
MARCEL POCHARD

LES PERSONNELS DE BERCY

ENTRE EXCELLENCE, CORPORATISMES ET HUBRIS

73

Commençons par rendre à César ce qui est à César. Bercy, c'est, au sein de l'État, parmi ce qu'il y a de mieux en qualité de ressources humaines. Celles-ci sont marquées du sceau de l'excellence, dans l'exceptionnelle diversité de leurs composantes : depuis les équipes hors pair des services centraux chargées des fonctions régaliennes (trésor, budget, etc.) jusqu'aux bataillons aguerris, tenus rênes courtes, des grandes directions à réseau (finances publiques et douane), en passant par la solidité à toute épreuve des équipes chargées des missions support, ou par l'arrière-garde des grognards des corps de contrôle, sans oublier bien sûr le vivier inépuisable de jeunes talents de l'inspection générale des finances.

Certes, il y a deux mondes dans cet ensemble, celui des services centraux, chargés de la conception et de la conduite des politiques publiques, et celui des services déconcentrés, chargés de l'opérationnel. Deux mondes bien distincts, qui ne vivent pas les mêmes enjeux et qui, hors quelques mobilités croisées, s'ignorent, leurs différences se trouvant encore accentuées par la disproportion de leurs effectifs (quelques milliers contre cent trente mille¹) Mais, dans ces deux mondes, la puissance publique trouve l'essentiel des qualités dont elle a besoin. Qualités professionnelles déjà : compétence, savoir-faire, maîtrise technique. Qualités déontologiques

1. Les effectifs des ministères économiques et financiers s'élevaient, en 2016, d'après leur bilan social, à 142 124 agents, 8 236 au titre de l'administration centrale, 126 346 au titre des directions à réseau – dont 108 467 pour la Direction générale des finances publiques, 16 820 pour la Direction générale des douanes et droits indirects, et 3 059 pour la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes –, ainsi que 5 632 pour l'Insee.

ensuite : sens du service public, probité, engagement. Il est heureux de noter sur ce dernier point l'exceptionnelle fiabilité des agents qui ont la charge des missions les plus sensibles déontologiquement. Ils défraient bien rarement la chronique de leurs éventuels manquements, même si cela existe. Ajoutons aussi d'emblée que ces agents sont en permanence soumis à des évolutions très lourdes de leurs missions, de leur environnement, de leurs méthodes, sans faillir à leur tâche, comme le montre encore la mise en orbite, légitimée par l'onction présidentielle, du prélèvement à la source à compter du 1^{er} janvier 2019.

74 C'est la combinaison de ces qualités professionnelles et déontologiques qui fait toute la force des agents de Bercy et justifie la confiance placée en eux. Qu'il soit permis d'insister sur ce point. Comme en a eu le pressentiment au soir de sa vie l'écrivain et essayiste Ernst Jünger lorsqu'il écrit « le XXI^e siècle sera le siècle des Titans² », en référence à ces demi-dieux de l'Antiquité qui défiaient les dieux, notre monde a tout à redouter de superpuissances s'efforçant d'imposer leurs lois par-dessus les autorités légitimes : puissances de la finance et des grands opérateurs mondiaux, réseaux de fraude, de contrefaçon et de criminalité organisée, manipulateurs d'informations et de données, États à la dérive... Il faut, pour maîtriser ces titans, au niveau national comme interétatique, des administrations et des agents à la hauteur de l'enjeu, c'est-à-dire conjuguant les deux qualités que nous venons d'évoquer, de professionnalisme de haut niveau et de déontologie irréprochable. Ce n'est au demeurant pas pour rien que nombre des plus éminents cadres de Bercy ont été appelés aux responsabilités les plus élevées dans des organisations internationales, ou au sommet de l'État.

D'aucuns diront que cette qualité est chèrement payée, en argent sonnante et trébuchant, en d'autres termes en rémunération. Ils n'ont pas totalement tort. Il est acquis que les personnels de Bercy sont les mieux payés de la République, ce qui reflète au demeurant la puissance de ce ministère au sein de l'État, lui facilitant certaines libéralités bien ordonnées. La Cour des comptes l'a parfaitement illustré en relevant que, parmi les personnels de l'État, tous ministères confondus, qui percevaient plus de 150 000 euros nets par an en 2016, près de 43 % étaient administrateurs généraux des finances publiques, la moyenne des rémunérations nettes s'élevant au niveau, certes non mirobolant mais qui ne se rencontre quasi nulle part ailleurs, de 202 456 euros (avec un maximum de 255 579 euros pour le directeur régional des finances publiques de la région Île-de-France).

2. « Un entretien avec Ernst Jünger », *Le Monde*, 7 mai 1993.

Du haut en bas de la chaîne des services déconcentrés, la même situation avantageuse au regard du reste de la fonction publique se vérifie. Bercy ne s'en défend au demeurant pas : il se borne à souligner que la situation n'est pas aussi systématique qu'on veut bien le dire, en avançant le cas de ses administrateurs civils qui seraient moins bien traités en début de carrière que leurs homologues d'autres administrations. Dommage que le bilan social du ministère soit si pauvre en informations précises sur le sujet et ne comporte pas, comme c'est le cas pour la plupart des autres ministères, les tableaux si simples à établir de la rémunération nette moyenne, indemnités comprises, corps par corps et grade par grade, avec les montants maximum et minimum. Ajoutons à ces rémunérations des avantages annexes, type œuvres sociales, sans équivalent dans les autres administrations, d'un montant par tête quinze fois supérieur en moyenne, selon la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), sans parler de la quasi-exclusivité de prestations pourtant très prisées, comme les tickets restaurant. Bercy est très friand de ce genre de particularismes, ce qui faisait déjà dire au président Poincaré que le ministère des Finances bénéficie du « régime des administrations les plus favorisées ».

75

Cela dit, ce volet du niveau de rémunération, pour notable qu'il soit, est bien sûr loin d'être le plus important de la gestion des personnels de Bercy. Il n'est traité ici dès l'abord qu'en raison des interrogations, voire des affabulations, qu'il soulève toujours, bien exagérément, et auxquels il est à la portée de ce ministère de couper court au prix d'un brin de transparence complémentaire.

Les questions posées par cette gestion sont d'une autre nature et d'une autre ampleur. Il s'agit en fait de savoir si elle conduit à une valorisation optimale de ces formidables ressources humaines, si la performance est au rendez-vous, si elles jouent au sein de l'État le rôle d'entraînement que l'on est en droit d'en attendre. La réponse est plus que nuancée. voire en partie négative.

Certes, Bercy a fait le ménage dans les plus graves errements qui ont pu marquer la gestion de ses personnels par le passé. Certes aussi, une véritable mue a été engagée depuis la fin des années 1990 dans cette gestion. Mais Bercy reste engoncé dans une multitude de rigidités qui lestent gravement son action et son efficacité.

UNE CULTURE MAISON BIEN ANCRÉE

Pour bien mesurer les tenants et aboutissants en jeu dans cette gestion des personnels de Bercy, un bref retour en arrière s'impose sur l'histoire et la culture de ces personnels. Il ne s'agit pas ici d'en reprendre toutes les facettes, mais de s'en tenir à quelques repères incontournables. Le premier est un texte fondateur ; il remonte au 19 janvier 1885. C'est le premier décret déterminant le régime applicable aux agents du ministère des Finances. On y retrouve l'essentiel des atouts et problématiques actuels de ce ministère : impartialité et qualité des recrutements garanties par la généralisation du concours, mais éclatement des administrations de rattachement (pas moins de neuf directions), cloisonnements (recrutements exclusifs par chaque direction, et absence de passerelles de l'une à l'autre), multiplication des grades et classes... 76 Deuxième repère, le fait syndical. Les fonctionnaires du ministère des Finances sont, avec les instituteurs et les agents des Postes, parmi les premiers à s'être constitués en syndicats, malgré l'interdiction formelle de le faire, et à imposer leur reconnaissance à leur ministre ; une Union générale des agents des contributions indirectes est fondée dès avril 1903, et le ministre des Finances, après avoir lancé des anathèmes contre elle, préside lui-même à peine deux ans après, en 1905, le « banquet annuel » du syndicat. L'ancrage syndical ne fera que s'accroître, avec toutefois, comme partout ailleurs, un éclatement du paysage. Si un temps Force ouvrière dispose d'une prépondérance incontestée, acclimatant un certain type de cogestion, un basculement a lieu dans les années 1990 vers des syndicats plus fondamentalement de revendication, dits à l'origine « non confédérés », mais sachant tout autant jouer du poids syndical. Celui-ci n'est pas étranger à certaines constantes de la gestion sur lesquels nous reviendrons, comme la centralisation et l'égalitarisme, avec la complicité bienveillante des gestionnaires, qui y trouvent leur compte. Troisième repère, le grand tournant de 1945 et de 1946, avec la création du statut général, de la DGAFP et des premiers corps interministériels. Tournant en réalité tronqué pour Bercy, qui ne se coule qu'avec réserve dans le moule et ne prend dans le nouveau régime que ce qui lui convient, multipliant les spécificités. Enfin, dernier repère, la grande grève de 1989, sans précédent aux Finances, et qui marquera durablement les mentalités, débouchant sur une sorte de glaciation des modes de gestion.

LE GRAND MÉNAGE

ENGAGÉ DEPUIS LA FIN DES ANNÉES 1990

Comme il a été indiqué plus haut, ce qui caractérise la période amorcée à la fin des années 1990, c'est un réel changement de cap, en premier lieu l'abandon des errements les plus graves.

Il pourrait paraître inutile de revenir sur des errements auxquels il a été mis fin. Mais, compte tenu des fantasmes, au demeurant non sans fondement, auxquels ils ont donné lieu, il n'est pas possible de les passer par pertes et profits. Il est vrai que l'on a du mal à imaginer qu'ils aient pu atteindre les proportions que l'on va décrire. Nouvelle illustration de ce que, lorsque les bornes sont franchies, il n'y a plus de limites. Pour résumer ces errements, disons qu'ils consistent pour Bercy à s'affranchir en toute irrégularité des règles et normes communes. Ce que le premier secrétaire général du ministère, Bernard Pêcheur, a résumé dans la formule très suggestive « Bercy bat monnaie pour son propre compte ». En son temps, Jean Choussat, grand serviteur de l'État s'il en est, qui a été directeur du Budget, parlait de « corporatisme exacerbé »³.

77

L'exemple qui laisse le plus incrédule, c'est la liberté que le ministre des Finances, gardien de la régularité budgétaire, s'était reconnue de s'exonérer, par simple décision signée de lui seul, des règles budgétaires ou statutaires qui s'imposaient, sa position de ministre le mettant à l'abri des poursuites de la Cour de discipline budgétaire et financière. La Cour des comptes, dans ses rapports de 1999 et 2001 sur les rémunérations dans la fonction publique, a décrit en long et en large ces errements : arsenal de primes d'autant plus opaques pour beaucoup d'entre elles qu'outrageusement avantageuses, octroyées sans base réglementaire ; financement « abracadabrant » de ces primes au travers, pour les plus importantes, de ressources extrabudgétaires ; non-assujettissement partiel ou total à l'impôt sur le revenu pour certaines ; ignorance pure et simple du plafond de primes imposé dans les autres ministères pour les directeurs d'administration centrale ; volant d'emplois de sous-directeurs non prévus à l'organigramme du ministère, à discrétion du ministre ; plans de promotion et de requalification des emplois explosant purement et simplement toutes les normes statutaires des corps concernés – Bercy vivant ainsi pendant des années du dopage de plans de requalification hors normes, indéfiniment reconduits chaque année de 1990 à aujourd'hui,

3. « L'administration ou la dernière corporation », in Hélène Bellanger (dir.), *Le Civismisme. Vertu privée, d'utilité publique*, Paris, Autrement, 1996, p. 102.

à faire pâlir d'envie le reste de la fonction publique. Sans parler des mesures individuelles, qualifiées de « situations individuelles », purement *ad hominem*, au bon vouloir du prince... Tout le monde aux Finances en bénéficiait, des « talons rouges » (trésoriers payeurs généraux, conservateurs des hypothèques et autres grades supérieurs des anciennes directions à réseau...) au personnel d'exécution, chaque catégorie bénéficiant du silence et de la complicité de l'autre. Et cela se faisait en dehors de tout véritable contrôle. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport susmentionné de 1999, le contrôleur financier ne contrôlait pas le respect des textes, mais celui des lettres ministérielles. Et la direction du Budget était bienheureuse de s'en laver les mains, car sans droit de regard sur ce qui se décidait à l'intérieur du ministère. Ce qui peut expliquer les philippiques de Jean Choussat après sa cessation de fonctions.

78 Il est donc heureux de pouvoir dire qu'il a été mis fin à ces errements les plus graves.

Finies, complètement ou presque, les situations individuelles et les mesures de gestion propres à Bercy concédées par le ministre. Il est remarquable de noter qu'après trente ans d'existence, il ne devrait pas y avoir en 2018 de plan ministériel de qualification. « Retour à la situation d'avant 1989 », écrit Force ouvrière⁴. Retour à la norme commune, devrait-il être dit. Fini le volant d'emplois de sous-directeurs ou chefs de service sans postes précis au sein de l'organigramme. Finies les différences de plafonds de primes pour les emplois fonctionnels de direction d'administration centrale de Bercy par rapport aux autres ministères. Presque finies les indemnités versées sans base réglementaire. Presque, car il reste certains îlots de résistance, comme le souligne le référé en date du 12 octobre 2017 du premier président de la Cour des comptes. Un seul exemple, qui ne manque pas de sel, celui des rémunérations accessoires versées aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, agents pourtant chargées de faire respecter la régularité des dépenses dans les ministères auprès desquels ils sont affectés, toujours non régularisées. Étant observé par ailleurs que régularisation ne veut pas dire refondation, la régularisation ayant le plus souvent consisté, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2003, à habiller juridiquement les dispositifs anciens inchangés.

4. FO *Finances informations*, n° 144, février 2018.

UN SOCLE DE RÉNOVATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À BERCY

La fin de ces errements mérite d'autant plus d'être saluée qu'elle constitue le premier temps d'un changement en profondeur dans la gestion de ses personnels par Bercy. Et cette mue est d'autant plus significative que, si elle a pris naissance sous la contrainte, dans la conformité à l'adage bien connu selon lequel on ne change que sous la contrainte (en l'espèce, à la fois : les coups de boutoirs réitérés de la Cour des comptes, qui n'a pas lâché Bercy sur ses dispositifs de rémunération à compter de son rapport susmentionné de 1999, soit pratiquement vingt ans durant ; les exigences de la loi organique relative aux lois de finances, faisant obstacle aux financements extrabudgétaires ; l'impact de la revue générale des politiques publiques, caricaturée bien à tort, et à laquelle le ministère des Finances n'a pas cru pouvoir se soustraire), elle repose dorénavant sur une véritable volonté de rénovation.

79

Ce qui est le plus souvent mentionné comme emblématique de cette volonté est la fusion des réseaux des impôts et de la comptabilité publique, avec la création de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et la refonte de tout l'édifice statutaire des personnels concernés, du haut en bas de la hiérarchie. Il s'agit effectivement d'une grande et belle opération qui mérite d'être saluée, au regard du nombre d'agents intéressés (quatre-vingt mille agents aux impôts et quarante mille à la comptabilité publique), de la multiplicité des situations en cause, de leur enracinement historique et de leur sensibilité extrême. Il aura fallu pour aboutir la conjonction de la volonté du pouvoir politique, au plus haut niveau, et de l'exceptionnelle maîtrise opérationnelle de celui qui en aura été le véritable concepteur et l'artisan, Philippe Parini, l'essence même du haut fonctionnaire des Finances, qui en connaît toutes les arcanes, y a fait toutes ses classes sans jamais en sortir, et en a vécu toutes les dérives (nul n'est parfait).

Mais on ne peut cacher que cette réforme, tard venue, a à la fois, comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport thématique de 2018 intitulé « La DGFIP, dix ans après la fusion », manqué d'ambition (« davantage une juxtaposition des deux anciennes directions qu'une fusion » ; 1 % seulement des agents ont changé de filière en dix ans), échoué dans certains de ses objectifs, nous y reviendrons, et été au total payée cher, très cher, malgré un effort de résorption des sureffectifs (près de deux mille par an). Elle ne peut être qu'une référence mitigée.

Plus significative nous paraît l'institution d'un secrétaire général du ministère, œuvre de Laurent Fabius, ministre des Finances de 2000

à 2002. Point important, la fonction est confiée à l'homme idoine, parfait connaisseur des finances et de la fonction publique, le conseiller d'État Bernard Pêcheur. Les éléments du puzzle sont mis sur la table. C'est le début de la déconstruction de la boîte noire et de la refondation, bientôt dénommée « Bercy en mouvement ». Avec le secrétaire général, le ministère se dote d'un levier de changement et de pilotage. Le déclic en ce sens est renforcé par le rattachement de la DGAFP à Bercy. Il est dur pour un ancien directeur général de cette magnifique administration de voir là un atout, tant son éloignement de Matignon comporte par ailleurs d'inconvénients. Mais ce rattachement a au moins l'avantage de contraindre le ministre du Budget qui en reçoit la charge à se préoccuper de jouer le jeu de l'interministériel et d'appliquer à ses propres services les bons principes qu'il promeut par ailleurs.

80 Le secrétaire général se voit en tout cas confier le soin de piloter la rénovation de la gestion des ressources humaines. Il est chargé officiellement de la stratégie ministérielle de ressources humaines et de la déclinaison à Bercy des politiques interministérielles en la matière. Savoir quelle est la portée réelle des prérogatives dont il dispose, notamment au regard des cloisonnements traditionnels et du poids des directions à réseau, s'avère difficile pour qui n'appartient pas au sérail Finances. Du moins peut-on souligner qu'il dispose d'un certain nombre de cartes maîtresses lui permettant d'assumer effectivement sa mission, par exemple en présidant le comité des directeurs, ainsi que le comité technique ministériel, en étant le point d'entrée du guichet unique en matière statutaire et indemnitaire, en signant toutes les nominations aux postes d'encadrement de l'administration centrale ou en étant la cheville ouvrière du comité de pilotage du plan managérial. La réduction du nombre de membres des cabinets ministériels, voulue par le gouvernement d'Édouard Philippe, et qui a pour conséquence qu'actuellement il n'y a pas de conseiller social au cabinet de Bercy, n'est pas sans entraîner un certain renforcement du poids du secrétaire général, qui se trouve de ce fait chargé d'une partie du rôle habituellement assumé par le cabinet. Et il n'est pas contestable que les chantiers nécessaires sont progressivement ouverts.

Mais il ne faut pas se cacher l'ampleur de la tâche, tant les pesanteurs à surmonter sont substantielles, ce d'autant plus qu'elles participent de la nature des têtes de la fameuse hydre de Lerne, qui repoussaient au fur et à mesure qu'on les coupait si on ne les abattait pas toutes d'un coup.

LES CHAPES DE PLOMB
DE LA GESTION STATUTAIRE ET INDEMNITAIRE

Il y a déjà les chapes de plomb de la gestion statutaire et indemnitaire proprement dite. Elles concernent plus directement les services déconcentrés, mais sans épargner les services centraux. Ce sont les plus tangibles, celles contre lesquelles le fer peut être porté le plus sûrement, mais leur résistance est à la mesure de leur ancrage dans le corporatisme des pratiques et des esprits, qui les sous-tend.

Ainsi de l'extrême centralisation, qui veut que la moindre décision de gestion remonte à la centrale. De la simple mutation d'un centre des finances à un autre dans le même département (ce qui fait d'ailleurs plus de 50 % des mutations dans une année à la DGFIP) au recours contre un refus de temps partiel ou la contestation d'une note, en passant par l'engagement d'une procédure disciplinaire (qui suppose le feu vert de la centrale sur la trame du rapport au conseil de discipline), sans parler de toute mesure de déroulement de carrière. Pour le plus grand avantage des syndicats et des CAPISTES (leurs représentants aux commissions administratives paritaires des différents corps), qui siègent pendant des mois et des mois et trouvent dans cette centralisation une source de pouvoir, voire le véritable pouvoir, dans un contexte de cogestion qui n'a rien à envier à l'Éducation nationale.

81

Ainsi de l'ancienneté qui gouverne les avancements et les mutations. Elle est le critère déterminant de l'avancement au choix (près de 75 % des promotions annuelles). Y compris pour les catégories A. Ce n'est qu'à partir des A + (inspecteurs principaux), soit un très petit nombre d'agents, que les gestionnaires (centraux) retrouvent de la marge de manœuvre. Et l'ancienneté est, plus étrange encore, au cœur des mutations qui, au grand dam des directeurs locaux, se font non en fonction des besoins que ceux-ci expriment, mais des vœux des candidats et de leur ancienneté, peu importe l'inadéquation de leur profil avec celui du poste à pourvoir. Il y a bien la soupape des postes à profil, mais elle est le plus souvent marginale, car elle ne joue que pour les seuls titulaires des principaux postes d'encadrement. La perversité de ce système est dénoncée en vain depuis toujours. Jean Choussat voyait déjà dans ces mutations « conçues dans l'intérêt exclusif des agents, jamais dans l'intérêt du service », « la quintessence du corporatisme »⁵. La Cour des comptes ne dit guère autre

5. « La modernisation, est-ce l'efficacité ? », in Catherine Grémion et Robert Fraisse (dir.), *Le Service public en recherche. Quelle modernisation ?*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 58.

choses. Dans son rapport public pour 2016, elle déplore « la déperdition des compétences résultant des règles de gestion interne ». Le rapport thématique susmentionné sur la DGFIP y revient, soulignant le grave problème qui en résulte en matière de contrôle fiscal, notamment par suite du taux élevé de rotation des effectifs (30 % dans certaines directions départementales), regardé comme « incompatible avec le développement d'une expertise ». Ce rapport souligne aussi le caractère embryonnaire de la GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences), le système d'information des ressources humaines ne comportant même pas de module de suivi des compétences.

82 Ces premières têtes de l'hydre sont incontestablement dans le viseur des gestionnaires... pour l'avenir. La décision est ainsi prise de procéder à une première déconcentration à grande échelle, en matière de mutation. À échéance de 2020, le mouvement décidé au niveau national se bornera à procéder à une mutation dans le département. Encore faudra-t-il que les responsables départementaux ne soient pas enserrés dans les mêmes rets de l'ancienneté. Ce qui, en l'état, n'est pas du tout acquis. Ce sera un test de la réalité de la réforme.

Il y a encore la chape de plomb de la « démodulation », actée en sortie de crise de 1989, et devenue principe sacro-saint, qui veut que les rémunérations accessoires ne puissent être modulées, bien que c'est pour partie leur objet et que les sommes en jeu, considérables (31,3 % des rémunérations, contre 22,8 % dans le reste de la fonction publique), le permettent largement. Seuls échappent à cette démodulation, dans le Yalta de 1989, régulièrement confirmé (voir notamment le comité technique paritaire ministériel de 2003, en pleine refondation des régimes de primes: « ce qui est modulé le demeure, ce qui ne l'est pas reste en l'état »), les A de deuxième niveau des services déconcentrés et certains cadres A de centrale, et encore de façon homéopathique. Et malheureusement la mise en place d'un socle interministériel de rémunération accessoire, rationalisé et simplifié, connu sous le sigle de RIFSEEP, n'a pas été l'occasion d'en revenir à des principes sains. Bercy a fait acter l'exclusion du dispositif pour la DGFIP et les Direction générale des douanes et droits indirects, et pour le reste le système a été, osons le mot, admirablement biaisé, pour conserver la démodulation, les primes accessoires étant réparties selon des grilles et barèmes qui reviennent, par le poids donné aux fonctions et à l'indice, à privilégier toujours et encore l'ancienneté. Au total, à Bercy, pour l'immense majorité des agents, est appliquée la règle perverse, si dommageable pour la fonction publique, en vertu de laquelle, que l'on travaille bien, moins bien ou mal, la rémunération doit être la même. Il y

a là une des têtes de l'hydre la plus difficile à éradiquer. Et c'est peu dire que les ministres réformateurs de Bercy sont très prudents sur le sujet, quoique très attendus à l'extérieur.

Il est enfin une ultime chape de plomb à évoquer, qui est une conception très propre à Bercy et très verrouillée de la notion de corps de fonctionnaires, faisant des statuts des corps maison un levier de particularismes et de chasses gardées. La quintessence en est offerte avec le corps des administrateurs généraux des finances publiques, illustration même de ce qu'est un corps cadennassé. Ses membres, au nombre de moins de sept cents, ont vocation à encadrer les services territoriaux de la DGFIP, notamment en occupant les fonctions les plus élevées, celles anciennement confiées aux trésoriers-payeurs généraux et autres emplois supérieurs proches, et correspondant à la plus grosse concentration pour toute la fonction publique de postes classés en hors échelle E et F. Bercy a écarté, pour l'occupation de ces emplois, ce qui est pourtant la règle pour l'ensemble des fonctions de direction des autres services déconcentrés de l'État, sans aucune exception, à savoir le recours au régime du détachement sur emplois fonctionnels, qui donne des prérogatives renforcées à l'autorité de gestion quant aux choix de la personne à nommer et à la durée de ses fonctions. À Bercy, on en est resté au bon vieux système du grade, qui réserve les emplois à des titulaires prédestinés et leur garantit de ne jamais en perdre le bénéfice. Y compris s'agissant du directeur régional des finances publiques d'Île-de-France, titulaire de cet emploi unique doté d'un échelon spécial classé en HEG, et dont il est écrit dans le marbre statutaire, pour une raison qui échappe à la raison, qu'en aucune façon il ne peut donc en être déchargé. Une telle construction laisse pantois. Ce, d'autant que c'est non seulement toute la gestion de l'encadrement des services territoriaux des finances publiques qui est affectée, mais aussi la bonne utilisation des personnels en cause dans l'ensemble de l'administration de Bercy. Les avantages qu'ils détiennent (un administrateur général des finances publiques de classe normale a une rémunération supérieure du tiers à celle du premier niveau de sous-directeurs) sont tels qu'ils sont aussi accrochés à leur rocher que les fameuses moules évoquées naguère par Dominique de Villepin. Leur nomination dans un poste extérieur à la DGFIP devient toute une affaire. Et les statuts du corps veillent à ce que la filière soit préservée : dix-sept vingtièmes des nominations au grade de base du corps sont réservés à des fonctionnaires de la DGFIP et deux vingtièmes à des agents de services placés sous l'autorité du ministre du Budget. Reste un vingtième pour le reste du monde... On sait certes que tout ce

dispositif a été mis en place pour régler, sans qu'ils y perdent, la situation des cadres supérieurs des directions fusionnées, et pour qu'ils n'entravent pas l'opération – et que c'est un moyen de rassurer, non sans raison, les très nombreux cadres qui ont vu, lors de la fusion, leurs perspectives de carrière se raréfier. Mais cela ne suffit pas à justifier le cadennage retenu. Contre-exemple absolu d'une fonction publique un temps soit peu fluide. En l'espèce, il faut le reconnaître, on ne voit pas quel est le Persée qui s'attaquera à la tête de l'hydre.

L'ÉCUEIL DE L'« ENTRE-SOI » ET DE L'HUBRIS

84 Si l'on quitte le domaine statutaire et indemnitaire, on trouve des pesanteurs qui touchent davantage au comportement, à l'état d'esprit, à la culture.

On mettra en premier lieu ce que l'on peut qualifier d'« entre-soi » et d'hubris, au sens du reproche traditionnellement fait à Bercy d'être insuffisamment sensible aux exigences d'ouverture et de mobilité, tant pour ce qui est des hommes que des idées, en somme d'être fermé sur lui-même, et même de vivre hors sol. Si la réalité est infiniment plus nuancée, l'écueil existe bien.

Il est vrai en effet, pour ce qui est des hommes, que Bercy se montre plus prompt à jouer de son attractivité pour attirer en début de carrière les plus brillants des jeunes diplômés des grandes écoles d'ingénieurs ou de commerce (« du gardon qui frétille », a pu dire Philippe Josse, un grand parmi les grands anciens directeurs du budget) qu'à favoriser les appels d'air dans les nominations aux emplois d'avancement et à renouveler le profil de ses cadres. En témoigne de façon singulière la place réservée aux femmes ; alors qu'elles comptent pour 57,5 % des effectifs, elles représentent 29,3 % des A + et occupent 24,1 % des emplois de direction (on est loin des 40 % fixés par la loi Sauvadet de 2012). Relevons néanmoins qu'en l'état actuel plusieurs femmes des plus brillantes occupent des postes de direction parmi les plus prestigieux.

Il est vrai aussi que les cadres de Bercy ne sont guère tentés d'essaimer à l'extérieur, sauf emplois de cabinet à valeur de tremplin, et quelques autres exceptions, précieuses, mais qui confirment la règle. Trop nombreux sont dès lors ceux qui, faute de tenter l'aventure extérieure, se pressent au portillon des postes d'encadrement maison, et restreignent d'autant les opportunités de recours à de l'oxygène externe. Et il est peu de chance que la donne soit changée par le dispositif concocté pour surmonter les réticences au départ, consistant à maintenir à ceux qui partent leur

« statut Bercy », grâce à une sorte de « sac à dos social », comme on dit pour les cheminots. On dira plus loin tout le mal que l'on en pense. C'est un changement de logiciel qui s'impose. Plus prometteuse nous paraît déjà la participation maintenant active de Bercy aux dispositifs mis en place par le secrétariat général du gouvernement pour la constitution et le pilotage interministériel d'un vivier de cadres supérieurs.

Plus difficile à appréhender est cet écueil pour ce qui est du volet des idées et de l'approche conceptuelle des dossiers. On en connaît le refrain, celui d'un Bercy altier drapé dans sa superbe, coupé du reste du monde et habité de cette hubris qui paraît lui être congénitale. Il n'est pas de meilleure illustration de ce grief que les multiples philippiques récurrentes sur le sujet. Ainsi celle d'une personnalité de premier plan, promoteur en 2018 d'un grand plan pour les banlieues, qui ne vise pas spécifiquement les Finances, mais ne les oublie certainement pas : « Il y a une élite technocratique avec une vision consanguine. Des gens individuellement exceptionnels, mais qui sont non fertilisés. Nous sommes un pays qui a rétréci la diversité de ses élites. C'est le drame de l'entre-soi⁶. » L'analyste politique Dominique Reynié parle pour sa part de « conception sociale-étatiste » d'une autre époque⁷. Il y a de l'outrance dans ces propos. Bercy peut aisément faire valoir être par nature en prise réelle et quotidienne avec les entreprises, l'international, les usagers... et se confronter à des interlocuteurs multiples. Mais ces propos ne peuvent être ignorés.

85

LE MIRAGE MORTIFÈRE DU « TOUT GARANTI »

Dernière pesanteur qui mérite attention, car peut-être la plus insidieuse, si l'on n'y prend garde, celle du mirage de ce que l'on peut qualifier de « tout garantie », au sens de gestion à laquelle est assigné l'impératif central, lénifiant s'il en est, qui consiste à garantir les agents contre toute forme de risque, d'aléa ou d'incertitude, et contre toute perte, si minime soit-elle, d'un élément de leur situation antérieure. Au travers de « carrières organisées » et de barèmes, multiples et détaillés, négociés à l'infini avec les organisations syndicales, sur tous les sujets de gestion (mutations, primes, notation...). Au travers plus encore de dispositions réglementaires assurant formellement le maintien d'avantages, notamment en matière

6. « Banlieues à l'abandon : Jean-Louis Borloo dénonce un "scandale absolu" », *Le Monde*, 26 avril 2018.

7. « Dominique Reynié : "Le discours de Macron exprime une réaction à un système politico-administratif conservateur" », *Le Monde*, 10 juillet 2018.

de rémunération, en dépit de la perte de la situation les justifiant. Il est frappant de relever le nombre de textes indemnitaires dont le seul objet est de créer de tels cliquets (voir l'exemple caricatural de la décision du secrétaire général du 18 juin 2012 prévoyant des compléments de rémunération pour les administrateurs des douanes afin de leur garantir leur niveau de rémunération lié à l'occupation antérieure d'un poste comportant un certain niveau de responsabilité et qu'ils n'occupent plus !!!). Et il est question d'abonder encore dans cette voie, dans l'idée, selon la formule entendue d'un responsable, que « tout risque doit avoir sa garantie ». On a évoqué par ailleurs le projet de dispositif permettant aux personnels qui quittent Bercy de le faire avec une sorte de « sac à dos social », véritable hérésie au regard du droit de la fonction publique et source de mitage du tissu de celle-ci. Qui ne voit qu'il y a là un contre-signal à la promotion d'une fonction publique où les agents se prennent en charge ? Et qui ne voit au total que, là où la gestion administrative et la garantie sont partout, la gestion personnalisée et l'émulation ne sont nulle part, et que l'on accentue encore le fossé entre le monde de la fonction publique, hyperprotégé, et le reste du monde du travail, ou entre le secteur public et l'entreprise ? Quelle est l'entreprise qui garantit à ses cadres une carrière toute tracée ?

UNE DOUBLE NÉCESSITÉ :

ENGAGER « UNE TRANSFORMATION EN PROFONDEUR »
ET AFFICHER « UNE VOLONTÉ POLITIQUE CLAIRE »

Les considérations qui précèdent montrent l'ampleur des défis auxquels Bercy se trouve confronté dans la gestion de ses personnels. D'aucuns ne manqueront pas de prétendre qu'il est donné à ces défis une trop grande place, au regard de la qualité soulignée d'emblée de ces personnels et des résultats dont ils sont les acteurs. Il ne nous semble pas.

Il va certes de soi que les pesanteurs relevées ne sauraient faire oublier la solidité des fondamentaux des ressources humaines de Bercy, telles que déjà mises en exergue. Cela fait des personnels de Bercy une force de frappe incomparable. Et s'il est des troupes empêtrées dans les demi-mesures de gestion, elles ne sauraient faire perdre de vue l'exceptionnelle efficacité, autrement plus significative, des équipes, notamment en centrale, qui fonctionnent à plein régime, loin des blocages et des sentiers tout tracés. Il ne faut pas confondre les deux mondes évoqués en introduction.

Et il va de soi également que ces pesanteurs ne sauraient occulter

les profondes mutations de leur administration dont les personnels de Bercy sont les acteurs. Mutations dans les missions, ne serait-ce qu'en raison de la construction européenne, qui a un impact de grande ampleur sur tous les domaines d'action de Bercy. Mutations dans les structures, dont la création de la DGFIP n'est que le volet le plus emblématique – il faut y ajouter les multiples changements de périmètres ministériels, les regroupements et les suppressions de sites (tous les postes-frontières dans l'espace Schengen, deux tiers des postes comptables centralisateurs d'arrondissement, un grand nombre de trésoreries de proximité...) et le chamboulement de l'organisation des services déconcentrés de l'État, dont les trois mille agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont bien placés pour parler plongés qu'ils ont été, sans grand ménagement, dans le grand bain de la gestion interministérielle. Mutations dans les méthodes de travail et dans l'offre de services, comme en témoignent le portail fiscal, dont la robustesse et la qualité ne sont plus à démontrer, ou le développement de la dématérialisation et des téléprocédures, dans l'ambition de faire de Bercy l'administration numérique de référence, exemplaire de « l'État plate-forme », sans oublier la refonte des systèmes d'information (Hélios et Copernic). Le tout accompagné de suppressions nombreuses d'emplois, au rythme de l'ordre de plus de deux mille par an.

87

Et il va de soi également qu'il ne faudrait pas déduire des défis de gestion soulignés que la cause de celle-ci serait irrémédiablement entendue. Tel n'est évidemment pas le sens du propos. Gérer des ressources humaines à Bercy n'est certainement pas un long fleuve tranquille, et il y a du Sisyphe chez les gestionnaires, constamment tenus de reprendre leur ouvrage, face au corporatisme ambiant et à un dialogue social qui est tout sauf clair et franc, et faute d'un « mandat politique clair », comme le dit la Cour des comptes dans son rapport thématique sur la DGFIP. Il reste que, comme il a déjà été indiqué, le socle de la rénovation de cette gestion existe, et que, même si le cœur des pesanteurs est encore soigneusement oublié du dialogue social (la Cour parle de « stratégie d'évitement »), différents jalons sont posés, comme indiqué au fur et à mesure des développements. On peut ajouter aussi deux grands domaines d'action où les feux sont plus particulièrement poussés, l'encadrement supérieur, avec le plan managérial ministériel, et la formation initiale et continue, en pleine rénovation.

Néanmoins, et quelle que soit la réalité de ce qui vient d'être dit, Bercy aurait tort de penser qu'il pourrait s'éviter encore longtemps de s'attaquer au cœur des pesanteurs décrites, et en rester, pour le gros des

bataillons de ses personnels, avec des règles et pratiques de gestion qui ne permettent ni leur pleine valorisation ni leur correcte mobilisation et constituent trop souvent une carapace qui cloue au sol, avec des conséquences qui ne doivent pas être sous-estimées.

88 Relevons déjà que ces pesanteurs ont un prix fort en termes d'effectifs, de réactivité et d'efficience. C'est une source considérable de déperditions de toutes natures. Bercy serait d'autant plus mal placé d'en faire l'impasse que c'est ce qu'il rappelle sans relâche, sous une autre casquette, aux autres administrations. Relevons aussi que les résultats ne sont pas sans appeler bien des nuances quant à leur ampleur. Il n'est besoin que de se reporter à ce que dit la Cour des comptes sur les Douanes dans son rapport public pour 2018, et sur la DGFIP dans le rapport thématique précité, pour le mesurer. La Cour souligne dans l'un et l'autre cas les « retards » accumulés dans les réorganisations, dans le redéploiement des effectifs et des moyens, dans la réduction des coûts, dans la dématérialisation et la transition numérique, et dans le service rendu. Et elle est spécialement sévère sur les ratés en matière de service à la DGFIP : accueil « particulièrement dégradé » dans certaines zones urbaines, temps d'attente excessifs, canal téléphonique déficient, avec « 40 % des appels qui ne permettent pas d'atteindre un agent », progression des services en ligne trop lente en comparaison avec d'autres pays et d'autres services publics, absence d'interlocuteur fiscal unique pour 30 % de la population sans que l'accueil fiscal de proximité ne le compense, absence d'amélioration du service rendu aux collectivités territoriales... Et la Cour continue d'insister sur les effets néfastes des règles de gestion interne sur le bon exercice de la mission de contrôle fiscal. En somme, il serait exagéré de prétendre que le service public trouve pleinement son compte, au regard des avantages consentis.

Relevons *in fine*, un peu du point de vue de Sirius, que le bilan d'ensemble n'est pas aussi brillant qu'on veut bien le dire. Sans qu'il soit besoin au demeurant de faire référence aux graves fiascos, dont le coût se chiffre en milliards d'euros, qui ne manquent pas de se produire à l'occasion, tel celui concernant la taxe de 3 % sur les dividendes instaurée en 2012 et qu'il a fallu rembourser après sa censure par le Conseil constitutionnel. Après tout, ces personnels sont en charge de la santé économique et financière du pays. Si cette santé n'est pas celle qui devrait être, ne peuvent-ils pas, pour partie, en être tenus pour coresponsables bien que n'étant pas les décideurs ? Il est certes trop facile de faire porter à la technocratie le chapeau de tous les maux qui affectent le pays, et il y a beaucoup de démagogie dans les philippiques, du type de celle précitée,

de certains responsables politiques. Mais les élites en cause, en premier lieu celles de Bercy, auraient tort de croire qu'elles peuvent se laver les mains des situations dangereusement dégradées que nous connaissons et qu'elles ne sont pour rien dans les incompréhensions et les réactions épidermiques des peuples.

On dira que c'est aller bien loin dans les exigences vis-à-vis des personnels de Bercy. Et au total les réserves émises sur la gestion et sur les résultats de ces personnels pourront apparaître à beaucoup, tout spécialement aux intéressés, excessives, et même injustes, une façon de voir le verre à moitié vide et non à moitié plein. Qu'il soit permis d'indiquer que c'est le reflet de la place considérable de ces personnels au sein de l'État, et de l'attente et de la confiance profonde mises en eux, fondées en particulier sur leur professionnalisme et leur déontologie, tels que soulignés à plusieurs reprises. Il ne faudrait pas que ces atouts essentiels se trouvent émoussés, faute que soit affronté le cancer du corporatisme, qui pour l'essentiel est à la racine des maux répertoriés, et faute que ceux sur lesquels en pèse la responsabilité n'assument clairement celle-ci. Le temps est certainement venu pour les pouvoirs publics, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport thématique sur la DGFIP, d'engager « la transformation en profondeur » que la situation implique et d'« afficher une volonté claire » de l'assumer. Ce sera la plus belle manifestation que pourra nous faire le ministre de l'Action et des comptes publics, qui est en même temps ministre chargé de la fonction publique, de sa détermination à mener à bien la politique volontariste de modernisation de la fonction publique qui est à son programme.

R É S U M É

Les personnels de Bercy sont marqués du sceau de l'excellence, professionnellement et déontologiquement. Si leur régime de rémunération et d'œuvres sociales, avantageux par rapport au reste de la fonction publique, est à la mesure, tel n'est pas le cas de leur gestion, qui pose problème, entravée qu'elle est par des pesanteurs multiples, notamment corporatistes, qui réduisent singulièrement leur efficacité, en particulier s'agissant des agents des deux grandes directions à réseau (DGFiP et Direction générale des douanes et droits indirects). Une profonde mue de cette gestion a été engagée depuis la fin des années 1990, mais faute d'un « mandat politique clair », comme le dit la Cour des comptes, cette mue est encore loin de la transformation en profondeur qui s'impose.