamment depuis l'échec de la mission 2003⁴.

La période actuelle se caractérise par la mise en œuvre d'un processus de changements ininterrompu. Outre les initiatives propres des directions, les évolutions impulsées sous le signe de « Bercy en mouvement » remettent en cause plusieurs aspects importants du (ou des) systèmes de valeurs qui encadraient jusqu'ici l'activité des agents. Trois éléments semblent ressortir particulièrement des diverses mesures engagées :

Tout d'abord un *changement de méthode*. Si la mission 2003 se présentait comme une sorte de « big bang », avec un « avant » et un « après », « Bercy en mouvement » introduit une méthode progressive, incrémentale, de changement. Celui-ci n'est plus un fait mais un processus, continu et ajustable. Si la méthode comporte des risques (sentiment d'instabilité permanente, d'avenir indéfini), elle offre moins de prise à une perception globale et donc atténue le risque de rejet global, aussi bien de l'acteur syndical que des agents⁵. Mais le rejet n'est qu'une des formes de la réactivité sociale. D'autres existent potentiellement : le retrait, le découragement, la résignation, qui peuvent se traduire par un désengagement de soi dans le travail. Les syndicats sont confrontés également à ces risques qui constituent des facteurs défavorables à l'engagement et à l'action collective.

En second lieu, l'*esprit des réformes* en cours peut introduire des changements importants dans la représentation que les agents ont de l'objet de leur travail. L'idée d'*administration au service du public*, déclinée par exemple sous le thème du « *Minefi au service des entreprises* », est de nature à modifier la conception qu'ont les agents de leur travail et de son utilité. Jusqu'ici en effet, et quels que soient les rapports différents que les directions entretenaient à l'« usager », ce dernier apparaissait le plus souvent sous la forme abstraite du citoyen bénéficiaire de l'Etat social, la mission des agents des Finances étant

4 J.-M. Pernot, « Le ministère des Finances et la mission 2003. Regards sur une réforme manquée », *Revue de L'IRE*, n° 39, 2002/2.

5 « Pas de grande réforme prévue (du moins à ce jour) qui perturberait la réforme ! » explique par exemple le SNUI à ses adhérents (*L'Unité*, 14 janvier 2003, n°794, p.6).

d'abord une mission de redistribution destinée à la satisfaction des besoins sociaux de la population ou des salariés. L'introduction de l'utilisateur comme un acteur concret des réformes en cours modifie dans une large mesure la perception des missions et redéfinit, à la limite, la notion d'intérêt général en somme de missions de services particulières (contribuables individuels, entreprises, opérateurs commerciaux etc.).

Enfin, la *rationalisation des services* pour une meilleure productivité et une meilleure qualité des prestations est un autre facteur susceptible de modifier la représentation sociale du travail parmi les agents. La mécanisation des tâches répétitives, l'usage encore étendu des technologies de l'information et de la communication (TIC) ne semblent pas se heurter à de grandes résistances, pas plus d'ailleurs que les changements de structures, pourvu qu'ils soient convenablement accompagnés. Certains traits surgissent toutefois, qu'il conviendra de préciser : le concept de « polyvalence » semble, ici ou là, objet de tension autour de la façon dont les agents ont construit leur compétence. La rationalisation met aussi à l'épreuve certaines conceptions des missions : la notion d'égalité de traitement semble mise à mal par une orientation qui concentrerait l'activité sur la rentabilité potentielle du contrôle ; la mécanisation des procédures pourrait également se heurter à une résistance de l'utilisateur insuffisamment prise en compte dans le traitement de masse (par exemple, les titres de paiement accompagnés de courrier dans les centres d'encaissement).

Il existe d'autres aspects, bien plus massifs, qui percutent les représentations traditionnelles de la question des effectifs. Certains ont d'ores et déjà pu produire des effets comme le passage aux trente-cinq heures à moyens constants. Les perspectives d'emplois dans les services du Minefi dépendent pour partie de faits connus : le nombre de départs en retraites sur les prochaines années⁶, le développement de l'administration en ligne, la réalisation d'économies d'échelle à travers les fusions de service. Elles sont entourées d'annonces : le non-remplacement d'un agent sur deux qui part en retraite, de nouveaux outils de gestion à venir (Copernic). Les politiques prévisionnelles d'emplois et de compétences mises en place dans les directions, de nouveaux systèmes d'information RH, les redéploiements territoriaux (la surveillance douanière par exemple), etc., tout cela contribue à remodeler les perceptions de l'emploi parmi le personnel. Si la fragmentation apparente de ces changements laisse peu de prises à une contestation d'ensemble, la question n'en demeure pas moins celle de la capacité du personnel à s'engager dans ces différents processus.

2. DERRIÈRE L'EMPLOI, LE TRAVAIL

Faut-il considérer la question des effectifs comme un point de focalisation des réactions aux réformes ? L'hypothèse adoptée est que les effectifs sont directement associés à la reconnaissance du travail. Le niveau de l'emploi est perçu comme indicateur de l'engagement de qualité du service public. Outre leur niveau absolu, la perception des effectifs revêt d'autres aspects : on peut

6 Selon l'Observatoire de l'emploi public, au sein du Minefi, les sorties définitives des fonctionnaires pourraient s'accroître dans les années à venir et s'élever à plus de 4000 agents par an en 2003 et 2004, plus de 5000 agents par an en 2005, plus de 6000 agents par an en 2006 et 2007, plus de 7000 agents par an entre 2008 et 2016. dans Observatoire de l'emploi public, 2003, *Rapport annuel 2002*, Paris, La Documentation française, p.185.

se demander, par exemple, si des effectifs affectés à des tâches que les agents ne conçoivent pas *a priori* comme relevant de la mission légitime du ministère, ne peuvent pas être perçus comme « mal distribués » pour la réalisation de l'œuvre publique à laquelle ils sont en principe dédiés et interprétés dès lors comme l'expression d'un mépris de l'État à l'égard de ses agents : non reconnaissance du manque de moyens sur les tâches élémentaires, dénaturation des missions en développant des activités moins légitimes.

Mais la focalisation sur la question des effectifs peut également être analysée comme un effet du dispositif statutaire lui-même, principal cadre disponible pour qualifier le travail – on parle alors *d'emploi* – dans la fonction publique. En effet, si les agents invoquent volontiers « l'intérêt général », le « service public » et, conjointement, le problème des effectifs, ce n'est peut-être pas tant parce que ces « grands thèmes » les intéressent en tant que tels que parce qu'ils constituent ce par quoi leur activité quotidienne peut être décrite, ce par quoi elle peut prendre sens en tant que contribution à une œuvre plus générale : la mission du ministère des Finances. La référence aux effectifs obscurcirait alors ce qu'elle recouvre : derrière l'emploi se cacherait alors le *travail*, ressort privilégié de la mobilisation des agents. La focalisation sur les « grands principes » ou le cadre statutaire risque alors de rendre opaque la médiation concrète que constituent le travail et ses agencements entre un ensemble de principes généraux, de normes et de procédures et le « vécu » quotidien, les conceptions personnelles de chaque agent. C'est ce lien que la problématique de la réactivité sociale invite à interroger.

Les changements mis en œuvre au sein du Minefi sont accompagnés d'une production de discours dont la circulation modifie les perceptions du présent et de l'avenir dans de larges catégories d'agents. Ces changements de perception ne font pas moins partie de l'évolution du contexte que les changements effectifs de l'activité car ce sont tout ensemble l'évolution du travail et la représentation que les agents s'en font qui orientent ou réorientent leurs conduites individuelles et collectives. Les raisons de l'activité quotidienne sont pensées à travers une « construction sociale de la réalité » complexe qui allie aussi bien des changements effectifs tels que la mise en œuvre de nouvelles techniques d'information et de communication, les réorganisations de chaînes de travail, les déplacements de frontières entre les grandes identités constitutives du ministère avec les projections virtuelles que les agents opèrent à partir de leurs perceptions de ces changements.

De nombreux acteurs interviennent dans cette interaction. Dans un milieu fortement structuré autour du rôle des institutions représentatives du personnel et des représentations syndicales, les productions des acteurs syndicaux sont une composante importante des repérages que se constituent, au fil des changements, les différents groupes professionnels. La parole syndicale, les positions et revendications mises en avant contribuent amplement au réajustement des perceptions et des projections des agents.

Une telle approche de la « réactivité sociale » invite à considérer tout ensemble l'activité de travail, l'idée que s'en font les agents et la représentation qu'en produisent les acteurs collectifs. Elle suppose d'emprunter conjointement à une sociologie de l'activité de travail et à une sociologie des relations professionnelles. La première nous invite à décrire le travail à la fois comme un ensemble de pratiques – ou de techniques – et le « dire » des agents

sur ces pratiques. La seconde permet de rapporter le phénomène étudié à la configuration des relations collectives de travail propre au Minefi.

Trois champs de questionnement complémentaires peuvent dès lors être dégagés :

En premier lieu, il s'agit de la manière dont les plans de modernisation modifient, en substance, le travail des agents. D'un point de vue général, comme l'a montré Jean-Marc Weller, la figure du fonctionnaire en tant que serviteur infailible dévoué au bien public, chargé d'appliquer objectivement les règles, trouve ses limites au regard de l'activité concrète des agents. Celle-ci en effet, s'apparente moins à une simple « imposition » de règles qu'à un travail « d'accommodation » continu de situations privées – celles, toujours particulières, des usagers –, et de règles publiques. Le *dossier*, qui permet à l'agent de « faire entrer l'utilisateur dans l'ordinateur », constitue alors la matière propre de ce travail. Dans cette perspective, considérer le travail dans l'univers administratif, c'est s'intéresser aux dossiers que les agents constituent au quotidien et par lesquels ils traduisent les situations concrètes qu'ils sont chargés de traiter. La question initiale peut alors se formuler ainsi : dans quelle mesure les réformes se traduisent-elles dans le travail lui-même, c'est-à-dire dans l'économie des dossiers qui constituent, dans l'administration, la matière du travail des agents ?

Mais, en second lieu, le travail se construit également dans les *pratiques discursives des agents*. Cette élaboration collective du travail, via la production quotidienne de discours sur les règles et usages professionnels, sur les difficultés rencontrées, la manière d'y faire face et la ressource que constituent – ou non – les principes institutionnels, tisse un lien continu entre le vécu de chacun et les situations concrètes de travail. Il s'agit donc de questionner la manière dont les relations interpersonnelles, au sein des groupes de travail et avec les responsables hiérarchiques, constituent un espace de débat qui permet aux agents de s'accorder collectivement sur la nature des situations vécues, sur ce qui sera retenu comme étant, *in fine*, la réalité du travail. Les fusions de services, par exemple, posent de manière aiguë cette question des recompositions de relations interpersonnelles décisives dans l'appropriation de nouvelles tâches⁷.

Enfin, dans cette élaboration, le *sens perçu des réformes* peut constituer une ressource disponible pour soutenir l'activité de travail. C'est pourquoi il convient d'interroger également les fondements et la légitimité des réformes du point de vue des agents. Les évolutions intervenant dans le travail et susceptibles de l'alléger – automatisation, informatisation, etc. – ne sont-elles pas de nature à accroître la légitimité du changement ? Il importe en effet de comprendre la manière dont les réformes sont susceptibles d'affecter le sens que les agents peuvent donner à leur travail. La façon dont chacun parvient – ou non – à penser les raisons de l'activité qu'il exécute quotidiennement n'est pas sans effet sur son engagement dans cette activité. Si l'agent peine à associer son travail, ou une partie de celui-ci, à une mission qui lui donne sens, il peut se trouver coupé d'une « œuvre » dans laquelle situer sa propre contribution. Par ailleurs, la manière dont les réformes font sens pour les

⁷ M. Raveyre, P. Ughetto « Le travail, part oubliée des restructurations hospitalières », *Revue française des Affaires sociales*, vol. 57, n° 3, juill.-sept. 2003.

individus dont on sollicite l'engagement n'est pas sans lien avec le type de temporalité qui leur est associé. A la question de la légitimité des réformes, s'ajoute alors celle de leur rythme et de l'horizon temporel qu'elles dessinent.

En résumé, pour aller au delà des constats de « résistance au changement » sans portée heuristique, il convient bien de s'intéresser au travail et aux modalités de son accomplissement. En terme d'approche, il s'agit de tenter de saisir l'ensemble des discours et des pratiques qui contribuent à construire le travail comme activité collective. Les débats internes aux services y contribuent mais aussi les institutions de représentation du personnel (CAP, CTP) et l'activité syndicale. Les interactions entre les agents et les organisations syndicales constitue d'autres lieux ou occasions de formation d'une expression collective sur le travail. En ce sens, le travail est également construit à travers le dispositif de représentation institutionnelle et syndicale. Les relations sociales sont articulées, dans le secteur public, autour d'une double représentation, par les organisations syndicales et par les instances paritaires. Il faut alors analyser comment ces deux voies de la représentation – syndicale et institutionnelle – sont susceptibles de favoriser l'élaboration d'une vision partagée du travail et de ses fondements. L'agencement de ces deux dispositifs mérite attention. La représentation syndicale a, en effet, vocation à inscrire la défense des intérêts particuliers dans un mouvement de représentation de *l'ensemble* des salariés. Elle est redoublée dans le secteur public où les syndicats se posent également en porteurs de l'intérêt général. Une partie des institutions de représentation paritaires procèdent d'une autre logique plus centrée sur la mission propre du service concerné. A l'instar des institutions représentatives du personnel (IRP) de droit commun, elles sont pour partie dédiées à la formation d'une expression commune du travail et des problèmes qu'il soulève. Y a-t-il, et si oui, comment se forme-t-il, un espace de débat sur le travail dans ces instances représentatives du personnel ?

L'enquête

Le Minefi recouvre des situations contrastées selon les directions voire, au sein de celles-ci, selon les lieux. L'enquête en tient compte en retenant trois terrains appartenant chacun aux principales directions du ministère : les directions générales des Impôts, de la Comptabilité publique et des Douanes et droits indirects.

La méthode mise en œuvre repose sur des entretiens semi-directifs et l'analyse de documents, avec l'appui de diverses statistiques.

Entretiens semi-directifs.

Sur chacun des sites, deux séries d'entretiens sont réalisées :

- une première série d'entretiens individuels lors de la visite initiale avec les responsables du site ainsi que des responsables syndicaux, il s'agit de recueillir la perception par ces acteurs des évolutions intervenues et des enjeux à l'œuvre : transformations éventuelles des missions, de l'emploi, du contenu du travail...
- Ultérieurement, des entretiens collectifs avec des agents représentant diverses catégories et fonctions (une dizaine de personnes).

La méthode des entretiens collectifs est retenue en raison du double avantage qu'elle présente : elle permet de concilier une gestion efficace de la présence sur le terrain avec le recueil de la parole d'un nombre relativement important d'acteurs (une vingtaine de personnes en une journée, ce qui est un effectif tout à fait convenable pour chacun des sites) ; elle permet de saisir les représentations et les dires sur les pratiques tels qu'ils sont présentés, justifiés, discutés entre différentes catégories d'acteurs. La « perte » induite par ce type de méthode vis-à-vis des entretiens individuels – à savoir, ce que les personnes ne diront pas parce qu'elles ne sont pas seules avec le chercheur –, est largement compensée par ce qu'il apporte : la dynamique collective permet de pousser la discussion, la formalisation des impressions, les allers et retours entre les conceptions des uns et celles des autres. Ces entretiens visent à faire parler les acteurs sur leur vécu des transformations du contenu du travail, les effectifs, leur perception des réformes, leur position à leur égard, mais aussi les dispositions à se mobiliser.

L'analyse de documents.

Un travail est effectué à partir de documents divers, tels ceux qui présentent les réformes et les évolutions aux agents (presse interne...) et ceux qui formalisent les réactions à l'égard de certaines perspectives d'évolution, principalement les tracts syndicaux. Ces derniers permettent de saisir une réalité « intermédiaire » entre, d'un côté, le vécu et la perception qu'ont les agents des évolutions des missions, du travail, des conditions d'exercice de l'activité et, de l'autre, les éventuelles mobilisations collectives. Il s'agit de voir comment les organisations syndicales « mettent en forme » une certaine expérience des évolutions, les mettent à disposition de la réflexion des agents. Les procès-verbaux des CTP locaux seraient utiles pour l'analyse ou, mieux encore, l'observation *in situ* d'instances paritaires locales, tous éléments qui contribueraient à approcher cette dimension.

Des données de statistiques sociales

Le tout est complété par des données statistiques de nature sociale permettant d'approcher l'évolution des réalités du travail et de la gestion des ressources humaines mais aussi d'aider à cerner les diverses manifestations de la réactivité sociale (absentéisme...).

Les impératifs de temps sont naturellement des contraintes fortes conditionnées en partie par le choix des sites et la collaboration des directions locales et nationales enquêtées.

Section II

DOUANES 2005, UNE RÉFORME SOUS SURVEILLANCE

La section I a posé l'hypothèse que la question des effectifs était en fait habitée par d'autres préoccupations qui peinaient à se dire comme telles, mais qu'elle jouait un rôle d'équivalent général dans le référentiel social du ministère (comme dans bien d'autres). La référence aux effectifs doit être prise au sérieux et non pas considérée comme purement fantasmatique. Elle repose sur des dimensions concrètes et objectivables de l'expérience collective. Une étude historique délivrerait quelques clés de compréhension de la prégnance de cet « équivalent général » dans la réaction spontanée face au changement. On y trouverait sans doute trace de l'histoire de l'informatisation des directions du ministère des Finances. L'approche de l'enquête est autre, elle part de l'observation et de la parole des acteurs. Il s'agit donc d'ouvrir la boîte noire des effectifs.

L'hypothèse initiale étant que derrière les effectifs se donnaient à voir des dimensions importantes du travail et de l'activité, c'est cette idée qui a été mise à l'épreuve de notre terrain. Il est apparu important à ce stade de formuler un premier diagnostic sur l'orientation de recherche. Nous précisons dans cette section le point où se trouve l'équipe à l'issue d'un premier terrain effectué au sein de la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI). Cette section est organisée en deux parties. La première propose de rendre compte des premières observations réalisées au moment de l'entrée en application de la réforme Douanes 2005 sur un site déterminé. Des points de tensions, effectifs ou potentiels, ont pu être repérés que nous évoquerons. Dans une seconde partie, nous reviendrons sur l'hypothèse de recherche en questionnant la notion de métier applicable au travail des agents de la surveillance des douanes. Deux dimensions apparaissent : la légitimité, le métier. C'est autour de ces deux notions que s'organise notre propos.

Avant d'en venir à ces deux développements, nous indiquerons brièvement le déroulement de cette première phase d'enquête. Il convient à ce stade de souligner le caractère d'hypothèses de certaines formulations. Si certains enseignements nous paraissent solides, d'autres en revanche conservent une part d'interrogation que la suite de l'étude peut enrichir tout comme la discussion ultérieure avec les directions et les syndicats.

La Douane a constitué le premier terrain d'investigation. En accord avec la direction générale, le choix a porté sur les services de la surveillance de la direction régionale de Dunkerque pour plusieurs raisons qu'il convient de donner rapidement .

La réforme Douanes 2005 concernant le redéploiement des services de la surveillance est en cours dans toutes les directions de la DGDDI. La direction de Dunkerque est, comme la plupart d'entre elles, à mi-parcours : le dessin de la réforme des structures est acquis mais celle-ci reste à traduire dans une

nouvelle configuration organisationnelle. Douanes 2005 se met en place au sein d'une direction affectée en profondeur par le marché unique européen (1993) et la quasi disparition des frontières physiques où elle exerçait des missions pluri-séculaires. La DR de Dunkerque est une direction importante de la Douane (la troisième en termes d'effectifs), elle comprend 700 agents environ, dont 484 appartenant au service de la surveillance. Elle a la responsabilité du contrôle dans trois ports en activité croissante (Dunkerque, Calais, Boulogne) ainsi que de plusieurs axes autoroutiers importants dans les liaisons France – Grande-Bretagne – Europe du nord (A1, A16, A25, A26). Elle a une particularité marquante qui est la mission de sûreté assurée par les douaniers au Tunnel sous la manche, qui retient à lui seul plus de la moitié des effectifs de la surveillance (251 agents et cadres)⁸.

Les étapes de l'enquête ont été les suivantes :

- le Directeur régional a organisé pour notre première visite un comité de direction au cours duquel lui-même et ses chefs divisionnaires nous ont présenté la direction, la réforme en cours, son histoire et les problèmes qu'ils connaissaient à ce stade. Nous avons pu ensuite visiter quelques sites comme la brigade de Dunkerque ville et celle de Gravelines en compagnie du directeur adjoint et de plusieurs chefs divisionnaires. Des échanges ont pu avoir lieu avec le chef de poste dans l'une, le secrétaire de brigade dans l'autre.
- Une deuxième visite a permis de rencontrer les principaux syndicats de la direction régionale au site du tunnel (CFDT et CGT) ainsi que l'Unsa. Les autres (FO, CGC) ont été rencontrés à l'occasion des visites suivantes.
- Deux réunions ont été organisées avec les agents, l'une avec des agents des brigades « classiques », l'autre avec des agents du tunnel. Nous avons également pu observer en direct le travail de contrôle à Gravelines et une relève de brigade.
- Deux réunions ont eu lieu avec des personnels d'encadrement selon la même distinction.

⁸ Coté britannique, les mêmes fonctions ont été confiées à une société privée.

Les missions douanières

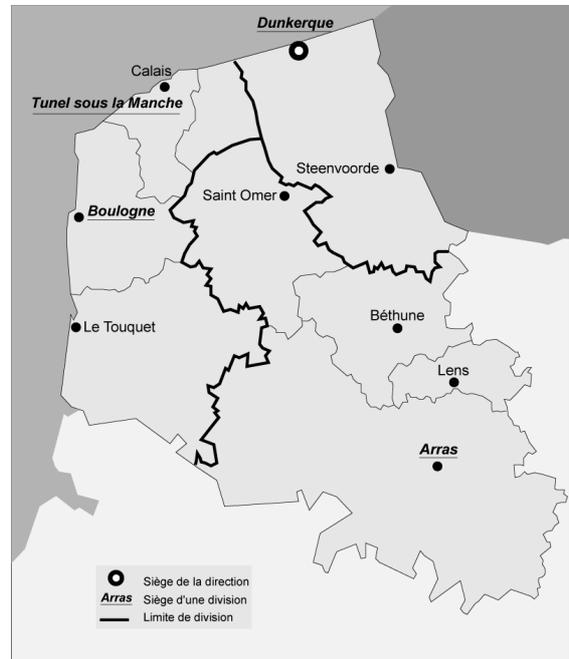
Les missions de l'administration des Douanes et des droits indirects sont généralement déclinées en trois parties : une mission fiscale (perceptions des droits indirects, de taxes diverse au profit de l'État et de l'Union européenne), une mission économique (conseil aux entreprises, dédouanement), une mission de sécurité et de protection (lutte contre les trafics internationaux, sûreté aéroportuaire, produits illicites, contrefaçons...). Jusqu'en 1993, ces missions étaient adossées à l'existence des frontières nationales fortement structurantes de l'identité douanière. Un certain flou s'est installé en deux étapes : institution de l'espace « Schengen » depuis 1985, instauration du marché unique en 1993. Les accords de Schengen consistaient en une disparition des frontières physiques entre les États signataires afin de faciliter la libre circulation des personnes. Progressivement étendu, le dispositif Schengen a été introduit dans le Traité européen en 1997. De son côté, le grand marché intérieur visait à faciliter la libre circulation des marchandises, il a été mise en place suite à l'adoption de l'Acte unique en 1985. Ces deux évolutions ont introduit une rupture fondamentale dans les missions douanières et un progressif redéploiement des activités de cette administration. La partie fiscale s'est réduite et la mission économique, longtemps incertaine, a trouvé au fil des années un renouveau tourné vers la facilitation des flux de marchandises : changements des modalités de dédouanement et de contrôle, conseils aux opérateurs du commerce international. Le nouvel espace européen générant de nouveaux circuits de fraude, la mission de sécurité s'est à la fois redéployée (fin de la présence aux frontières) et élargie (produits pétroliers, contrôle de politique agricole commune, circulation des matières dangereuses...).¹ De nouvelles attributions ont été confiées à la Douane lors des crises sanitaires (retrait des fruits et légumes, des viandes avariées...). Des responsabilités sécuritaires particulières sont également apparues depuis la répétition des plans Vigipirate depuis la fin des années quatre-vingt ainsi que la mission de sûreté au Tunnel sous la Manche. D'autres tâches du même type (interception des stupéfiants, de l'immigration clandestine) placent la douane aux frontières des missions de sécurité intérieure et l'amène à des relations régulières avec la Police de l'air et des frontières.

1. Sur la douane face à ses missions de sécurité, voir B. Domingo : « Douane et sécurité Ordre négocié et dynamiques identitaires » dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 46, 4^e trimestre 2001, p.213-232 ; D. Duprez: « Modes d'apprentissage et formes de savoirs : une comparaison police-douanes en France » , *Déviante et société*, 2000, Vol.24: n°1, p.3-25 ; F. Jacob: « Les douaniers français, aux frontières de la sécurité intérieure », *Déviante et société*, 1995, Vol. 19, n°4, p.339-354 ; sur l'histoire de la douane : J.C. Renoué : *La Douane*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1989.

La Direction régionale des douanes de Dunkerque

La direction régionale s'étend sur le département du Pas-de-Calais et l'arrondissement de Dunkerque. Elle fait partie de la direction interrégionale du Nord – Pas-de-Calais – Picardie qui comprend également les directions d'Amiens, Lille et Valenciennes. Ses implantations principales sont à Dunkerque, Calais, Boulogne, Arras et Béthune.

Circonscription frontalière, elle a notamment en charge le contrôle des flux maritimes internationaux et transmanche transitant par les trois ports principaux ainsi que le tunnel sous la manche et les grands axes autoroutiers du nord de la France.



1. LA RÉFORME, ENTRE LÉGITIMITÉ ET RÉACTIVITÉ

1.1 Retours d'acteurs

Une direction qui a de « bonnes raisons » d'être satisfaite

La direction régionale des douanes de Dunkerque est l'une des plus importantes directions régionales en terme de volume d'activité et de nombres d'agents concernés. Elle occupe un positionnement clé sur l'échiquier de contrôle du territoire. Les membres de l'équipe de direction⁹ perçoivent la réforme en cours comme un objectif prioritaire du fait de cette exemplarité, renforcée par la présence d'une mission spécifique et atypique de la douane : le tunnel sous la manche et la mission « sûreté » attachée à celui-ci et qui n'entre pas dans les attributions habituelles de la douane. La réforme est considérée comme engagée, du fait des choix importants de réorganisation du maillage des brigades et de réorganisation de l'activité de contrôle¹⁰.

La déclinaison des orientations nationales a consisté d'une part à renforcer la couverture du trafic autoroutier, d'autre part à mener des fusions/réimplantations de brigades permettant la mise en œuvre d'une plus grande efficacité de certains types de contrôle (comme le contrôle dynamique, le ciblage,...) jugés prioritaires. La direction comptait 20 implantations en juillet 2003, elle en comptera 12 à la fin du processus. Les choix de réorganisation ont donc des conséquences directes sur la structure du maillage : achat et vente de bureaux, place suffisante dans les locaux des brigades fusionnées... Une large part des questions sur ce sujet immobilier n'est pas réglée. Certaines brigades ne fermeront que lorsque les derniers agents auront décidé de partir. D'autres brigades vont croître en effectifs sans que les travaux d'agrandissement des locaux ne soient encore engagés, nécessitant un fonctionnement en réseau plus actif, au sein d'une même brigade sans espace de travail commun encore clairement dessiné.

Le maintien, la fusion ou la disparition, de chaque implantation ont fait l'objet de choix, dans la perspective d'une réorganisation générale du maillage. Ces choix ont été étayés par d'importants « investissements de formes », c'est-à-dire des investissements matériels et humains d'encadrement mais aussi d'accompagnement cognitif de la réforme. Les CTP locaux ont permis des débats et consultations formelles, apposant une sorte de légitimité administrative aux transformations en cours. D'autres modalités de dialogue ont été mises en place à côté des CTP : des consultations ont ainsi permis de cerner les positions syndicales et de proposer les termes de compromis implicites ou explicites plus acceptables, notamment sur le choix des implantations des brigades issues de la réforme. La mise en place de groupes de travail a permis de présenter les transformations à venir et de « jauger » les

9 L'équipe de direction est composée du directeur régional et de son adjoint, de quatre chefs de divisions (Calais, Arras, Dunkerque, Tunnel) et d'un chef des fonctions centrales.

10 Notons que la direction dans son ensemble est arrivée récemment en poste (la plupart de ses membres sont arrivés mi-2003). Héritant d'un premier schéma de réorganisation de l'équipe précédente, elle a évalué et fait évoluer ces propositions en fonction des réactions des agents, de leurs représentants, et de ses propres perceptions du problème.

réactions des personnels. Ils ont été présentés par la direction non pas comme des lieux de co-décisions ou de négociation mais comme des espaces de possible proposition. Relevant l'absence d'« opposition frontale », la direction régionale exprime une relative satisfaction à l'égard du cours de la réforme engagée, soulignant par exemple que « tout ce qui ne nécessite pas grand-chose est fait. Tout ce qui nécessite des questions immobilières est en cours ». Les questions immobilières apparaissent comme le principal point de tension, nécessitant une gestion financière appropriée, mais également une gestion sociale attentive.

Les satisfactions exprimées reposent sur un ensemble de bonnes raisons évidentes. La région de Dunkerque présente le visage d'une région « déclinant » dans les temps une réforme tenue par les impératifs et les rythmes nationaux. Les entretiens menés auprès des agents permettent cependant de complexifier ce tableau de « la réforme au travail ».

Les agents expriment un « malaise »

Face aux « bonnes raisons » de la direction régionale des douanes de Dunkerque, les agents expriment un ensemble de perceptions plutôt négatives : « Actuellement, on ajuste les missions aux moyens qu'on veut bien nous laisser », « On est démotivés »... D'emblée, le contraste est important. Les entretiens permettent de proposer quelques premières pistes explicatives des critiques apportées par les agents.

Les agents ne croient plus guère au mythe selon lequel la douane peut en l'état assurer toutes les missions sur tous les fronts. Par exemple, les consignes données par un divisionnaire à son adjoint chargé de le représenter auprès du préfet étaient de confirmer que la douane était en poste Vigipirate à 100 % et à H24. Or agents et syndicats prétendent que de telles affirmations relèvent de la fanfaronnade parce que, disent-ils, nous ne sommes pas assez nombreux pour couvrir le terrain autrement que superficiellement. La connexion avec les projets en cours arrive rapidement : ils ne visent qu'à réduire encore les effectifs sur le terrain. Nous n'avons pas les moyens d'évaluer l'adéquation ou non des effectifs aux dispositifs annoncés par la direction. Peut-être les agents se font-ils une conception trop absolue de leur mission, une sorte d'idéal de couverture de l'espace et du temps comme jadis l'idéal de fermeture hermétique des frontières. Peut-être aussi cet écart est-il suffisant pour créer chez eux le sentiment d'une atteinte portée au « métier », notion sur laquelle nous reviendrons dans notre seconde partie : pour eux, soit la direction n'a pas conscience de cet écart et donc, elle est incompétente (et donc illégitime) ; soit elle en a conscience, elle fait semblant et demande aux agents de faire semblant d'accomplir la mission, ce qui la rend également illégitime. Le discours jugé exagérément optimiste sur la capacité à assurer les missions conforte la référence aux effectifs qui servent alors de révélateur de la non reconnaissance du métier.

Un point achoppe qui génère moins une résistance qu'il n'entretient d'amertume, en particulier de la part des agents anciens des brigades de ville à propos de la couverture de la petite délinquance de proximité. La direction incite clairement les agents à abandonner ce terrain qui appartient selon elle à des tâches de police de proximité, même si elle cherche à ne pas heurter. Un

certain nombre d'agents (et aussi les syndicats) ne comprennent pas cette orientation : outre les arguments moraux sur la drogue (qui ne font d'ailleurs pas toujours la différence entre la toxicité des différentes substances), ils évoquent volontiers le principe d'égalité de traitement sur lequel nous reviendrons. La tension sur ce point ne peut se comprendre que par un retour en arrière, en 1993. L'année 1993 reste vécue comme un traumatisme collectif. Elle ouvre une période de huit à dix ans au cours de laquelle la définition de la mission douanière a connu une réelle dilution. Faute de signaux clairs des autorités publiques, l'administration des douanes est partie à la chasse aux missions qui permettait de justifier le maintien de quelque 8000 agents de la surveillance au sein du ministère des finances. Cette course aux missions permit de dénombrer jusqu'à 400 domaines justifiant une possible intervention douanière. Les terrains n'ont pas manqué : de plans Vigipirate récurrents en crises sanitaires à répétition, il fut considéré que 1. la douane savait tout faire ; 2. la douane était immédiatement réactive ; 3. la douane produisait des résultats. Ces trois dimensions ont pu aider à la constitution d'un mythe de substitution de faible intensité mais qui a permis de passer les années de dépression. Cette légitimité réaffirmée ne s'est pas rétablie sans ambiguïtés. Dépourvue de la référence à la frontière historique, elle naviguait entre l'ancien et le nouveau : sans dénier les mérites douaniers dans l'interception des flux de viande avariée ou de sécurité policière, l'essentiel de la « reconquête » s'est opéré sur les missions traditionnelles : la fraude, la prise de marchandises prohibées. Si la Direction générale mettait en avant le panel large des compétences de la douane, les niveaux locaux ont occupé cette longue période d'incubation à recouvrer « du sens » à partir de légitimités de proximité comme la poursuite de la petite délinquance aux stupés dont peut-être la DR de Dunkerque accuse les traits du fait de sa situation géographique (axe nord – nord ouest – sud, proximité Pays Bas etc).

Cette légitimité de substitution s'est appuyée sur la notion de service public de proximité, voire de voisinage comme nous l'ont souvent évoqué nos interlocuteurs : l'un d'entre eux nous a affirmé être davantage satisfait d'avoir « piqué un dealer » de son quartier porteur de quelques doses de hash plutôt qu'un camion avec une tonne de cigarettes en partance pour l'Angleterre. L'impossibilité de se référer à une conception communément admise de la mission propre de la douane a créé cette situation de fait où chacun s'est constitué, bien que de manière collective, sa conception du rôle de « douanier ». Le conflit s'aiguise dès lors que la direction affiche une conception clarifiée du cœur de métier douanier. Cette résistance ne nous paraît pas constituer un point nodal de rejet de la réforme : elle entretient un climat qui polarise à nouveau parfois sur la question des effectifs, mais la hiérarchie intermédiaire ne semble pas connaître sur ce point de trop grandes difficultés à convaincre pourvu qu'elle-même en soit convaincue. Là ne se situe pas le possible point de cristallisation d'un refus du changement.

Un autre facteur de ce scepticisme relève du paradoxe suivant : le sens des réformes est présenté comme le passage d'une gestion de territoire à une gestion de flux alors que la forme substantielle du changement ne s'exprime pour l'instant que par la restructuration des emprises territoriales. La taille des brigades croît mais quelques anciens ont rappelé avoir déjà connu des fusions

puis des redécoupages ultérieurs : ceux-là font régner un doute sur la pérennité du changement (« un autre directeur viendra qui défera ce que celui-là a fait... »). Sur la région de Dunkerque, la refonte du réseau conduit au regroupement de brigades et à la fermeture de certaines. La croissance des effectifs sur certains lieux rend nécessaire l'engagement de travaux pour l'accueil. Le rythme de ces travaux ne suit pas cependant celui de la réforme.

L'idée d'un échange entre effectifs et matériels plus performants n'est pas non plus rejetée dans le principe par les agents. Elle se heurte cependant à un scepticisme important sur la capacité de la direction (régionale et la DG) à gérer des marchés de matériel adapté au travail : les exemples du passé abondent mais aussi les efforts récents (remplacement des PCT par des cellulaires sur opérateurs Bouygues). L'hypothèse cependant est crédible à la condition de ne pas « rater son coup » sur le matériel. A Dunkerque, les Anglais constituent une référence, ils sont réputés mieux équipés et aussi moins nombreux. C'est un atout pour la direction qui peut montrer que la mission n'est pas nécessairement sacrifiée par un allègement d'effectifs à condition qu'il soit compensé par des outils plus performants.

Les organisations syndicales au positionnement paradoxal, entre puissance et abatement

Deux organisations dominent le paysage syndical de la DR de Dunkerque : CGT et CFDT se partagent de longue date la majorité des voix et rognent encore sur les listes concurrentes. La CFDT, première organisation, possède un taux de syndicalisation très important sur certaines zones, notamment parmi les agents affectés au tunnel. Le taux de participation des personnels aux élections est très élevé (beaucoup plus que le taux moyen national) et ne cesse de progresser : il passe de 86,3 % en 2000 à 90,4 en 2004. La CFDT rassemble 42 % des suffrages (+4,7 points), la CGT 36,2 (+3,8 points). Installés dans ce fait représentatif, les OS présentent effectivement des positions et revendications très proches des doutes et attentes exprimés par les agents et les chefs de subdivision. Ils reprennent notamment à leur compte le discours sur le « malaise » suscité par la réforme et son rythme d'implémentation. Les réorganisations induisent, nous l'avons souligné, une diminution des effectifs. La justification apportée par la direction nationale et relayée par la direction régionale (le recentrage sur le contrôle des flux des grands axes et les points nodaux importants) ne convainc pas les organisations syndicales.

Nous n'avons rencontré chez nos interlocuteurs aucune nostalgie de la douane des frontières. Les propos des syndicats rencontrés et les jugements portés (de l'agent au directeur) sur leurs actions ne montrent pas une opposition forte aux principes d'une évolution de l'activité douanière. Plus précisément, la multiplication des missions depuis 1993 n'est pas perçue comme un avantage à préserver, mais comme le signe d'une absence de sens global à l'activité. De plus, localement, toutes les organisations syndicales ne semblent pas opposées à la construction de compromis permettant une organisation plus efficace du maillage et des dispositifs de contrôle.

La seule reconstruction nostalgique de l'avant que nous avons rencontrée portait sur la perception de la hiérarchie de la part des agents, sentiment traduit (ou produit) par la CFDT qui, notamment au tunnel, se fait le porte parole d'un

certain sentiment anti-hiérarchique beaucoup moins sensible à la CGT¹¹. On a retrouvé de manière peu formulée mais réelle cette différence entre les approches des deux syndicats locaux. Ce sentiment anti-hiérarchique évoque l'encadrement d'antan, dur, sévère mais qui « soutenait ses hommes », qui était un encadrement douanier. Sans qu'on sache très bien où elle commence (pour la CFDT manifestation au chef de subdivision), la hiérarchie est perçue comme « de passage », « gérant d'abord sa carrière » et sans connaissance réelle du « travail de terrain ». A part ce point, il n'existe pas d'idéalisation de la douane d'avant et les agents comme les cadres acceptent sans aucune réticence l'idée que la mission doit évoluer avec les nouveaux flux de la fraude. La place des chefs de subdivision reste indéterminée : eux-mêmes se définissent en rapport au groupe des agents. Ils soulignent qu'ils travaillent directement au contact et avec leurs hommes, notamment lors des procédures. Les perceptions des agents et des syndicats semblent plus partagées. En tout état de cause, la position de cet échelon hiérarchique est directement impactée par la réforme.

D'une manière générale, on ne peut qu'être frappé par le sentiment d'impuissance qui se dégage, paradoxalement, du discours de la CGT et de la CFDT, sentiment qui contraste avec la reconstitution que nous avons pu faire de l'influence syndicale dans la mise en œuvre de la réforme au niveau régional. Prenons l'exemple de sa mise en place au tunnel. Celle-ci s'est quasi explicitement appuyée sur le syndicat majoritaire, très implanté parmi les agents de constatation de la surveillance et partisan, comme le divisionnaire et comme le DR, d'un éloignement des chefs de subdivisions du terrain. Le regroupement fonctionnel vise, selon la direction, à confier aux chefs de subdivision de véritables fonctions de management, ce qui suppose une mise à distance du travail d'exécution ; la CFDT y voit un desserrement de la pression hiérarchique qui peut redonner de l'air dans le travail quotidien et la possibilité de rendre un peu d'autonomie aux premiers échelons d'encadrement (chefs de poste). Même si la CFDT conserve quelques désaccords (sur la répartition des effectifs des brigades, par exemple), la direction ne fait pas mystère d'avoir recherché cet accord qui s'explique d'ailleurs par l'implantation très solide du syndicat sur ce lieu. D'autres aspects du changement apportés par le nouveau DR par rapport au plan de l'ancien montre des traces d'accord avec la CFDT (maintien de la brigade de Saint Omer, par exemple). Le sentiment du syndicat pourtant n'est pas du tout une satisfaction devant le résultat de son intervention. Il porte au contraire un discours d'abattement qui tranche avec la qualité des propositions qu'il a su apparemment faire partager au delà de ses propres bases.

11 Ce trait renvoie à des approches parfois anciennes de ces syndicats : la CFDT du début des années soixante-dix s'est largement construite dans le secteur privé sur une base anti-hiérarchique qui « débordait sur sa gauche » une CGT plus soucieuse d'élargir l'alliance de classe (antimonopoliste) à la maîtrise, aux techniciens voire aux cadres.

1.2 Lieux de tension et légitimité

La double équation grands flux = grands axes = grandes fraudes fait l'objet d'interprétations encore divergentes entre le discours des agents (jusqu'aux chefs de poste inclus) et celui tenu par la direction et les divisionnaires. Pour la direction, l'interception sur autoroute est la traduction de l'accent mis sur la grande fraude qui ne s'embarrasse pas de longs détours par les circuits secondaires. Privilégier les grands axes, c'est s'attaquer aux grands trafics quitte à délaissier la petite délinquance dans une logique de rapport coût-efficacité. Cette conception provoque des réactions alimentées à deux sources principales, d'une part la question de l'égalité de traitement, d'autre part la conception même du flux autoroutier.

Action publique et égalité de traitement

D'après les premières incursions en terrain DGI, il est probable que nous trouverons ce point à des degrés plus importants encore dans la suite de l'étude. Il est présent cependant en douane, chez les agents des opérations commerciales, mais aussi en surveillance. Il n'apparaît pas toujours légitime aux agents de concentrer le contrôle et la répression sur les grandes fraudes tandis qu'on laisserait passer consciemment une somme de petits trafics (la fraude de fourmis, entend-on) dont, d'après les agents, l'importance serait sous-estimée. Ni le principe d'efficacité, ni le principe d'égalité ne s'accordent spontanément à cette orientation de rationalisation de la mission. La rationalisation n'est pas rejetée en tant que telle. Par exemple les cellules de ciblage et plus généralement tout ce qui constitue un support amont au contrôle, les outils qui permettent de compléter le « flair » du douanier ne font l'objet d'aucun rejet, bien au contraire. L'idée d'un ordinateur portable à bord des voitures « passe » bien, on en déplore même par avance la fragilité présumée. En revanche, une part de la rationalisation, celle qui conduit à un « raccourcissement » de la mission et au non-respect de l'égalité de traitement est perçue comme illégitime et elle est aussitôt attribuée à l'impératif de réduction des effectifs. Les agents montrent par là une sensibilité à la règle publique. Ils attachent une valeur importante à la nécessité de la faire respecter par tous, quel que soit l'ampleur de l'infraction constatée. Ils y voient un côté éducatif de la citoyenneté qu'ils soupçonnent leur direction de négliger au profit de notions comme la rentabilité ou la performance.

L'autoroute, un flux générateur d'autres flux

La dispute sur la conception du contrôle des flux de l'autoroute est importante car elle touche au cœur des conceptions du métier douanier sur lequel nous allons nous arrêter ci-dessous. Comme les syndicats, les agents et le premier niveau d'encadrement prétendent que la grande fraude joue stratégiquement avec la surveillance douanière et qu'une présence purement autoroutière devient inefficace en très peu de temps. Tout en convenant que l'autoroute est le lieu privilégié de grandes prises, ils contestent avec force l'idée que la présence sur ce seul axe soit pertinente. Sans surveillance épisodique et aléatoire sur les axes secondaires, la fraude se détournerait de l'autoroute notamment après repérage de la présence douanière. Suit dans les témoignages une litanie de détails sur le jeu du chat et de la souris entre douaniers et trafiquants, de grands récits dans lesquels les agents (et les chefs de brigade)

mettent en avant les stratégies de leurre créées par la présence sur l'autoroute pendant que d'autres douaniers « remontent » tel axe secondaire. Pour beaucoup, la polarisation sur l'axe libère ailleurs des flux de fraude qu'ils jugent importants. Pour ceux-là, l'approche de la direction relève de considérations « technocratiques » de gens qui ne font que passer, qui ne « connaissent pas le terrain » ni le travail douanier en général. Ils ont le sentiment que le contrôle des flux relève du métier (flair + science du territoire) qui leur appartient en propre et qui définit la compétence d'une douane en mouvement (voir ci-dessous). C'est pourquoi il ne faut pas réduire l'écart de perspective entre les prescripteurs de la réforme et les agents à une simple résistance à la définition de nouvelles missions ou à une incompréhension d'une douane « de flux ». Il existe en fait un pan de dispute autour de conceptions différentes de la gestion des flux et du traitement des grands axes. La question des effectifs se réinvestit aussi dans cet écart parce qu'elle offre une explication logique aux conceptions jugées restrictives de la direction. C'est pour justifier les baisses de moyens en personnel que la définition des grands flux adopte ce profil. D'autres agents évoquent un sombre avenir de la douane qui se dessinerait parce que les décideurs n'ont pas connaissance du travail réel. La rotation très rapide des cadres, l'abstraction du travail que représentent les indicateurs de gestion renforcent alors ce sentiment d'abandon assez généralement rencontré.

Des tensions possibles d'un pilotage resserré

Un autre facteur de tension, non encore advenu mais que l'on peut pressentir, pourrait provenir du désir de la direction de contrôler davantage l'activité quotidienne des équipes. Une telle tension toucherait à la conception même du travail. Ce problème vaut pour les brigades classiques et non pas celles du tunnel dont le travail quotidien est plus identique d'un jour à l'autre. La direction régionale s'engage dans une orientation nationale qui devrait conduire à renforcer la part de la prescription quotidienne sur le travail. Dans la logique de management par les indicateurs, l'orientation semble être de piloter de manière plus précise les contrôles effectués par les brigades. La fusion en brigades plus importantes suggère que de nouveaux modes de management viendront remplacer les anciens mieux adaptés à de petites unités. Cette réorientation se traduit dans quelques domaines précis encore peu ressentis par les agents et les chefs de poste. Le degré de précision des feuilles d'ordre pourrait bien cristalliser une tension dans ce domaine.

La feuille d'ordres quotidienne est rédigée par le chef de poste, elle détermine les orientations générales de la journée de travail de l'équipe. Le chef d'équipe en prend connaissance lors de la prise de poste, moment où les douaniers se voient dotés du matériel adéquat aux dispositifs de la journée : instruments de contrôle, mallette, armes etc. Il existe deux types de feuilles d'ordre, celles où les prescriptions sont générales, elles déterminent des quantum de temps consacrés à telle ou telle activité et laissent à l'équipe le soin de déterminer les moments et les lieux de celle-ci. A charge pour le chef d'équipe d'en faire le détail ex-post, dans le rapport qui décrit de manière précise le déroulement de la journée de travail de l'équipe et qui sert à la construction des statistiques de l'activité. Ce type de consignes est aujourd'hui le plus largement pratiqué. L'orientation décrite par la direction est de se diriger vers un autre type de feuilles d'ordre, beaucoup plus prescriptives de la journée de travail :

quantification précise des temps passés à chaque mission, indications impératives des lieux et heures d'exercice du travail. Ce pilotage plus serré de l'activité correspond à une orientation générale congruente à celle des indicateurs dont l'agrégation décrit de manière constante et comparable l'action des directions. Des indicateurs existent déjà, ils servent d'outil de pilotage (tableaux de bord), centralisés et gérés en temps réel à la direction régionale (24 indicateurs de résultat déclinés sur 4 thèmes : fraude, GRH, protection/sûreté, économique). Appliqués sur l'ensemble du territoire, ils permettent d'orienter les missions en fonction d'impératifs nationaux et de classer les directions selon leurs performances. Ces indicateurs ont vocation à préparer une deuxième étape qui dicterait de plus près le travail des agents. Pour les plus anciens, les feuilles d'ordre très prescrites appartiennent au passé, avant 1968, où le détail du travail était explicite. Ce fut un progrès, aux dires de ces anciens, de laisser au douanier la marge d'appréciation relative au trafic de la journée, à ses changements au cours même de la journée. Les impressions sur le trafic sont d'ailleurs à peu près les seules informations que se transmettent les équipes lors de la relève à la brigade. Il faut pouvoir s'adapter, disent-ils, ça ne sert à rien de passer tant de temps, tel jour, à un endroit, alors que cela peut être utile le lendemain. « On ne peut pas savoir à l'avance », disent-ils, et, d'une certaine manière, c'est ce qui constitue l'intérêt même du travail pour nombre d'entre eux : « ne pas savoir à l'avance la tournure de la journée », pouvoir s'adapter aux changements imprévisibles de densité du flux. En cherchant à empiéter sur cette partie « autonome » du travail, la direction risque de provoquer des réactions jusqu'assez haut dans sa hiérarchie. Les chefs de subdivision reconnaissent en effet dans leur grande majorité (du moins ceux que nous avons vu mais aussi le SNCD), la nécessité de maintenir une autonomie relative dans l'organisation du travail.

Ces points de tension éclairent ce que nous avons identifié comme enjeu de légitimité : le projet de la direction s'appuie sur des évolutions identifiées et acceptées globalement par les agents (nouveaux espaces, redéploiements des circuits de la fraude...). Il pêche cependant dans la mesure où il semble ne pas s'accorder à certaines valeurs (comme l'égalité de traitement) et ne pas tenir compte de l'exercice concret du travail. L'imposition de nouveaux contrôles leur apparaît comme un déni des façons de travailler antérieures, met en question ce que les agents ont constitué en patrimoine collectif et en fierté professionnelle. Comme la réforme ne semble pas à ce stade leur parler de leur travail, les craintes dominent.

Les facteurs évoqués renvoient à plusieurs moments à la notion de légitimité. Elle est centrale dans la perception du changement. Elle est moins liée, nous l'avons dit, à la question des missions (le métier de l'entreprise douane) qu'à l'adéquation de la réforme à la conception que se font les agents de leur métier de douanier. Les modalités de la rencontre entre la réforme et le métier constituent, aujourd'hui, les enjeux clés du processus de changement tels que nous avons pu les analyser à la Direction régionale des douanes de Dunkerque.

2. LA RÉFORME : QUEL COMPROMIS AVEC LE TRAVAIL ?

La réforme arrive à un stade où elle va désormais de plus en plus rencontrer le travail, pour s'y appliquer. La légitimité doit passer cette épreuve. Elle est à construire à partir de deux forces qui s'estiment chacune investies d'une part fondamentale du légitime : la Réforme et le Métier. Certes, chacune sait avoir à composer avec l'autre, mais la construction d'une légitimité ne semble pas en résulter spontanément. Des investissements y sont consacrés. Il reste cependant à voir quelle est l'efficacité de ceux-ci pour construire le dialogue sur le travail.

2.1 Comment la réforme rencontre le métier

Un métier à reconnaître

La réforme¹² se traduit par des implications pour le travail des douaniers. Jusqu'à présent, celui-ci n'était pas dénué de formes d'autonomie. Le travail réalisé était encadré par la réglementation à appliquer mais il n'en comportait pas moins d'importantes marges de manœuvre relativement discrétionnaires dans la prise en charge de l'activité, par exemple en mission. Cette dernière constitue un cadre d'exercice du travail qui n'est pas sans parenté avec celui du facteur en tournée ou du conducteur de bus sur sa ligne : chacun, bien que tenu par des contraintes de réglementation, de parcours, etc., n'en revendique pas moins des formes de liberté que viennent aujourd'hui contrarier diverses évolutions (engagements pris par l'entreprise envers les clients, systèmes de communication à bord, etc.)¹³. Dans le cas de la douane, des évolutions comme celles touchant la précision des feuilles d'ordre, l'apparition d'équipements permettant de localiser les équipes lors des missions ou le développement d'indicateurs de performance, matérialisent l'intention de l'administration des Douanes de se rendre présente aux agents lors de la réalisation de l'activité, même lorsque ceux-ci ne sont pas sous le regard direct d'une hiérarchie autre que de proximité, à l'identité très proche de celle des agents de constatation. De manière très convergente avec les évolutions de la plupart des autres univers de travail, la réforme se traduit donc par le fait que l'administration se rend plus présente dans l'exercice du travail en faisant descendre jusqu'à lui les objectifs qui la mettent elle-même sous tension : elle ne fait pas crédit *a priori* aux agents de penser que leur engagement dans le travail servira par lui-même ou par nature la réalisation de ses objectifs à elle. L'administration développe des investissements matériels ou immatériels par lesquels elle essaie de s'assurer que l'engagement dans le travail sera, sans déperdition, utile aux efforts de performance qu'elle doit gérer.

12 Ou des évolutions qui auraient pu intervenir sans elle mais qui s'y associent désormais.

13 D. Demazière, D. Mercier, « La tournée des facteurs. Normes gestionnaires, régulation collective et stratégies d'activité », *Sociologie du travail*, vol. 45, n° 2, avril-juin, 2003; P. Ughetto, « Le service public face à son destinataire : qualité du service et organisation. L'exemple de la distribution du courrier », *Économie et solidarités* (Canada), vol. 34, n° 2. Joseph I., 1992, « Le temps partagé : le travail du Machiniste-Receveur », *Sociologie du travail*, vol. 32, n° 1, janvier-mars ; L. Deroche (), « Qualité de service d'un réseau de transport urbain de voyageurs et professionnalité du transporteur », *Économies et Sociétés*, série EGS, t. XXXVII, n° 11, 2003.

Or, à la Douane comme ailleurs, une telle évolution peut être interprétée par les agents comme un déni de leur bonne volonté mais aussi du métier qu'ils ont toujours mis dans l'exécution de leur travail. Métier s'entend ici comme le fait d'avoir affaire à des professionnels de la tâche qui parviennent à se sortir quotidiennement de l'épreuve de cette tâche parce qu'ils ne se contentent pas des prescriptions qu'on leur donne mais développent, jour après jour, tout un apprentissage individuel et collectif de la manière dont les problèmes se présentent et peuvent être surmontés¹⁴ : il n'y a pas de tâche, même la plus simple, la moins « qualifiée », qui ne requiert un certain métier, sans lequel le premier venu, tout savant qu'il peut être, sera débordé par l'afflux des problèmes, le flux des actes à effectuer, des arbitrages à réaliser. Interrogés sur la réforme, les douaniers, jusqu'à des niveaux hiérarchiques élevés, répondent en faisant valoir qu'être douanier est un métier. On ne s'improvise pas douanier ou, en tout cas, douanier parvenant à des résultats. Si le cœur de ces résultats est le fait de « chasser » et de « trouver », ne trouve pas qui veut. Dès lors que l'administration des Douanes entend se rendre davantage présente à ses agents par des objectifs de performance et des dispositifs de contrôle, elle doit savoir, est-il expliqué en substance, qu'elle sera obligée d'en passer par des personnes qui en savent plus qu'elle quant aux modalités concrètes de réalisation de ces objectifs et qui sont les mieux placées pour juger de la pertinence des moyens de travail qu'elle leur attribue.

Une transaction va devoir être établie entre la réforme et le travail, entendu comme impliquant ce métier : la réforme doit se concilier certaines faveurs du travail, parce qu'elle en est tributaire, fort qu'il est des ressources du métier. Pas de performance sans en passer par tout le travail que le métier fait pour rendre réalisables les visées de performance. Le douanier, est-il expliqué, ne peut exercer sa fonction sans métier : les contextes, les lieux, dans lesquels il intervient configurent très différemment les enjeux et les contraintes qu'il rencontre et appellent une adaptation de ses pratiques et des moyens auxquels il doit faire recours. Il ne suffit pas d'être douanier, même de longue date, pour faire des prises quand on arrive, par exemple, au port de Dunkerque. La nature du trafic de produits illicites, les acteurs impliqués, les modalités adoptées par les trafiquants, les équipements collectifs à inspecter, n'y seront pas les mêmes que sur tel grand axe routier. Avant que le travail ne « paie », n'ait son efficacité, il faudra s'être familiarisé avec les lieux, avoir compris comment il fallait s'y prendre, pour entreprendre les actions qui s'avéreront performantes. Ce n'est pas en vertu de l'application d'une « technique » douanière préexistante que la réussite est atteinte mais, à la limite, par l'invention, en chaque lieu et à chaque époque, des procédés adaptés, ceux qui correspondent à une bonne identification des enjeux et des voies d'intervention les plus efficaces.

Il faut donc « du métier », au sens où même un douanier ne s'improvise pas du jour au lendemain à la tenue d'un poste précis mais doit en passer par tout un temps au cours duquel, manifestant sa modestie plus que son savoir *a priori*, il fait patiemment l'apprentissage du lieu qui s'impose à lui, du réel avec lequel il va devoir faire, mais aussi des apprentissages collectifs développés par

14 P. Ughetto, « De la compétence au métier », colloque « Le renouvellement des dynamiques de métiers : quelles articulations entre connaissances, compétences et identités ? », Ecole des Mines de Paris, 5-6 février, à paraître, 2004.

d'autres que lui. Ce n'est pas seulement qu'il faut du « flair » : tout douanier y fait immédiatement et fièrement référence, mais ce flair ne s'applique pas sans que le douanier n'ait au préalable passé compromis avec le lieu où il doit intervenir.

La référence au métier est donc fondamentalement une invitation faite à l'observateur extérieur à savoir juger de la valeur du résultat atteint, à savoir mesurer ce que ce résultat a exigé. A quoi tiennent les résultats qui vont être jugés, par l'autorité hiérarchique, ou encore par les media et l'opinion publique ? La réponse avancée par les douaniers semble reposer sur la crainte que l'évaluateur ne soit tenté d'en rester au fait brillant, au côté le plus flamboyant, et ne reparte avant d'avoir eu le temps d'apprécier, plus que le « flair », toute l'activité qui se cache derrière celui-ci et qui représente la partie immergée de l'iceberg.

La référence au métier mérite sans doute, effectivement, d'être rapprochée d'une tendance presque aussi fréquente des douaniers, de tous niveaux, à s'interroger à voix haute sur l'image qui est la leur auprès du grand public. Flattés d'être médiatisés lors des prises record, ils regrettent tout autant de ne l'être qu'à cette occasion et sous cette forme, et éventuellement de voir la hiérarchie récupérer à son profit le prestige qui en découle, en lieu et place de ceux qui ont travaillé dans l'ombre. Ce sont les investissements quotidiens dans une activité menée avec minutie et savoir que l'on voudrait voir reconnus : les résultats procèdent d'un véritable investissement individuel et collectif dans le métier, des investissements dont on craint qu'un pouvoir placé plus haut (à Paris ou même à Dunkerque) ne les sacrifie aisément, faute de les avoir tout simplement aperçus.

Le cœur de métier et le métier de douanier

C'est avec ce métier que la réforme semble avoir à composer. Interroger les missions, faire évoluer les objectifs que l'on dégage de ces missions induit, chez les douaniers, une question qui porte, sous une face, sur la compétence et, sous l'autre, sur la légitimité : quel métier veut-on nous faire pratiquer ? Va-t-on respecter ce que l'on sait faire et non pas nous imposer ce que nous ne savons pas faire ?

Ce rappel sourcilieux du métier est d'autant plus appuyé que, comme on l'a vu, les douaniers ne se sentent pas encore définitivement sortis d'une phase de forte incertitude sur les missions de la Douane. La direction des Douanes garde, de 1993, le souvenir d'avoir cru disparaître purement et simplement, faute de missions à assumer. Cet épisode a conduit cette administration à s'interroger sur ce qu'elle nomme elle-même son « cœur de métier ». Cette reprise du vocabulaire d'entreprise signifie sans doute moins une confusion des genres avec le monde privé et marchand que le doute existentiel qu'elle a pu vivre et qui l'a amenée à se demander – sans plus aucune évidence sur laquelle s'appuyer – à quoi elle servait et ce qui en faisait un acteur dont l'utilité n'était redondante vis-à-vis d'aucune autre administration. La survie de l'administration a été explicitement reliée à la réécriture de ses missions, obligeant à s'interroger sur l'utilité sociale spécifique à laquelle elle répondait fondamentalement. L'expérience n'est pas sans lien avec celle des entreprises confrontées au risque de disparaître dans une concurrence devenant plus

sévère et introduisant plus de sélection¹⁵ : c'est dans un tel contexte que s'est développé le recours à la notion de métier en tant que « métier d'entreprise », empruntant un terme alors réservé aux personnes, détentrices de ce qu'on doit appeler, par contraste, un « métier individuel »¹⁶.

Le cœur du métier de la Douane a fini par être rapproché de l'idée d'une « police des marchandises », pour laquelle la Douane serait l'administration la mieux placée, et d'une identification de la mission comme étant de se centrer sur le contrôle des grands flux. A mesure que l'on descend les niveaux hiérarchiques, la question se pose cependant de plus en plus ouvertement de savoir en quoi une telle définition des orientations se veut respectueuse du métier de douanier. En quoi tient-elle compte de ce que les douaniers savent faire ? Inversement, reconnaît-elle tout ce métier sans lequel ils ne peuvent atteindre l'efficacité qui leur est demandée ? Dans son principe, l'évolution des missions ne fait guère l'objet de discussions. On reconnaît volontiers, aux différents niveaux de la hiérarchie, que la Douane a pu être, il y a quelques années, au bord de sa disparition et qu'elle doit afficher son adaptation à une nouvelle conjoncture. Par contre, les constructions intellectuelles présidant à la redéfinition de la mission sont parfois envisagées avec la crainte qu'elles ne soient des élaborations purement théoriques : sur le papier, on peut tout écrire, tout promettre. La crainte serait donc que ces écritures soumettent l'administration tout entière à des engagements dont la réalisation serait d'autant plus problématique qu'ils seraient « orthogonaux » au métier que maîtrisent les douaniers. Ces derniers, sur le terrain, auraient alors à se débrouiller pour atteindre des résultats se situant dans des domaines étrangers aux apprentissages individuels et collectifs qu'ils ont accumulés, apprentissages qui, par contre, seraient laissés en jachère. En d'autres termes, les douaniers se montrent relativement disposés à voir évoluer le « métier d'entreprise » de l'administration des Douanes mais à la condition qu'ils se sentent confiants quant au respect, par cette évolution, du « métier individuel ». Par exemple, l'idée d'axer le contrôle sur les grands flux ne sera ni refusée d'emblée ni acceptée sans discussion : on attendra qu'elle ne soit pas imposée comme une évidence par un pouvoir méconnaissant les réalités du terrain mais confrontée aux apprentissages collectifs et qu'elle reconnaisse, éventuellement, l'articulation qui doit se faire avec le contrôle des axes secondaires.

Dans certains cas, un collectif douanier peut même aller assez loin dans l'acceptation de missions habituellement assez secondaires de la Douane, comme la sûreté. C'est le cas si cela est interprété comme une nécessité pour le maintien d'une implantation de la Douane dans une région : celle-ci permet de travailler, au sein de cette administration, sans avoir à s'expatrier dans d'autres régions. Avec un tel cas, on touche cependant aux limites d'une acceptation, limites liées, en l'occurrence, au fait que le métier individuel se trouve sérieusement affecté. La priorité donnée à la mission de sûreté parvient à être acceptée en considérant que, en la rattachant à tel article du code des douanes, elle fait naturellement partie des missions à assumer. Néanmoins, elle

15 M. Amendola, J-L Gaffard, *La dynamique économique de l'innovation*, Paris, Economica, 1988.

16 M.C. Combes, F. Lozier, « Du métier individuel au métier d'entreprise », colloque « Le renouvellement des dynamiques de métiers : quelles articulations entre connaissances, compétences et identités ? », Ecole des Mines de Paris, 5-6 fév., à paraître, 2004.

se traduit concrètement par une « matérialité » du travail inverse de celle qui fait le « plaisir » du métier : « chercher » et « trouver » n'est plus au cœur de l'activité. A la limite, du point de vue de l'intérêt général, il faut même espérer ne pas trouver. L'activité prend un tour plus répétitif, plus directement conditionné par l'impératif de ne pas rompre le rythme de l'écoulement du flux à contrôler, donc plus astreignant, notamment en raison du sentiment de perte de contenu : « c'est de l'abattage ». Le métier individuel est ressenti comme ayant été sacrifié à un impératif qui est plus celui de l'administration ou d'acteurs privés avec lesquels celle-ci contracte que celui des douaniers. Ils se sentent comme de purs agents d'exécution qui, tout en continuant d'être reconnus par leurs pairs comme appartenant à la famille de la Douane, n'en auraient pas moins des difficultés à pouvoir rejoindre d'autres affectations, tant se révélerait l'appauvrissement dont a été victime leur pratique du métier.

2.2 Les investissements dans la conciliation entre la réforme et le métier

L'administration des Douanes semble assez consciente d'avoir à un enjeu à gérer sous la forme des accords qui permettront de concilier la réforme et les collectifs de travail.

La conduite de la réforme au niveau régional s'est équipée de divers dispositifs : celui, « classique », des CTP locaux combiné à celui de groupes de travail associant – notamment – les agents. Si les groupes de travail ont incontestablement permis à la parole de circuler, il reste difficile d'apprécier dans quelle mesure et sur quel mode ils ont pu contribuer à construire la légitimité de la réforme au plan local. Les acteurs eux-mêmes peinent à qualifier les échanges dont ils ont été le siège, et ce qu'ils ont produit. On peut à tout le moins noter, à titre de piste de réflexion, que l'efficacité des technologies juridiques et institutionnelles –comme du droit en général– vient de ce que celles-ci sont « fondées », c'est-à-dire rattachées à un principe de légitimité, une Référence qui fait sens pour tout le monde¹⁷. Les CTPL, à défaut d'être perçus comme des lieux de concertation efficaces, véhiculent *de fait* avec eux, mettent en scène par les débats qu'ils accueillent, la Référence à la mission régaliennne du « service public de la douane » (même s'ils n'en font pas explicitement état). Cette Référence, porteuse du caractère public et d'intérêt général des missions douanières, est d'ailleurs au principe même de l'existence des institutions paritaires¹⁸. L'efficacité possible de ces institutions puise également dans cette Référence. Ceci appelle deux remarques. D'une part, l'héritage difficile des années post 1993 a sans doute, on l'a déjà indiqué, affaibli la force de la Référence à une mission douanière clairement établie. Le fonctionnement des institutions paritaires, dans ces conditions, ne peut que s'en trouver affecté. D'autre part, dans quel univers de référence s'inscrit la technologie des « groupes de travail » ? Où puise-t-elle son efficacité, dès lors que l'on fait l'hypothèse que celle-ci n'est pas le seul fruit de la qualité des échanges *in situ* ? A quoi renvoie ce type de dispositif ? La question n'est pas de pure forme dès lors que l'on considère que la *forme*, précisément, des

17 P. Legendre, « Ce que nous appelons le droit », *Le débat*, n° 74, 1993.

18 Les dispositifs de droit commun, qui n'ont pas à se soucier de l'intérêt général, reposent sur une autre fiction juridique, d'autres références.

modes de concertation retenus a un effet sur le type de cohésion qu'ils sont susceptibles de produire au sein de la communauté professionnelle dans laquelle ils opèrent.

Enfin, les dispositifs de concertation précédemment cités se sont couplés, à Dunkerque, à un accord entre la direction régionale et la CFDT sur le choix des implantations des brigades issues de la réforme. Dans un univers où le mécanisme de la représentation syndicale est profondément implanté, la médiation syndicale est une ressource de poids qui a sans doute fortement contribué ici à l'acceptabilité du changement. Il n'en reste pas moins que celui-ci a suscité un certain nombre de réactions, autour de quelques points précis.

Les investissements de forme mobilisés répondent également, pour une part, au constat de la force que peuvent représenter les collectifs douaniers et, pour une autre, à la reconnaissance de la prégnance d'un métier, de sorte qu'il est vu comme plus raisonnable d'étayer le processus de réforme par une prise en considération de ce que les agents ont à dire à son propos. Cela dit, une question posée est de savoir quelle représentation du métier est sous-jacente à ce souci de la concertation. En d'autres termes, comment les problèmes du travail sont-ils reconnus ? Comment reconnaît-on et discute-t-on le fait que les décisions d'un employeur concernant le travail s'accomplissent en en passant par un certain métier de ceux qui vont exécuter ? La définition du métier peut être celle retenue jusqu'à présent. Mais on sait que, dans certaines situations (par exemple, celles dominées par le pouvoir des « ouvriers de métier » ou, plus généralement, les situations où s'impose la logique de la qualification), l'idée de métier est « durcie » et réservée aux membres d'un collectif qui se conçoit, en raison d'une technicité élevée de la tâche que ne maîtrise pas parfaitement la hiérarchie, comme doté d'une force d'opposition aux règles du travail qu'un employeur entreprendrait de leur imposer¹⁹. Ces situations appellent généralement une logique de compromis, de « régulation conjointe » cherchant à dépasser la lutte entre deux forces puissantes. Le métier évoque, dans ce cas, la capacité d'un collectif à s'organiser pour s'unir autour d'un attribut commun qui les place potentiellement dans un antagonisme vis-à-vis de l'employeur.

La distinction mérite d'être faite parce qu'elle n'induit pas le même mode de recherche de la conciliation des acteurs du travail vis-à-vis de la réforme. De ce point de vue, l'enquête n'est pas parvenue à interpréter avec certitude certains dispositifs, comme, par exemple, les groupes de travail. Visaient-ils à désamorcer la menace qu'aurait potentiellement représenté le collectif si on l'avait négligé et donc à ajouter une protection supplémentaire par rapport aux dispositifs institutionnels de concertation ? Cherchaient-ils, au contraire, à faire s'exprimer des considérations sur le travail qui ne passeraient pas par les canaux habituels d'expression, donc à faire parler le métier entendu moins comme rapport de force que comme condition d'exercice de l'activité ? Mais alors, quel sens donne-t-on à la parole que l'on cherche ainsi à obtenir ? Quel partage des rôles entre la parole syndicale dans les instances institutionnelles de concertation et la parole d'agent qui s'exprime dans les groupes de travail,

19 La logique de la qualification conduit à distinguer des emplois qualifiés et non qualifiés et à réserver le terme de métier aux premiers, restreignant ainsi l'usage correspondant à l'idée de professionnels de la tâche.

considérant notamment que certaines personnes peuvent trouver place dans ces groupes en tant qu'agents mais en étant par ailleurs également syndicalistes ? Il n'est pas sûr, si le souci était de créer les conditions d'une prise en compte du travail qui ne parvient pas à s'exprimer totalement dans les structures instituées classiques, qu'ait été suffisamment clarifiée la reconnaissance du travail que cela représentait. En dehors d'une telle clarification, le jeu manque d'évidence, tout spécialement du côté des agents : s'agit-il, face à la réforme, de constituer du métier capable d'établir le rapport de force face à la réforme de manière, un jour, à faire reculer, en partie, celle-ci par un compromis ? S'agit-il, au contraire, d'entrer dans un jeu coopératif partant d'une reconnaissance des objectifs de performance que doit gérer l'administration ?

2.3 Les réactions à la réforme et les agencements concrets de travail

Outre le fait que la construction de la légitimité de la réforme reste très incertaine, tant dans son rapport au métier douanier que dans son rapport à la mission douanière et ceci à tous les niveaux hiérarchiques, les réactions au changement sont également affaire de pratiques et, en tant que telle, se cristallisent d'ores et déjà sur quelques points précis. Il importe alors de considérer, outre les éléments précédemment évoqués sur l'organisation des rapports hiérarchiques, les modalités de construction de la compétence ou l'identification *in fine* à un métier de douanier, les dispositions pratiques (matérielles, réglementaires, organisationnelles, gestionnaires) avec lesquelles « s'agence » ou compose l'intervention des agents, et qui contribuent à la performance d'ensemble des « dispositifs » douaniers. Il convient ici de rapporter les réactions observées à la place des personnels concernés dans l'organisation.

La brigade, « lieu-ressource » pour le travail

Les réactions des *agents* à la réforme, tout d'abord, se sont pour partie cristallisées sur la question des brigades et de leur implantation. Ce constat peut surprendre, de prime abord, si l'on perçoit insuffisamment en quoi la question des brigades rejoint celle du travail. Les brigades sont, c'est un lieu commun de le dire, *l'un* des lieux de travail des agents – on a vu précédemment combien le métier douanier procédait d'une compétence extrêmement « située », mise en œuvre en des lieux toujours singuliers. Si la brigade est peut-être le lieu dont les agents sont le plus absents – ils ne cessent d'en sortir –, nous faisons l'hypothèse qu'elle n'en structure pas moins fortement leur rapport au travail. Un peu plus qu'un lieu, elle constituerait, pour les agents, une sorte de territoire. La notion est vague et polysémique, mais elle peut s'entendre en un sens très simple : « notre » territoire est ce lieu que l'on « habite », selon une manière qui nous est propre. Il est, en ce sens, un espace qui « nous fait » autant que nous le faisons. Il est un lieu ressource, voire refuge, où les agents contractent les habitudes qui les « font » douaniers, puisent les ressources nécessaires, tant individuellement que collectivement, à l'effectuation de leurs tâches quotidiennes (il est, par exemple, aussi le lieu où les agents déposent leur arme, objet éminemment symbolique dans le métier). C'est également un territoire qui porte leur marque, comme l'indiquent les « tableaux de chasse » (plaques d'immatriculation de véhicules appréhendés

par exemple), trophées et autres témoignages (articles de presse) des succès « de la brigade ». La singularité de ce territoire est qu'il rend les douaniers compétents *pour en sortir*, puisque ceux-ci ne cessent de le quitter pour assurer leurs missions. La brigade n'est pas un territoire qui *ancree*, qui *arrime* les agents en son sein, c'est un territoire à partir duquel on se distribue. En ce sens, les brigades « territorialisent » les agents sur un mode extrêmement « déterritorialisé ». Lorsqu'ils en partent, les agents transportent d'ailleurs avec eux une partie de leur territoire (mallette et autres équipements)²⁰.

Les habitudes, les routines que contractent les douaniers dans ce territoire que sont les brigades, leur compétence, leur savoir-faire, laissent une place essentielle au surgissement toujours possible, souhaité, de l'imprévu (la découverte, la prise), qui plonge le travail dans une nouvelle temporalité, celle de la procédure. Cette importance de l'imprévu qui « oblige », qui « capte », est explicitement inscrite dans le principe réglementaire de « *rédiger sans divertir à d'autres actes* ». Elle semblait aussi, d'une certaine manière, contenue dans le régime de travail des agents. A cet égard, on peut se demander si les réactions qu'a suscitées la mise en place des 35 heures, venant apparemment « contrarier » l'ancienne souplesse des horaires de la surveillance, ne sont pas la traduction de cette logique de l'imprévu, fortement ancrée dans le fonctionnement concret du métier de douanier. Enfin, outre qu'elle rythme le travail, la procédure en douane est attachée aux personnes : l'ensemble des agents constatants sont tenus de la poursuivre jusqu'à son terme. Elle en est d'autant plus un moment privilégié du « dispositif douanier », aboutissement possible, toujours espéré, qui contribue fortement à produire la cohésion d'une équipe. Elle est d'ailleurs l'occasion d'un usage très particulier et très collectif de la brigade et de ses différents lieux (salle de retenue, local social, etc.). Elle est également un moment où les chefs de subdivision constituent une ressource importante pour les agents, tant sur le plan strictement procédural que dans les rapports avec les diverses administrations côtoyées dans le cadre d'une affaire contentieuse. La hiérarchie est sans aucun doute une ressource pour les agents dans la dimension proprement réglementaire de leur activité.

Le dispositif douanier

Enfin, d'autres réactions ont porté sur le renouvellement de certains équipements mis à la disposition des douaniers, voire sur l'arbitrage effectifs/moyens. Si l'attente semble réelle en la matière, au point qu'elle a pu déjà être déçue, elle touche, nous semble-t-il, une dimension importante du travail quotidien. Celui-ci en effet s'organise dans le cadre de « dispositifs ». Le « dispositif douanier » constitue en quelque sorte le bras de la douane sur le terrain. Le « dispositif » douanier, au sens qu'en donnent les agents (cadres et non cadres) se construit en situation. Il est fait d'individus et d'outils, d'équipements techniques. C'est à lui –et non aux seuls douaniers – qu'est de fait déléguée la mise en œuvre de la mission douanière sur le terrain. Il s'apparente en cela à ce que Girin nomme un « agencement organisationnel » : cet agencement, qui incorpore un mandat (par exemple lutter contre la fraude)

20 Pour autant les voitures, par exemple, ne semblent pas constituer un « territoire embarqué ». Les agents des douanes ne sont pas, à l'instar des représentants de commerce par exemple, territorialisés par leur voiture (elle est pour ces derniers leur territoire, au sens de celui dans lequel ils acquièrent des habitudes, qui les rend compétents, qui fait d'eux des VRP).

est « un ensemble de relations entre des hommes, des objets, des bâtiments, des documents, etc. Ce composite « agit » et même « pense » à sa manière propre »²¹. En période de changement, un agencement peut se trouver traversé par plusieurs logiques, potentiellement contradictoires : de nouveaux éléments (règles de fonctionnement, nouveaux équipements, etc.), porteurs ou « délégués » d'une logique organisationnelle renouvelée, d'une nouvelle visée institutionnelle à promouvoir, rencontrent inévitablement des « délégués » de logiques plus anciennes²². La réactivité au changement, dans cette perspective, est moins la manifestation d'une « récalcitrance » des agents que celle de l'inertie, pour partie inévitable, des agencements dans lesquels ils s'inscrivent, acteurs à proprement parler de la mission douanière au quotidien. Les réactions des agents peuvent alors être lues, en dernière instance, comme le témoignage des tensions que génère la rencontre entre les différentes logiques en présence, puisque c'est aux individus qu'il revient in fine de recomposer, *dans l'activité de travail*, la cohérence de l'agencement douanier, gage de sa performance sur le terrain. L'enquête de terrain ne nous a pas réellement permis de creuser l'analyse des agencements concrets par lesquels la douane fonctionne au quotidien. Cette approche nous semble cependant pertinente pour appréhender, ultérieurement peut-être, des points de tensions susceptibles de surgir notamment dans la mise en œuvre de l'échange effectifs/moyens, sur laquelle repose pour partie la réforme.

Management et pilotage à distance

Sur ces différents points, le positionnement particulier des *chefs de subdivision* peut sans doute expliquer une part de leurs réactions à la réforme. Ils ont, en effet, un rapport particulier tant à la brigade qu'à la procédure. Le pouvoir des chefs de subdivision dans le cadre des procédures contentieuses n'est pas questionné (ni par eux, ni par les agents, ni par la réforme). La question de leur rapport à la gestion des brigades est plus délicate. Ils contribuent de fait, par ce biais, à la constitution des agencements douaniers au quotidien. Un certain nombre d'entre eux ont d'ailleurs témoigné de l'intérêt que représentait dans leur métier le fait, pour dire vite, de « gérer la boutique », de faire en sorte que la brigade « tourne » bien, qu'elle dispose de l'ensemble des ressources notamment matérielles nécessaires aux agents. Cette fonction n'est pas sans importance, compte tenu de ce que représente la brigade pour les agents.

Toutefois, si les chefs de subdivision paraissent très proches, dans leurs discours, de leurs subordonnés, c'est peut-être que l'échelon qu'ils constituent, véritable point de jonction entre l'administration et le terrain, est aujourd'hui insuffisamment « équipé » pour parvenir à construire un discours différencié sur *sa propre* pratique. Nous ne pouvons aujourd'hui, sur la question du positionnement respectif des chefs de poste et des chefs de subdivision dans le fonctionnement quotidien des brigades, que tracer quelques pistes. La question sous-jacente nous semble être celle du pilotage à distance. Le management peut en effet se définir comme un travail d'action à distance sur le

21 J. Girin, « Les agencements organisationnels » in F. Charue-Duboc, éd., *Des savoirs en action*, Paris, L'Harmattan, 1995.

22 Sur le fonctionnement d'un agencement particulier et le rapport entre « les objets et les agents » en période de changement, voir Robin Foot et Sophie Petit, « Les relations entre l'exploitation, la maintenance et les équipements dans les stations et gares de la RATP », Département du Développement Prospectives et Recherches Sociétales / GIP Mutations Industrielles, décembre 1996.

fonctionnement concret de l'agencement dont le manager a la charge et dont il répond. Pour qui s'est penché sur la place et le travail des cadres dans les organisations, notons d'abord que la difficulté de ceux-ci à parler de leur travail et à le décrire est une donnée courante. Si, de surcroît, la relation entre la direction et le terrain est insuffisamment équipée, si du même coup le « plein » de l'activité de l'encadrement du proximité est insuffisamment défini, le risque est que les managers puisent essentiellement dans leur rapport à leurs équipes pour construire un discours sur leur propre fonction et sur sa légitimité.

Enfin, cette question en rejoint une autre qui a trait à la manière dont les cadres et les agents perçoivent l'activité de lutte contre la fraude, et par suite à la manière dont il semble possible de l'accompagner et de la soutenir à *distance*. Ce dernier point concerne, certes, des modalités de gestion de l'activité encore à venir. Mais on retrouve là, sous un autre angle, une caractéristique déjà évoquée à plusieurs reprises de l'économie du fonctionnement de l'activité douanière sur le terrain – caractéristique dans laquelle se manifeste notamment le rapport entre le métier et le lieu sur lequel il s'exerce. Tous, en effet, ont témoigné de l'importance de la connaissance, acquise sur le terrain, de ce que certains ont nommé la « matière » de la fraude, matière même du travail du douanier : les flux. Décrits comme mouvants, fluctuants par essence, ceux-ci sont réputés, par les agents, s'adapter en continu à l'organisation et la distribution des dispositifs douaniers sur le terrain. Un flux à l'évidence ne décide pas tout seul de sa trajectoire. Il est en particulier polarisé par l'activité économique. Il est également un emploi particulier d'un réseau (routier, maritime, etc), réseau qui est lui-même équipé de / organisé par divers dispositifs. Faut-il alors considérer que les dispositifs douaniers participent, à leur manière, de l'équipement du réseau sur lequel circulent les flux (les points fixes de la douane organisant, même de très loin, la circulation des fraudeurs, leur emploi du réseau routier, maritime, etc) ? L'usage du réseau par les fraudeurs serait donc impacté par les dispositifs douaniers, quelle qu'en soit l'échelle (régionale, nationale, européenne). La douane ainsi décrite par les agents, cadres et non cadres, semble d'ores et déjà beaucoup moins statique qu'on pourrait le croire. Dans cette perspective, la difficulté tient cependant à la façon dont peut être conciliée cette caractéristique du travail de terrain (connaissance progressivement acquise de la fraude du fait d'une forme « d'interaction » entre douaniers et fraudeurs) et le pilotage à distance de la lutte contre la fraude. En effet, pour que les dispositifs déployés sur le terrain à partir d'une carte élaborée à distance soient efficaces, cette dernière doit parvenir à rendre compte de l'économie propre du terrain qu'elle vise à représenter (les flux de fraude). La question serait alors de savoir comment faire « remonter » sur la carte – ou sur le bureau des managers – des éléments nécessairement issus du terrain et relatifs à la manière dont le déploiement des dispositifs douaniers interagit avec les circuits de la fraude, autrement dit à la manière dont s'effectue en pratique le « jeu du chat et de la souris ». Considérer les choses ainsi revient à intégrer, dans la logique même du pilotage à distance, la nature du travail de surveillance en matière de lutte contre la fraude et ce qui fait une part du métier de douanier : la « chasse ». Dans le cas contraire, le risque est que la carte à partir de laquelle le management va configurer les indicateurs lui permettant d'intervenir et de gérer à distance soit insuffisamment en rapport avec les configurations de

terrain que les douaniers expérimentent au quotidien. Les outils de gestion risquent alors, à terme, de perdre en efficacité. A cet égard, on peut noter que sur certains aspects, les agents sont d'ores et déjà intéressés à la réforme. Ainsi, la nécessité de « préparer » des dispositifs et de bénéficier pour ce faire d'études en amont n'est pas le moindrement remise en cause. C'est bien plutôt le fait d'attendre des résultats qui est perçu comme discutable, voire décalé par rapport à la nature du travail : par définition, quand on chasse, on ne sait pas sur quoi on va tomber.

En guise de conclusion

Un premier constat général pourrait être que la réforme « passe », pour l'instant. Il se peut qu'elle passe pour de bon au final, mais il peut aussi se passer autre chose. Le regard que nous pouvons porter aujourd'hui ne contient aucun caractère prédictif car rien n'est joué. Elle passe aujourd'hui au sens où elle ne produit aucun conflit social d'ampleur, ni local, ni généralisé comme celui de 2002 sur la bonification retraite ou en 2000 sur le rejet du plan Auvigne²³. Elle bénéficie d'un effet démobilisateur du conflit des retraites du printemps 2003 dans lequel les douaniers ont pris une part active sans autre résultat. Elle passe aussi dans la mesure où, pour l'instant, la vie quotidienne des agents n'est guère bousculée par des changements qui restent fortement conditionnés à des opérations immobilières encore incertaines. La prise en compte des temporalités est nécessaire avant tout jugement d'ensemble : outre l'aspect immobilier, certains aspects importants portant sur le contenu du travail n'ont pas encore été mis en œuvre. Le pilotage par les indicateurs que nous avons évoqué reste en grande partie inconnu des agents. Le souci premier des prescripteurs de la réforme est bien que celle-ci se déroule avec le moins de conflit possible. Mais une autre ambition est manifestée par la hiérarchie locale (et nationale) : pour réussir pleinement, la réforme doit rencontrer un engagement dynamique des agents, c'est-à-dire que ceux-ci doivent s'en approprier le sens et accorder leur métier aux nouvelles missions et prescriptions de celles-ci. Cet engagement suppose plusieurs conditions : l'une d'entre elles nous a paru déterminer les autres, c'est celle de la légitimité. Les lieux de tension que nous avons évoqués dans la première partie renseignent sur cette légitimité qui reste largement à construire.

Le processus de légitimation de la réforme passe par une rencontre non encore advenue entre deux légitimités pré-construites, celle des prescripteurs détenteurs de la légitimité « rationnelle légale »²⁴, celle du travail adossée aux pratiques et aux représentations d'un métier. Lorsqu'elle se présente, la réforme ne sait pas tout du travail car elle n'a pas été construite à partir de lui et ne semble pas en avoir fait son objet direct. C'est donc à ce contact ultérieur que la réforme prend sens – ou non – pour les agents. Disons le autrement : le changement est produit par une interaction entre un lot de prescriptions nouvelles produites au nom d'un nouveau « métier de l'entreprise » douane et les réactions du métier des douaniers face à ces nouvelles prescriptions. Dans une situation de changement, la réactivité sociale peut être comprise comme un ensemble de réactions individuelles et collectives face aux tensions qui surviennent de cette confrontation entre le sens prêté à la réforme et le sentiment de son adéquation au métier. Comme nous l'avons montré, le métier n'est pas un corps de pratiques et de représentations figées. Il s'agit de repérer dans la façon dont il s'est construit les espaces de fluidité qui peuvent lui permettre de s'accorder à la réforme ou, au contraire d'entrer en conflit avec

23 Nous avons d'ailleurs entendu plusieurs fois, de la part des agents comme de l'encadrement, ce constat désabusé selon lequel le Plan Auvigne rejeté il y a quatre ans était resservi « en pire » avec la réforme de la surveillance sans provoquer de réaction. Et les mêmes de mettre ce fait sur le compte de la lassitude.

24 M. Weber, *Économie et société*, Paris, éditions Plon, 1971.

elle. Dans ce dernier cas, le processus de réforme doit englober les modalités de l'ajustement nécessaire pour réussir la rencontre. Ce processus nous semble nécessaire à la construction de légitimité de la réforme si l'objectif poursuivi est effectivement celle de son appropriation et de son investissement par les agents, dans le travail.