

Mars 2000 • N° 4

---

**35 heures :  
quand les collectivités  
territoriales  
devancent l'appel**

Synthèse d'une étude  
de Bernard Brunhes Consultants  
menée en partenariat avec  
le Forum pour la Gestion des Villes  
et des Collectivités territoriales



**LES**  
**CAHIERS**  
**DU GROUPE BERNARD BRUNHES**

### **Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes**

L'objectif que poursuivent « Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes » est de contribuer à décrypter les changements sociaux qui sont liés aux mutations économiques actuelles.

Ces évolutions s'observent en France comme en Europe. Car la concrétisation de l'Union économique et monétaire ouvre une nouvelle ère pour l'Europe sociale. La mondialisation exacerbe la concurrence entre des économies aux bases sociales et culturelles profondément différentes et, en même temps, crée de nouvelles perspectives sociales. Les technologies de l'information et de la communication commencent à transformer les conditions de travail et d'emploi.

Les consultants du Groupe Bernard Brunhes rencontrent chaque jour ces réalités et les traitent avec les acteurs concernés. Les enseignements et réflexions qu'ils en tirent, ainsi que les enquêtes de terrain qu'ils mènent fournissent la matière de ces « Cahiers ».

- Le n° 1 des « Cahiers du Groupe Bernard Brunhes » a présenté la synthèse d'une étude réalisée pour la Commission européenne (DGV) par Bernard Brunhes Consultants, sous la direction de Denise Annandale-Massa et Danielle Kaisergruber, avec le concours du Tavistock Institute (Londres) et de Sofi (Göttingen). Cette étude, intitulée « Banques et assurances en Europe : les enjeux sociaux d'un bouleversement », traite de l'impact sur l'emploi des changements structurels affectant les services financiers, ainsi que des analyses et des réponses syndicales en la matière.
- Le n° 2, intitulé « Et si les conflits dans les transports n'étaient pas une fatalité ? », présente l'essentiel d'une étude menée par Jean-François Révah (Bernard Brunhes Consultants). Celui-ci, en s'appuyant sur de nombreuses interventions et observations dans des entreprises du transport terrestre et aérien, analyse les causes de la conflictualité qu'on y rencontre fréquemment. Il donne aussi des clés pour la surmonter et préconise des pratiques sociales et managériales capables de favoriser le changement à l'intérieur des entreprises de transport.
- Le n° 3 a pour titre « 35 heures : une occasion de repenser la formation – Les enseignements des accords de branche et d'entreprise ». Il analyse ces accords et présente une typologie des dispositions qu'ils contiennent en matière de formation. Il présente aussi des cas concrets dans des entreprises. Les innovations qu'on y trouve sont nombreuses et montrent le besoin de renouvellement dans ce domaine. Un certain nombre de questions sont posées quant à l'avenir de la formation et ce texte les soulève.

**Ces trois « Cahiers » sont disponibles (Groupe Bernard Brunhes, 89, rue du Faubourg Saint-Antoine, 75011 Paris – 50 F). Les études concernées sont sur Internet ([www.brunhes.com](http://www.brunhes.com)).**

## SOMMAIRE

## Introduction

<b>Établir un premier bilan</b> .....	<b>5</b>
Il n'existe pas de méthode prête à l'emploi .....	6
Des balises et des axes de réflexion .....	6
Les collectivités vont devoir raisonner en durée annuelle .....	8
Des « passagers clandestins » de la Loi Aubry .....	8

## Chapitre 1

<b>Plusieurs objectifs sont poursuivis</b> .....	<b>11</b>
<b>La création d'emplois : une logique d'entrée fréquente dans l'A.R.T.T.</b> .....	<b>12</b>
Pas de connexion apparente avec les moyens financiers nécessaires	
Une logique qui va rarement de pair avec une réflexion sur le fonctionnement	
Souvent un moyen au service d'autres objectifs	
<b>Un instrument de progrès social : l'amélioration des conditions de vie et de travail</b> .....	<b>15</b>
La qualité de vie comme clé d'entrée	
Essentiellement une opération menée du haut vers le bas	
Un objectif souvent oublié	
Parfois une contribution à la lutte contre la précarité	
<b>Un outil pour préserver la paix sociale</b> .....	<b>16</b>
La logique de l'apaisement	
Un manque de motivation de la part des syndicats et du personnel	
<b>L'occasion de faire évoluer le service public</b> .....	<b>18</b>
Une logique de changement	
Un paradoxe à résoudre	
Réfléchir à la qualité et à l'efficacité du service public territorial	

## Chapitre 2

<b>Ce qui s'est déjà passé dans les collectivités</b> .....	<b>21</b>
<b>Maîtriser le temps du changement</b> .....	<b>22</b>
Fixer des étapes, mais pas des délais trop rigides	
<b>D'abord analyser ce qui existe</b> .....	<b>23</b>
Un bilan préalable peut éviter les malentendus	
Une opportunité de clarifier le fonctionnement interne	
Le danger d'une analyse trop vague ou trop lourde	
Prendre garde à l'effet boomerang	

## SOMMAIRE

<b>La façon de s'y prendre : concertation et négociation</b> .....	<b>25</b>
Comment impliquer les agents territoriaux ?	
Redonner de la vigueur à la concertation	
Mener un double dialogue	
L'intérêt de tester le changement	

**Chapitre 3**

<b>Quels résultats? Quelles solutions?</b> .....	<b>39</b>
--	-----------

<b>Penser d'abord à l'organisation globale</b> .....	<b>40</b>
--	-----------

La réduction de la durée journalière est rarement pratiquée	
Peu d'enthousiasme pour la semaine de 4 jours	
Succès pour les journées ou demi-journées	
L'annualisation/modulation peut s'articuler avec la baisse du temps de travail	

<b>Est-ce réaliste pour les cadres?</b> .....	<b>44</b>
---	-----------

De nouvelles aspirations apparaissent	
Des comptes épargne temps ont été mis en place	
Travailler sur la notion de cadre	
Les «35 heures» pour une nouvelle organisation du travail?	
Peu de réflexion sur le travail en commun	
Quelques cas de réorganisation des services	
Peut-on engager en même temps des projets de services et les «35 heures»?	
L'occasion de renouveler les pratiques de gestion des ressources humaines et de management	

<b>Une amélioration des prestations encore limitée</b> .....	<b>55</b>
--	-----------

Essentiellement des services plus accessibles	
Vers de nouveaux services aux usagers	

<b>Réduire le temps de travail pour créer des emplois?</b> .....	<b>59</b>
--	-----------

Quel niveau de créations d'emplois «acceptable»?	
Le «principe de réalité»	
Majoritairement des emplois de catégorie C	
Surtout dans les services en contact direct avec l'utilisateur	
Un outil de lutte contre la précarité	
Le prix des «35 heures» : l'impact du coût des emplois	
La contribution financière des agents : pourquoi, comment, jusqu'où?	
Parfois un moyen de lutte contre l'absentéisme	
Des suppressions de jours de congés exceptionnels	

**Conclusion**

<b>Une opération complexe mais intéressante</b> .....	<b>70</b>
---	-----------

*« Le temps est ce que nous désirons le plus  
mais hélas ce que nous utilisons le plus mal »*

William Penn

## Établir un premier bilan

Le calendrier de la mise en place des 35 heures prévoit leur application progressive dans les trois fonctions publiques, l'ensemble des fonctionnaires devant y être passé au plus tard en janvier 2002.

Jusqu'ici, la question de l'aménagement-réduction du temps de travail (A.R.T.T.) dans les collectivités territoriales s'est posée en terme d'opportunité : ont-elles intérêt à devancer l'éventuelle législation ? Disposent-elles de marges de manœuvre suffisantes ? Les conséquences sur leur organisation seront-elles facilement maîtrisables ? Mais, à court terme, une interrogation les recouvre : comment réduire le temps de travail ? Tout en respectant le cadre général de la loi, quels outils mobiliser pour définir un accord répondant aux problématiques locales particulières ?

Dans cette optique, une capitalisation des expériences, avec leurs réussites et leurs difficultés, apparaît nécessaire.

Menée par Bernard Brunhes Consultants en partenariat avec le Forum pour la Gestion des Villes et des Collectivités territoriales, la présente étude a pour objet de présenter une synthèse des expériences récentes.

Des études ont déjà été réalisées dans ce champ : l'Observatoire de la fonction publique territoriale a publié en février 1997 une étude statistique apportant un éclairage sur les pratiques des administrations locales, les représentations des décideurs locaux et les règles juridiques qui s'appliquent en la matière. En parallèle à ce rapport, Bernard Brunhes Consultants a réalisé pour l'Observatoire une enquête qualitative qui portait sur un échantillon de quinze collectivités se situant à des étapes très diverses de réflexion sur la réduction du temps de travail ou sur sa mise en œuvre. Enfin, le rapport

produit sous la direction de Jacques Roché par la Commission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques présente un état des lieux de la réglementation et des pratiques concernant le temps de travail et les heures supplémentaires. Photographie objective, il a selon nos interlocuteurs, du fait des interprétations médiatiques dont il a fait l'objet, modéré les initiatives locales en matière de réduction du temps de travail.

## Il n'existe pas de méthode prête à l'emploi

Les objectifs de cette étude sont différents : Il s'agit tout d'abord d'établir un bilan qualitatif des expériences récentes et abouties d'aménagement-réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales, en insistant sur des points très concrets, qui puissent servir les initiatives à venir. Elle répond ensuite au souci des nombreuses collectivités qui engagent ou souhaitent engager une réflexion sur le sujet, de disposer d'un état des lieux clair de ce qui s'est fait.

Plus qu'exposer les modalités choisies (réduction journalière, hebdomadaire, annualisation, compte épargne temps...), cette étude entend présenter la façon dont a été conduit le projet de changement (modes d'association des agents, négociation entre partenaires sociaux, rôle de l'encadrement, redéfinition des modalités d'exécution du service public, réorganisation de l'administration de la collectivité) et d'en percevoir les enjeux.

En aucun cas ce document ne prétend offrir de méthode prête à l'emploi, autant parce qu'il n'en existe pas que parce qu'une seule ne pourrait répondre à la diversité des situations. L'intérêt d'engager aujourd'hui un processus d'aménagement-réduction du temps de travail étant justement de favoriser la constitution d'un accord local répondant aux intérêts locaux, il ne serait pas souhaitable de rechercher une quelconque démarche type. Nous préférons montrer ce qui, au cas par cas, permet de parvenir à un accord « tous gagnants » (usagers, agents et administration).

## Des balises et des axes de réflexion

1. Cependant, la commune de Crest, qui a mis en place un système incitant au temps partiel, a été intégrée à l'étude du fait de l'intérêt que représente sa problématique (situation financière difficile) et parce que son expérience a été régulièrement citée par nos interlocuteurs. Hormis ce cas, les seuls aménagements (promotion du temps partiel, variations des horaires, etc.) ont été exclus de l'étude, ce qui ne préjuge pas bien sûr de l'intérêt de ces démarches.

Cette étude part donc des démarches, plus ou moins empiriques, plus ou moins formalisées, mises en œuvre par les collectivités locales. Elle les analyse, les confronte, dans le but de trouver les logiques d'articulation des démarches et de placer, ici ou là, en fonction de l'importance des enjeux, quelques balises ainsi que des axes de réflexion.

Les expériences d'aménagement-réduction du temps de travail dans les collectivités locales s'inscrivant en grande majorité dans la logique des « 35 heures » du secteur privé, nous avons concentré notre étude sur les dispositifs de réduction collective du temps de travail <sup>(1)</sup>, en ne retenant que les démarches conduites récemment.

Après une recherche documentaire approfondie, une trentaine de collectivités a été recensée. Certaines ont abandonné en chemin, principalement pour des raisons de changement politique ou d'oppositions syndicales aux conditions de mise en place. L'étude porte donc sur 21 collectivités : 13 Villes (Alès, Ancenis, Blain, Bordeaux, Chaumont, Crest, Laxou, Mérignac, Ploemeur, Plouzané, Pontoise, Saint-Priest et Vierzon), une Communauté urbaine (la Communauté urbaine de Strasbourg), six Départements (Ariège, Aude, Haute-Garonne, Landes, Nièvre, Territoire de Belfort) et une Région (Provence-Alpes-Côte d'Azur) <sup>(2)</sup>.

Les collectivités étudiées sont inscrites dans des situations socio-économiques locales très variables : en milieu rural, périurbain ou urbain, dans des contextes politiques différents et avec des moyens financiers et humains fort hétérogènes, s'étalant de 63 agents (Ville de Blain) à plus de 6 000 répartis dans 83 services (Communauté urbaine de Strasbourg).

La concentration sur les Départements et les Régions des passages de 39 à 35 heures s'explique par le fait que ces deux types de collectivités ont été exclus des Contrats de Solidarité institués par l'ordonnance du 30 janvier 1982. Cette mesure proposait, par la voie d'une contractualisation entre la collectivité et l'État, une prise en charge totale ou partielle des cotisations sur les salaires du personnel concerné et des nouveaux embauchés, à la condition d'une réduction sensible de la durée du travail et d'une optimisation du fonctionnement des services. Les résultats, en embauches et en améliorations du service public, ont été considérés comme décevants par les responsables territoriaux interrogés. De plus, nombre de collectivités ont joué l'effet d'aubaine et sont revenues à 39 heures dès la fin des aides de l'État. Ceci explique la variété des situations de départ dans les municipalités étudiées.

2. Cette dernière n'avait pas signé d'accord au moment des interviews, mais a été incluse dans l'étude afin de présenter les problématiques propres à ce type de collectivité. Le 20 décembre 1999, *La Gazette des Communes* annonçait que le projet de passage aux 35 heures a finalement été refusé par l'assemblée régionale, « en raison de l'opposition des élus de droite et d'extrême-droite ».

#### Des amplitudes de réduction diverses

- Passage « classique » de 39 à 35 heures, du type loi Aubry pour l'ensemble des départements (l'Aude exceptée), la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que pour la Communauté urbaine de Strasbourg et la Ville de Chaumont ;
- Passage de 39 à 37 heures pour trois Villes (Ancenis, Blain, Laxou et Ploemeur) ;
- Passage de 38 à 32 heures, sous forme d'incitation au temps partiel, pour une Ville (Crest) ;
- Passage de 37 à 35 heures pour quatre Villes (Bordeaux, Plouzané, Pontoise et Vierzon) et un département (le Conseil général de l'Aude qui a négocié en 1982 un compromis avec le syndicat majoritaire pour passer à 37 heures, sous forme de congés supplémentaires) ;
- Passage de 37,5 à 35 heures pour une Ville (Saint-Priest) ;
- Passage de 36 à 35 heures pour deux Villes (Alès et Mérignac).

## Les collectivités vont devoir raisonner en durée annuelle

Précisons que si les collectivités locales raisonnent jusqu'à présent en durée hebdomadaire, elles sont très souvent, en moyenne hebdomadaire sur l'année, en dessous des 39 heures légales, et même des 38 ou 37 heures qu'elles affichent. En effet, les congés accordés dépassent très souvent les 25 jours légaux. Alors qu'elles y sont peu habituées, les collectivités, ainsi que le préconisait le rapport Roché, vont devoir, comme les entreprises, raisonner en durée annuelle de travail sur la base de 1 600 heures.

### La méthode employée

*Nous avons interviewé, sur la base d'un guide d'entretien semi-directif, des responsables de projet A.R.T.T. identifiés dans chaque collectivité (le Directeur général des Services, le Secrétaire général, le Directeur des ressources humaines, le chargé de mission « ARTT »).*

## Des « passagers clandestins » de la Loi Aubry

La loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail dans le secteur privé, dite loi Aubry, constitue la trame de fond de la plupart des accords. Les collectivités territoriales l'ont interprétée, voire essayé de la transposer. Le lien avec ce qui s'est passé ces dernières années dans le privé est évident. Les collectivités peuvent considérer cette loi à la fois comme un « déclencheur final d'une discussion ancienne qui s'enlisait », une « occasion à ne pas manquer » voire un « prétexte » (se posant ainsi comme destinataires indirects, « passagers clandestins de la loi Aubry »). Souvent, elles se considèrent comme liées à ses résultats et expliquent leur engagement dans la démarche pour contribuer à sa réussite...

Les élus qui ont engagé plus tôt le mouvement ou qui ne partagent pas l'orientation politique du gouvernement actuel font, pour leur part, plutôt référence à la loi du 11 juin 1996, dite de Robien, comme événement déclencheur de leur démarche. La municipalité de Blain y fait allusion en toutes lettres dans son protocole d'accord : « considérant les efforts entrepris par les instances nationales et notamment la publication de la loi de Robien [...] ». La municipalité d'Ancenis motive de la même façon son passage de 39 à 37 heures en 1997. Bien que conscients des différences entre entreprises privées et collectivités locales, certains responsables territoriaux voient dans leur propres démarches d'aménagement-réduction du temps de travail un exemple à donner aux entreprises implantées sur leurs territoires. Tel est le cas de Plouzané : « même si il y a peu d'entreprises dans la commune, nous souhaitons donner l'exemple et montrer que les 35 heures ça peut marcher » ; ou encore de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur : « Nous sommes en lien régulier avec les entreprises et

nous voulions leur montrer le chemin». Le Conseil général de l'Aude pour sa part exprime sa conviction qu'il existe un « effet boule de neige aussi bien auprès des communes qu'auprès des entreprises ». Les collectivités interviewées tiennent à ce rôle de précurseur, qui les place d'emblée dans une dialectique du changement et de l'innovation ; il conforte, dans le même temps leur image sociale (qualité de vie des salariés, créations d'emplois) auprès de leurs agents et auprès des usagers. La communication externe est d'ailleurs, à la différence de la communication interne, assez rarement négligée. Enfin, Communes, Départements ou Régions insistent sur l'intérêt, pour la fonction publique elle-même, d'avoir enclenché le mouvement des « 35 heures ». Selon eux, le fait d'avoir devancé la réglementation sur la durée du travail rend possible un accord en conformité avec la situation particulière de chaque collectivité (conjoncture financière, ressources humaines et techniques disponibles, état de l'emploi dans la zone et contexte politique local). Ces compromis locaux ne tiendront qu'à la condition, note un des responsables interrogés, que « la loi ne déconstruise pas ce qui a été localement bâti ».

#### **Les trois auteurs**

(Bernard Brunhes Consultants)

- *Nicolas Bourgeois est consultant*
- *Anne Chatauret est Directeur général de Bernard Brunhes Consultants*
- *Cécilia Maréchal est Directeur de projet au Pôle « Collectivités territoriales »*

#### **Un partenariat avec les collectivités territoriales**

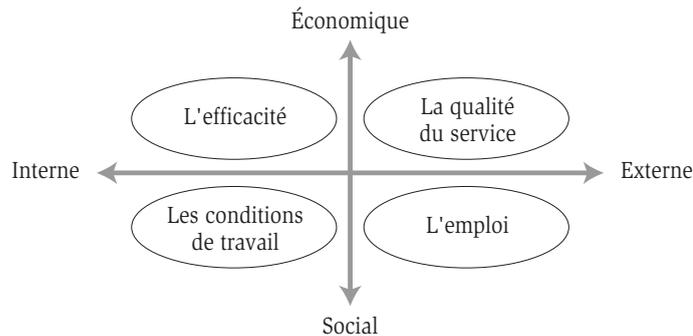
*Depuis une dizaine d'années, Bernard Brunhes Consultants est partenaire des collectivités territoriales pour améliorer le service public local. Ses interventions d'étude et de conseil se développent selon trois axes :*

- *diagnostics stratégiques des territoires, mobilisation des acteurs locaux autour de projets et stratégies de développement partagés, management des systèmes d'action locaux, optimisation des partenariats...*
- *appui aux élus locaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales (formalisation et traduction opérationnelle des objectifs politiques, projets d'administration, projets de service, coopérations élus-cadres...) et assistance méthodologique à l'évaluation des politiques publiques locales.*
- *conseil en organisation et management des collectivités territoriales, gestion des ressources humaines, aménagement et réduction du temps de travail, conduite du changement...*

# CHAPITRE 1

Plusieurs objectifs  
sont poursuivis

Les objectifs poursuivis par les opérations de réduction et d'aménagement du temps de travail engagées dans les collectivités locales sont bien connus : créations d'emplois, amélioration de la qualité de vie ou des conditions de travail des agents territoriaux, amélioration du service public. On peut présenter ces objectifs suivant un schéma simple :



Ces raisons sont parfois associées les unes aux autres par les responsables au fur et à mesure que la réflexion avance et que les incidences possibles de la réduction du temps de travail sur le fonctionnement ou sur l'image de la collectivité apparaissent plus clairement.

Mais, jusqu'ici, on avait peu fait le lien entre les objectifs de la réduction du temps de travail, la méthodologie de mise en place et les résultats finaux. Montrer que l'élément déclenchant de la réflexion est déterminant dans la suite de la démarche, tel est le premier apport visé par cette étude.

L'analyse des 21 cas étudiés a mis au jour quatre logiques, quatre manières différentes de penser et de mettre en œuvre la réduction du temps de travail, parce qu'engagées à partir d'un « point d'entrée » différent. La description de ces logiques, fait l'objet du présent chapitre. Elle est volontairement schématique et quelque peu caricaturale afin que leurs enjeux apparaissent plus clairement. La réalité des situations est souvent plus complexe...

### **La création d'emplois : une logique d'entrée fréquente dans l'A.R.T.T.**

La première logique s'organise autour d'un objectif central : la création d'emplois. Il s'agit avant tout, dans ce cas, de répondre à la situation dégradée du bassin d'emploi local (taux de chômage important, faibles gisements d'emplois, spécialisations en déclin...).

Souvent intégrée au programme électoral qui a porté les nouveaux politiques à la tête de l'exécutif local, la réduction du temps de travail est ici essentiellement une mesure tournée vers la population locale et plus particulièrement vers les demandeurs d'emploi. Les « 35 heures » font ainsi partie d'une forme de politique de soutien à

l'emploi local, la collectivité considérant comme directement de son ressort les problèmes d'emploi sur son territoire. Ce sentiment « d'urgence sociale » semble plus précisément le fait de certains Départements et de quelques petites Communes (en raison de leur proximité directe avec la population).

### Pas de connexion apparente avec les moyens financiers nécessaires

De manière assez surprenante, l'objectif de création d'emplois a souvent été lancé, dans un premier temps, sans connexion apparente avec les moyens financiers nécessaires. Or les collectivités qui ont manifesté leur volonté de créer des emplois n'en avaient pas toutes les moyens financiers. C'est pourquoi les résultats ont été variables, en fonction des marges de manœuvre financières.

Le fait de disposer de moyens financiers suffisants permet le plus souvent, dans les démarches étudiées, de procéder selon un simple calcul mathématique : à 10 % de réduction du temps de travail (passage de 39 à 35 heures) correspondent 10 % d'emplois créés, voire davantage.

Cependant la capacité de financement des collectivités ne permet pas toujours de créer des emplois « au prorata ». Les contraintes financières ont pu conduire à trois grands types de solutions considérées pourtant, *a priori*, par d'autres collectivités territoriales comme totalement inenvisageables.

- Dans une logique de partage du travail, certaines collectivités n'hésitent pas à demander un effort au personnel sous forme de réduction ou de modération salariale (réduction des primes, réduction du montant d'heures supplémentaires rémunérées...).
- D'autres collectivités, considérant que l'impératif de création d'emplois est suffisamment légitime pour augmenter la pression fiscale, demandent un effort au contribuable.
- D'autres enfin, à défaut de pouvoir créer le nombre d'emplois nécessaires, s'arrêtent sur le chemin des « 35 heures » à 38, 37 ou 36 heures.

### Une logique qui va rarement de pair avec une réflexion sur le fonctionnement

Ces initiatives semblent aller rarement de pair avec une réflexion sur le fonctionnement de l'administration territoriale, avec une recherche d'éventuels gains de productivité, y compris là où les marges de manœuvre l'auraient permise. L'expérience montre, en effet, que des améliorations de l'organisation, des allègements de procédures, des affectations différentes des tâches entre les agents permettent à certaines collectivités locales des gains de temps substantiels. Telle Ville qui, faute de moyens, a dû se résigner à passer à 37 heures plutôt qu'à 35, aurait ainsi pu atteindre son objectif et se mettre en cohérence avec une durée du travail qui semble devoir se généraliser sur le territoire.

Tout se passe dans cette logique comme si création d'emplois et recherche d'efficacité étaient *a priori* incompatibles, voire antagoniques, ce qui prive les collectivités d'une opportunité d'optimiser leur service au public. Rien ne s'opposerait pourtant à ce que les

nouveaux emplois créés servent à bien autre chose qu'à simplement compenser la réduction du temps de travail, par exemple à affecter davantage d'agents aux missions sous-dotées en effectif ou à créer de nouveaux services.

### Souvent un moyen au service d'autres objectifs

Si la création d'emplois constitue pour certaines collectivités l'objectif central de l'A.R.T.T., elle est pour la plupart des autres soit un objectif secondaire soit un moyen au service d'autres objectifs.

En effet, majoritairement, la création d'emplois est comprise comme un moyen permettant d'assurer la continuité des missions de service public et non comme un but en tant que tel. « Par la force des choses la création d'emplois nous permettait de maintenir la qualité du service rendu ; les deux objectifs ont été considérés comme indissociables dans l'ensemble de notre démarche », a affirmé le Conseil général de la Haute-Garonne. De plus, toutes les collectivités sont soucieuses de contribuer à l'effort collectif engagé par les « 35 heures » et à la recherche de solutions contre le chômage, ne serait-ce que par un « geste symbolique » (1 ou 2 emplois créés dans quelques petites collectivités).

Des collectivités interviewées, seules deux Villes ne soutenaient aucun objectif de création d'emplois. L'une considérait que « l'existence d'importantes poches de sous-productivité permettait de maintenir la qualité du service sans nécessiter de nouvelles embauches » ; l'autre, compte tenu de la situation dégradée de ses comptes, cherchait plutôt à réaliser des économies de fonctionnement.

Si la création d'emplois est un objectif fréquent, les responsables interviewés refusent toutefois de s'engager *a priori* sur un quelconque chiffre des créations d'emplois dues aux « 35 heures ». Le niveau des créations d'emplois nécessitées par l'A.R.T.T. est une variable que l'administration ne peut connaître qu'après une analyse de son fonctionnement, un travail sur l'ajustement ou la redéfinition de ses missions et sur les réorganisations permettant des gains en efficacité.

Or, quelques collectivités ont fait part de leur difficulté à faire accepter par les représentants du personnel leur impossibilité à définir *a priori* le niveau d'emploi nécessaire à la réduction du temps de travail. Ainsi le Conseil général de l'Ariège a vu, pour cette raison, deux syndicats se retirer dès l'engagement de la démarche.

Les collectivités qui ont mené un processus de réduction du temps de travail ont fait preuve de prudence en évitant pour la plupart des effets d'annonce et des positions idéologiques en matière de créations d'emplois. Sur ce sujet, la période est dorénavant au pragmatisme...

## **Un instrument de progrès social : l'amélioration des conditions de vie et de travail**

### **La qualité de vie comme clé d'entrée**

Pour un ensemble d'autres collectivités, l'amélioration des conditions de vie (au travail et hors travail) des agents territoriaux a constitué la clé d'entrée dans le processus d'aménagement-réduction du temps de travail.

Pour les responsables de ces collectivités, engager les «35 heures» consistait d'abord à promouvoir un nouveau type de rapport au travail, davantage basé sur le temps libre, l'engagement associatif, l'éducation des enfants... L'idée sous-jacente est qu'il s'agit d'un «premier pas vers un autre modèle de société». Certains n'hésitent pas à rappeler que les grandes avancées sociales ont toujours été liées à la réduction du temps de travail; d'autres désiraient plutôt éviter la constitution d'une société «à deux vitesses» avec, à moyen terme, un secteur privé à 35 heures et un secteur public restant à 39 heures.

Utilisée comme un instrument de progrès social, la réduction du temps de travail est une mesure très largement centrée sur le fonctionnement interne. Certes les démarches engagées dans cette optique contiennent quelques améliorations du service public, mais celles-ci restent de faible ampleur. Les exigences à l'égard du personnel, en contrepartie d'une amélioration substantielle de leur qualité de vie, sont donc plutôt peu importantes.

### **Essentiellement une opération menée du haut vers le bas**

Paradoxalement, les réductions du temps de travail engagées dans la perspective d'un progrès social n'ont pas suscité le besoin pour les responsables territoriaux d'associer les agents à la démarche. La réduction du temps de travail est dans ce cas une opération descendante (du haut de la hiérarchie vers le bas), dont les modalités sont imposées et pour laquelle la négociation est menée directement entre les responsables territoriaux et les organisations syndicales. Ainsi menée, la réduction du temps de travail peut être considérée comme un «don» qui se suffit à lui-même.

### **Un objectif souvent oublié**

Pour les collectivités locales où l'amélioration des conditions de vie des agents n'est pas l'objectif prioritaire, celle-ci est rarement citée, même comme objectif secondaire. Dans un contexte socio-économique qui reste difficile, l'amélioration des conditions de travail et de vie des fonctionnaires territoriaux, qui constituent aux yeux de l'opinion publique une catégorie plutôt privilégiée, n'est pas un objectif que les collectivités mettent en avant.

C'est pourtant une condition essentielle à la constitution d'un compromis et à l'engagement collectif des agents. C'est un levier nécessaire pour le changement, un moyen plutôt qu'un objectif. Le Conseil général du Territoire de Belfort a amorcé ainsi sa démarche : «L'amélioration des conditions de vie des agents était un objectif prioritaire, compte tenu de l'effort demandé aux agents pour l'amé-

lioration du service public». De manière identique, la Ville de Chaumont a misé dès le départ sur la constitution d'un «cercle vertueux», l'amélioration de la condition de vie des 520 agents devant «rejaillir sur les conditions d'accueil du public». Cependant, la plupart des responsables territoriaux, comme ceux d'Ancenis, déclarent que les améliorations des conditions de vie des agents constituent davantage une «incidence positive de la réduction du temps de travail qu'un objectif en tant que tel».

Les collectivités qui ont négligé cet aspect ont constaté un manque d'implication du personnel, qui se répercute sur la pertinence des propositions des services quant à l'amélioration de leur efficacité et du service rendu. Pour emporter l'adhésion des agents à une mesure qui comporte souvent une réorganisation ou au moins une redéfinition de leur fonctionnement au travail, les responsables territoriaux insistent sur la nécessité de rendre visible l'impact de la réduction du temps de travail sur les conditions de vie. Cela suppose, entre autres, d'opter pour des formules permettant cette prise de conscience (par exemple, dégager une demi-journée au lieu d'une réduction journalière peu visible) et de la stimuler par une communication interne soutenue.

### Parfois une contribution à la lutte contre la précarité

Enfin, dans certains cas, l'introduction des «35 heures» peut répondre à un objectif d'amélioration des conditions d'emploi des agents en position précaire (Contrat Emploi Solidarité [CES], Contrat Emploi Consolidé [CEC], temps non complet, temps partiel non choisi, vacataires, certains postes contractuels...). Une telle mesure constitue une participation de la collectivité à la lutte contre la précarisation de l'emploi et renouvelle la motivation de l'agent au travail. C'est ainsi que la Ville de Ploemeur, collectivité de 320 agents, a choisi, à l'occasion de son passage de 39 à 37 heures, de transformer ses 49 CES en emplois pérennes. «Dans le même ordre d'idée, note le Secrétaire général, la Ville a mené un programme de titularisation; les 37 heures ont été l'occasion de mettre fin à des situations d'exception : certains agents étaient au service de notre collectivité depuis 15 ans sans encore avoir été titularisés». Le Conseil général de la Nièvre se situe dans une logique proche.

Objectif incident peut-être, l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents n'en demeure pas moins un élément stratégique à ne pas négliger.

## Un outil pour préserver la paix sociale

### La logique de l'apaisement

La réduction du temps de travail peut aussi répondre à une demande syndicale et ainsi promouvoir la «paix sociale» dans un but préventif d'évitement de conflit.

Dans certains cas on a répondu à une demande explicite, dans d'autres cas on l'a devancée. Ainsi, dans une Commune, l'intersyndicale a évoqué la question des «35 heures» à chaque Comité technique pari-

taire durant deux années et diffusait régulièrement des lettres de revendication avant que les élus ne présentent un projet. Dans deux collectivités où les rapports entre les élus et les responsables syndicaux ont été jugés tendus, les «35 heures» sont apparues comme l'occasion de «devancer la demande syndicale», «d'épuiser les sources de revendication». Dans l'une d'entre elles, le responsable du projet A.R.T.T. indique que, «faisant le constat qu'à court ou moyen terme il serait confronté à la question de la réduction du temps de travail, [l' élu] a sans doute voulu devancer les insistances syndicales et faire l'économie d'une discussion et de tensions». Utilisée ici dans une stratégie d'évitement du dialogue avec l'acteur syndical en avançant ses revendications, la réduction du temps de travail revêt des applications insoupçonnées, qui peuvent d'ailleurs se révéler dommageables à terme, notamment quant à la formulation d'un accord durable. La réduction du temps de travail considérée comme un outil de paix sociale est un processus qui peut être piloté avec les organisations syndicales, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

#### Un syndicat initiateur et copilote

*« Notre Conseil général s'est voulu précurseur du passage aux 35 heures en acceptant d'étudier une proposition formulée en ce sens par le syndicat majoritaire. Nous avons considéré, tout au long de la démarche, ce syndicat, légitime et constructif au sein de notre collectivité, comme un partenaire » souligne le Directeur des ressources humaines du Département.*

*Cette section syndicale a véritablement été porteuse du projet de l'aménagement-réduction du temps de travail. Souhaitant connaître les positions des salariés du Département sur le sujet, le syndicat a réalisé une enquête en janvier 1997, à laquelle 263 agents ont répondu, sur un effectif total de 500. La réduction du temps de travail était considérée « nécessaire » par 55 % d'entre eux et par 40 % « indispensable ». Le questionnaire abordait aussi le temps libre, le problème des heures supplémentaires, le temps partiel (un tiers des agents se déclarait prêt à travailler 32 heures contre une réduction des primes annuelles) et le choix des formules.*

*Fort de ces résultats, le syndicat a négocié avec l'employeur pour aboutir en décembre 1998 à un accord sur les 35 heures permettant au personnel de bénéficier de 23 jours de congés supplémentaires. L'accord ne comporte ni réduction de salaire ni réduction de primes. Pour les agents du Conseil général, la réduction du temps de travail devait aussi créer des emplois (de façon certaine ou probable pour 95 % des réponses) ; finalement 20 emplois ont été créés.*

*Ainsi, l'initiative du syndicat a permis de relancer le dialogue social, assez tendu depuis une réorganisation des services du Département, autour d'une mise en œuvre de projets de services. L'engagement d'un syndicat peut permettre d'accélérer la démarche, en la relayant, et constitue un vecteur efficace de communication interne, surtout lorsque ce partenaire social est influent et reconnu.*

### Un manque de motivation de la part des syndicats et du personnel

À l'exception de ces quelques collectivités, les revendications des organisations syndicales en matière de réduction du temps de travail ont globalement été peu insistantes, voire inexistantes. Certes, le débat a été à l'ordre du jour de nombreux Comités techniques paritaires, mais souvent plus pour des questions de forme et de respect des positionnements nationaux qu'avec une réelle volonté d'engager localement une réflexion en ce domaine. La plupart des responsables territoriaux évoquent une demande syndicale « non prégnante », « de façade », au mieux « latente ». Cette absence de motivation syndicale a pu mettre en porte-à-faux l'initiateur politique, prêt à consentir à un effort important mais qui n'a pas perçu de véritable écho du côté syndical.

Cet apparent manque de motivation des organisations syndicales pour l'aménagement-réduction du temps de travail provient de l'absence de revendication en ce domaine du personnel territorial. Selon des organisations syndicales, ce manque d'enthousiasme n'est pas général et trouve quelques explications : « manque de visibilité du projet », « impression de ne pas maîtriser tous les éléments » (« on ne savait pas ce que l'A.R.T.T. allait mettre au jour »), ou encore « crainte face au changement qui est souvent prétexte à revoir les avantages acquis ». Enfin, des syndicats ont craint que les « 35 heures » n'introduisent de nouvelles contraintes (contrôle et rationalisation du temps de travail).

Promouvoir la paix sociale et, dans certains cas, jouer la carte du partenariat actif ne signifie pas pour autant associer les agents au processus. Au contraire, tout se passe comme si les négociations sur les « 35 heures » en copilotage avec un syndicat dispensaient les responsables des collectivités de consulter le personnel. L'engagement d'un ou plusieurs syndicats représentatifs des personnels de la collectivité peut laisser penser que cette concertation directe est inutile. En fait, l'absence de travail participatif avec les agents révèle sans doute que la réduction du temps de travail entreprise pour maintenir la paix sociale est en général peu exigeante en terme de contreparties demandées aux agents et de changements dans l'organisation du travail.

### L'occasion de faire évoluer le service public

La dernière logique s'appuie sur l'objectif d'amélioration des services rendus par la collectivité. Améliorer le service public, ce peut être améliorer l'efficacité par la réalisation de gains de productivité, ce peut être aussi améliorer la qualité des prestations par leur réorganisation (élargissement des plages horaires, etc.).

### Une logique du changement

La volonté d'améliorer le service public local est en général impulsée par l'élu territorial qui souhaite montrer sa détermination au changement, voire marquer une rupture avec les gestions précédentes. Elle est plus rarement amorcée par un responsable adminis-

trafic. Ce désir de changement est souvent motivé par le constat d'une baisse d'enthousiasme et de réactivité. On cherche alors à créer un «électrochoc» dans l'organisation territoriale. Un des décideurs interrogé souhaitait en effet «profiter de l'aménagement-réduction du temps de travail pour modifier le management global de [son] administration», «l'aménagement-réduction du temps de travail étant l'élément déclencheur qui amène un vaste projet de réforme dans la collectivité et demande à chacun de s'y ajuster, de repenser son organisation au travail». Ainsi, plus qu'une opportunité pour faire évoluer le service public, l'A.R.T.T. a été parfois considéré comme un moyen d'introduire dans l'univers territorial la notion d'adaptation permanente, réservée il y a peu encore au secteur privé...

Ce n'est qu'à partir d'une telle logique d'entrée que l'ensemble des partenaires de la réduction du temps de travail (agents, responsables territoriaux et usagers) peut se retrouver et que peut se former un accord «tous gagnants».

### Un paradoxe à résoudre

«Moins d'heures, mais un service public meilleur?» Un cadre territorial s'interroge en ces termes sur le paradoxe que doivent résoudre les collectivités qui s'engagent dans la réduction du temps de travail tout en souhaitant améliorer leurs prestations. Il ajoute même : «C'est une souplesse intellectuelle à laquelle apparemment la raison a du mal à souscrire». Apparemment seulement, puisque les collectivités, souhaitant au moins continuer à assurer leurs prestations en même temps qu'elles réduisent le volume d'heures disponibles pour les réaliser, sont contraintes, comme les entreprises privées, de réaliser des efforts d'efficacité. Quelques-unes parlent même de «productivité», notion taboue dans les collectivités il y a encore peu de temps.

Les liens entre diminution de la durée de travail et efficacité sont conçus par nos interlocuteurs selon deux approches opposées :

- Améliorer l'efficacité pour réduire le temps de travail : travailler sur l'organisation du travail et le fonctionnement collectif fera gagner du temps et réduira en conséquence le temps de travail des agents. Les gains de productivité doivent être réalisés dans un premier temps, et ce n'est qu'ensuite que les agents bénéficient concrètement de la réduction du temps de travail.
- Réduire le temps de travail pour améliorer l'efficacité : ce n'est qu'après avoir pris conscience des bénéfices de la réduction du temps de travail sur leur vie au et hors travail que les agents acceptent de s'engager dans une recherche d'optimisation de leur productivité.

Le passage aux 35 heures pour améliorer le service public n'a pas entraîné de demande de contribution financière aux agents. En revanche, leur investissement personnel a été fortement sollicité pour la recherche d'améliorations des prestations.

### Réfléchir à la qualité et à l'efficacité du service public territorial

Certaines collectivités s'inscrivent dès le départ plutôt dans la logique d'amélioration du service public. Un certain nombre d'autres formulent au cours de leur démarche une volonté en ce sens.

En fait, l'aménagement-réduction du temps de travail est souvent une occasion parmi d'autres d'engager une réflexion sur la qualité et l'efficacité du service public territorial. Bien entendu, de très nombreuses expériences d'amélioration du service public ont été menées avec succès indépendamment d'une réduction du temps de travail. Inversement, des mesures de réduction du temps de travail, comme la plupart des contrats de solidarité passés avec l'État, ont pu négliger voire exclure toute plus-value qualitative. Intrinsèquement, réduction du temps de travail et hausse de la qualité ne sont pas liées, ce sont deux démarches indépendantes. Néanmoins les 35 heures peuvent devenir un levier pour l'amélioration du service public.

*Les quatre logiques viennent d'être exposées de manière indépendante, mais elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre.*

*Certes, les démarches axées sur la création d'emplois restent très largement univoques, les collectivités engagées dans cette voie s'interrogeant assez peu sur la possibilité d'y adjoindre d'autres objectifs. Cependant, parmi les collectivités qui se situent dans une autre optique que la création d'emplois, la grande majorité adjoint à la démarche une dimension d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service. Les améliorations de fonctionnement interne peuvent en effet constituer un préalable indispensable pour que l'A.R.T.T. soit effective (nécessité de dégager des gains de productivité). En outre, les améliorations de prestations apparaissent comme une condition essentielle à l'acceptation des « 35 heures » par les usagers. Les collectivités locales souhaitent, au minimum, trouver une justification à la réduction du temps de travail qui ne peut être présentée à l'opinion comme un cadeau aux agents. Dans ce cas, l'amélioration du service public est considérée comme une mesure « allant de soi », sorte de figure imposée des « 35 heures ».*

*La poursuite de plusieurs objectifs est toujours délicate puisqu'elle suppose de mener de front des initiatives relevant de logiques différentes et habituellement traitées, lorsqu'elles ne sont pas liées à la réduction du temps de travail, indépendamment les unes des autres. Mais en même temps, l'articulation de ces objectifs peut favoriser une dynamique de transformation. Il est donc nécessaire de les avoir bien identifiés et hiérarchisés auparavant, tout en recherchant des complémentarités qui enrichissent le projet.*

# CHAPITRE 2

Ce qui s'est déjà passé  
dans les collectivités

Chaque démarche correspond à une situation qui lui est propre quant à l'amplitude de la réduction, les délais de mise en place, le nombre d'agents, la diversité des métiers et des services, la motivation du personnel territorial et de son encadrement. Il serait donc vain de vouloir présenter à partir de ces expériences des modèles dont l'application se prétendrait générale. On peut néanmoins en tirer de riches enseignements.

## Maîtriser le temps du changement

*A priori*, dans les collectivités étudiées, aucune urgence ne presse les collectivités qui ne sont ni contraintes par la loi ni réellement poussées par les organisations syndicales. Cependant les collectivités qui maintenaient un objectif de création d'emplois ont eu un fort sentiment d'urgence sociale stimulé par la volonté de répondre rapidement au problème du chômage. Ces contextes d'urgence ont le plus souvent généré des mises en œuvre rapides qui ne se sont pas appesanties sur la concertation avec les agents. D'autres collectivités, comme les Villes de Vierzon et de Plouzané, sont allées très vite pour une toute autre raison. En effet, pour le responsable du projet à Plouzané, «à partir du moment où on décide, on ne va pas rester des semaines à parler, d'autant que nous n'avons pas toutes les contraintes qu'une entreprise peut rencontrer». Ainsi la mise en œuvre a pris moins de 5 mois. Il est donc possible de passer à 35 heures en 3 ou 4 réunions du Comité technique paritaire, cependant la question de la pertinence des solutions imaginées pourrait se poser...

Au contraire, d'autres collectivités ont pris leur temps. C'est le cas dans un Département : «Mon Président voulait aller rapidement, explique le Directeur général des services, mais j'ai réussi à le convaincre qu'il fallait prendre son temps; on s'est donné un an pour négocier et deux ans pour passer à 35 heures, tant en terme d'emplois qu'en terme de réduction effective de la durée de travail». En effet, il s'agit ici d'un passage aux 35 heures en deux temps, le système reposant sur la récupération. Les agents ont commencé par bénéficier de 16 jours de congés supplémentaires en 1999, avant d'avoir la possibilité de récupérer 26 jours en 2000. C'est également le cas de la Communauté urbaine de Strasbourg, où le chantier des 35 heures, entamé au printemps 1996, devrait s'achever à la fin 2000, s'étalant donc sur 4 années. Ce délai est lié à un processus de changement défini presque site par site et aux multiples aspects que les «35 heures» ont pris dans cette collectivité («changement tous azimuts»).

**Fixer des étapes,  
mais pas des délais  
trop rigides**

À la fréquente question : «Combien une démarche A.R.T.T. prend-elle de temps?», on pourrait répondre : «Tout dépend de ce qu'on met derrière le sigle A.R.T.T.». Ainsi, il n'y a pas de programmation de référence. D'autant qu'en ce domaine rien n'est plus imprudent

que de fixer des délais trop contraignants ou inflexibles. Cependant on peut esquisser une réponse plus précise, en fonction des contreparties demandées aux agents : plus les responsables de la collectivité demandent de contreparties à leurs agents plus la durée des démarches s'allonge (allers-retours de propositions entre les organisations syndicales et les responsables...).

Il est néanmoins nécessaire que les responsables territoriaux maîtrisent le temps du changement, placent les étapes principales à respecter et fixent notamment la date du basculement de l'organisation à « 35 heures », ce que le Secrétaire général de la Ville de Pontoise résume ainsi : « Nous avons fixé des échéances claires pour donner une date butoir aux négociations qui, sinon, se seraient éternisées ».

Cependant des échéances inflexibles peuvent constituer un obstacle ; par exemple une grande ville a préféré interrompre la phase de concertation des agents pour respecter la date du passage effectif à 35 heures fixée lors du Contrat de Progrès, plutôt que la reculer et tirer pleinement les conclusions de l'expression des groupes de travail.

« Repousser les échéances aurait donné un cautionnement aux critiques internes, et notamment syndicales ; prendre ce risque aurait laissé planer le doute sur la conviction politique », note un de nos interlocuteurs dans une autre ville. Or, demander un délai supplémentaire relève d'une volonté de tenir ses engagements sur la méthode et donc sur les résultats attendus, quitte à différer le « basculement ». Ainsi deux Communes et un Conseil général ont repoussé leurs échéances, respectivement de 3, 4 et 8 mois, sans que cela nuise à la qualité de leur démarche, bien au contraire. En définitive, l'urgence est souvent celle que l'on se donne...

## D'abord analyser ce qui existe

L'état des lieux du temps de travail, le « bilan de l'existant », doit faire apparaître les marges de manœuvre mobilisables pour un accord qui satisfasse autant les parties présentes (administration et représentants du personnel) que l'acteur absent mais central : l'utilisateur du service public local.

L'analyse de l'existant a été exploitée de manière variable selon l'objectif initial assigné à l'A.R.T.T. : lorsque la création d'emplois a été la logique d'entrée prioritaire, les collectivités n'ont pas jugé utile de réaliser d'état des lieux, comme si les embauches dispensaient d'une réflexion collective préalable y compris sur leur répartition dans les différents services. Dans les autres cas les états des lieux ont été plus ou moins complets, motivés pour l'essentiel par la volonté de disposer d'une analyse objective des situations, de clarifier les bases des négociations, et aussi d'analyser l'impact sur l'emploi de la démarche.

### Un bilan préalable peut éviter les malentendus

Les collectivités, tout comme les entreprises d'ailleurs, ont des cercles d'emplois aux périmètres fluctuants : statutaires, vacataires, contractuels, stagiaires, CEC, CES, «emplois-jeunes»... De ce fait, les partenaires sociaux ont parfois eu des difficultés à s'accorder sur l'effectif global. L'enjeu est important, car l'appréciation de l'effort de la collectivité pour la création d'emplois en dépend et une différence de point de vue sur l'effectif peut bloquer, au moins temporairement, les négociations. Peu de collectivités prennent le temps de faire le point en ce domaine et doivent parfois affronter les rancunes des organisations syndicales, voire leur «impression d'avoir été flouées». C'est pourquoi, comme le souligne le Directeur général des services d'un petit Conseil général, «il est important de se mettre d'accord dès le départ avec les organisations syndicales sur l'état initial des effectifs». Un bilan préalable rapide permet d'éviter tout malentendu.

L'analyse de l'existant peut être aussi un excellent révélateur des pratiques des différents services. «Le fonctionnement des services étant très autarcique, il a été difficile de mettre en rapport ne seraient-ce que les missions et les moyens à disposition. Au point que pour certains services nous avons fait appel à des cabinets extérieurs pour dresser un bilan à l'aide d'un *benchmarking*», note le coordinateur d'une grosse collectivité.

### Une opportunité de clarifier le fonctionnement interne

Face à cette diversité, le projet des «35 heures» a parfois été conçu comme une opportunité pour clarifier le fonctionnement interne et pour réintroduire dans la collectivité une logique d'équité entre les services. Ainsi, dans une grande ville, l'administration territoriale comme le syndicat majoritaire souhaitaient que l'aménagement-réduction du temps de travail déclenche une recherche d'équité entre les services et soit l'occasion de rendre le fonctionnement de chacun plus transparent. En effet, «jusqu'à maintenant, il existait une véritable iniquité : dans certains services, des récupérations étaient accordées sans réelles justifications et les heures supplémentaires étaient récupérées de manières très variées, tandis que d'autres appliquaient le règlement à la lettre».

L'état des lieux a pu être très complet. On a parfois dressé un bilan des pratiques horaires et du volume d'heures supplémentaires pour chaque service et pour toutes les catégories de personnel. Dans certains cas, l'organigramme a été redéfini à partir des situations concrètes de travail, les circuits de relations entre collègues ont été redessinés, le processus de décision et de délégation a été mis à jour et l'organisation du travail repensée aux niveaux individuel et collectif. À Saint-Priest, le processus comprenait «un état des lieux des moyens humains et organisationnels pour chaque service, dans les 60 unités fonctionnelles ; le raisonnement se faisait à deux niveaux, d'une part sur la réorganisation des services sans moyens supplémentaires, d'autre part sur le *plus* nécessaire en terme de moyens induits par le passage de 37,5 à 35 heures».

À l'inverse, l'absence de diagnostic préalable a été préjudiciable dans la conduite de la concertation, en particulier dans les communes.

### **Le danger d'une analyse trop vague ou trop lourde**

Des collectivités ont souligné le danger d'une analyse de l'existant trop vague, trop lourde ou mal orientée. Sur ce dernier point, des responsables ont fait remarquer que le bilan de l'existant ne doit en aucun cas se transformer en une simple analyse des attentes du personnel sur les formules de réduction du temps de travail. Commencer une réflexion sur les formules entraîne un rétrécissement important du champ des possibles, tant pour les solutions organisationnelles internes que pour les améliorations des prestations. Par ailleurs, l'analyse de l'existant doit être cadrée sur son contenu et le processus balisé dans le temps. En effet, comme cette phase s'intéresse notamment aux fonctionnements collectifs, aux relations de travail entre collègues, il arrive que les discussions se focalisent sur des problèmes « d'ajustements mutuels » et prennent dans des cas extrêmes la voie du règlement de compte. Le risque est maximum dans les collectivités qui pratiquent peu le management participatif, puisque les « 35 heures » apparaissent alors comme le seul catalyseur disponible pour afficher une quelconque revendication. Ainsi, les collectivités soulignent pour la plupart la nécessité de fixer clairement les objectifs de cette phase (comprendre les logiques de fonctionnement, les rythmes de chaque activité et plus largement ses caractéristiques temporelles [délais, temps réel ou différé], les modalités de circulation de l'information, les complémentarités indissociables...) et de poser des échéances fermes pour le rendu des conclusions par service.

### **Prendre garde à l'effet boomerang**

Une grosse collectivité a, en ce domaine, expérimenté les incertitudes de l'innovation : « 14 groupes d'expression ont travaillé sur un bilan de leur fonctionnement comprenant un point sur leur propre organisation et leur façon d'envisager les 35 heures. Les groupes d'expression mis en place étaient composés d'agents de catégorie C, les cadres y avaient un rôle d'animation. Rapidement, les groupes de travail sont devenus des groupes de revendications, qui n'avançaient pas sur le fond, et, finalement, leurs productions n'ont jamais abouti. Ainsi la locomotive lancée à toute vapeur a été bridée en pleine course ». Cet emballement des « machines à créer du compromis » que sont les groupes d'agents dans les services est ensuite délicat à juguler. Il est donc utile de prendre garde à cet « effet boomerang » et de baliser clairement les sujets soumis à l'analyse collective.

## **La façon de s'y prendre : concertation et négociation**

Les expériences analysées montrent que les « façons de s'y prendre » conditionnent les résultats au moins autant que les choix technico-organisationnels.

## Comment impliquer les agents territoriaux ?

### ■ Rendre visibles les conséquences positives sur la vie des agents

Dans les entreprises comme dans les collectivités territoriales, le processus d'A.R.T.T. relève d'une double logique : conduite d'un projet organisationnel et conduite d'un processus de négociation. Ces deux dimensions peuvent être isolées l'une de l'autre ; cependant elles sont très souvent rapprochées afin de permettre l'association des agents aux propositions d'organisation et à l'évolution des négociations.

Une contradiction caractérise néanmoins la participation du personnel au projet : la réduction du temps de travail le concerne directement, tant dans sa vie professionnelle que personnelle ; mais, d'après nos interlocuteurs, il ne semble pas toujours motivé pour repenser ses façons de travailler. Comme si une réduction du temps de travail motivée par des objectifs de qualité de service ou de création d'emplois faisait perdre à l'A.R.T.T. son bénéfice positif pour les agents. C'est pourquoi, comme l'ont souligné quelques-uns de nos interlocuteurs, « la visibilité des conséquences positives sur la vie des agents est primordiale », « la phase de présentation [devant] insister sur les possibilités d'amélioration de la vie personnelle des agents ». En somme, « il faut arriver à les convaincre que ce projet volontariste aurait pu être le projet de chacun, et qu'il parviendra aux mêmes fins ».

L'adhésion des fonctionnaires territoriaux dépend donc beaucoup du caractère apparent des améliorations sur la vie quotidienne de l'agent, mais elle peut aussi reposer sur d'autres facteurs. Ainsi, plusieurs catégories d'agents (horaires, temps non complet...) revendiquent pour la plupart plutôt de l'argent qu'une réduction de leur temps de travail. Lorsqu'on ne peut augmenter leur temps de travail, l'équité impose d'augmenter leur rémunération. Autre facteur à prendre en compte, mais beaucoup plus subjectif : l'intérêt de l'agent pour son travail et son implication personnelle dans l'accomplissement de sa mission. La réduction du temps de travail, contrairement aux effets attendus, peut être mal vécue par l'agent, qui souvent se passionne pour son métier, et il peut la vivre comme une forme de « sanction », de « dessaisissement ».

Réussir l'adhésion de chacun aux « 35 heures » c'est donc prendre en compte la spécificité du rapport au travail de chaque agent. C'est aussi considérer la particularité du service auquel il appartient.

### ■ Cadres : reconquérir une légitimité de managers

Les cadres territoriaux, et plus singulièrement l'encadrement de proximité, ont eu du mal à s'investir dans les projets A.R.T.T. Ils étaient nombreux à considérer que les « 35 heures » ne pourraient les concerner, ce qui diminue naturellement leur enthousiasme à conduire la réflexion dans leurs services. Un des interlocuteurs rencontrés résume un point de vue assez généralisé : « ou bien les cadres n'ont pas été bien préparés à la concertation ou bien il ne s'y sont pas intéressés ». Dans la plupart des collectivités, tout semble s'être passé comme le suggèrent les deux témoignages de responsables qui suivent.

Pour un premier, «la prise en charge de la démarche A.R.T.T. comme la mise en œuvre des 35 heures exigent des chefs de service un type d'implication managériale auquel certains ne sont pas habitués : gestion des conflits, concertation, négociation, arbitrage...».

Un second responsable, dans une petite Commune, fait état des dispositions variables de l'encadrement pour cet exercice : «J'ai constaté que, comme toujours, ceux qui avaient l'habitude de se désengager tiraient la sirène d'alarme pour qu'on gère le projet à leur place. Les autres se relevaient les manches. Cette démarche a donc renforcé la capacité de management de certains et conforté les autres dans une logique d'assistance».

Relais de la Direction générale dans les services («les chefs de service avaient pour mission de porter la bonne parole»), également relais des services auprès des instances de validation, les cadres ont un rôle central dans le dispositif.

S'il a été parfois délicat de motiver l'encadrement et si celui-ci reste souvent sceptique sur la possibilité d'appliquer les «35 heures» à son propre cas, certains cadres ont néanmoins considéré la conduite de la réduction du temps de travail comme l'occasion de se «réaliser professionnellement». Quelquefois investis de nouvelles missions à l'occasion de l'A.R.T.T., notamment en matière de gestion des ressources humaines, les cadres ont pu reconquérir une légitimité de *managers* et être associés par la suite à d'autres projets transversaux, «les 35 heures ont donné envie aux cadres de réinvestir leur fonction».

### Redonner de la vigueur à la concertation

L'aménagement-réduction du temps de travail a été l'occasion de redonner de la vigueur à l'instance paritaire et d'introduire des lieux de concertation orientés vers la définition de projets.

#### ■ Le Comité technique paritaire doit être partie prenante

Instance de concertation composée pour moitié de représentants de l'administration et pour l'autre de représentants du personnel, le Comité technique paritaire (CTP) est directement concerné par la mise en place de la réduction du temps de travail. Les «35 heures» entrent pleinement dans ses compétences<sup>3</sup>. Convoqué au minimum deux fois par an par son président, le CTP est réuni plus fréquemment lors d'un processus de réduction du temps de travail : une fois par mois par exemple à Pontoise, moins souvent dans la plupart des autres collectivités. En règle générale, il est réuni au moment des grands choix technico-organisationnels (formules, horaires d'ouverture, participation financière...) et enfin pour la signature finale de l'accord.

Aux CTP siègent les organisations syndicales les plus représentatives des personnels. Cependant, un département a souhaité que l'ensemble des syndicats, et non les seuls présents au CTP, soit associé à la concertation sur les «35 heures», projet global destiné à marquer la collectivité pour les années à venir.

3. Au titre, notamment, des conséquences de la réduction du temps de travail sur l'organisation de l'administration, les conditions générales de son fonctionnement, les programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail, la situation des personnels, les grandes orientations pour l'accomplissement des tâches de l'administration...

Dans le quart des cas étudiés, le CTP a été la seule instance de concertation, les autres collectivités ayant considéré que soit la faible amplitude de réduction soit l'échéance ne justifiait pas un processus plus complexe (la crainte de déboucher sur une « usine à gaz » a souvent été exprimée). Il est alors capital que cette instance de concertation ne constitue pas une chambre d'enregistrement mais qu'elle participe pleinement à la formulation des solutions d'organisation et que l'ensemble des sujets afférents à la réduction du temps de travail soit porté à sa connaissance et fasse l'objet d'un débat en son sein.

### ■ Le comité de pilotage oriente la démarche et prend des décisions

Le comité de pilotage, appelé différemment dans quelques collectivités, est en général réuni plus fréquemment que le CTP (une fois par mois en moyenne). Il pilote le projet d'un bout à l'autre jusqu'à sa mise en œuvre concrète.

La composition des comités de pilotage est assez homogène. Sont en général présents quelques élus de la majorité, le Secrétaire général ou le Directeur général des services, le Directeur des ressources humaines, le chef de projet A.R.T.T., les directeurs des services les plus importants ou de ceux pour lesquels l'A.R.T.T apparaît plus délicate à mettre en œuvre et parfois des agents volontaires ou désignés. Cependant, cette instance n'est pas figée et elle est la plupart du temps ouverte à d'autres acteurs de la collectivité en fonction des problématiques à l'ordre du jour. L'expérience montre que, pour jouer pleinement son rôle, un comité de pilotage doit être composé de personnes décisionnaires et ne doit pas réunir un nombre trop important de participants.

La participation des organisations syndicales au comité de pilotage fait l'objet de discussions. Leur présence au CTP pourrait apparemment les en dispenser mais de nombreuses collectivités ont choisi de les inviter, tels les Communes de Pontoise et Ancenis, les Départements de l'Aude et de la Haute-Garonne, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou la Communauté urbaine de Strasbourg pour laquelle il s'agit d'une « simple logique de consultation et non de contractualisation ».

À Pontoise, démarche originale, le politique a tenu à rester à l'écart du comité de pilotage : « Nous souhaitons dépolitiser la démarche, note le Secrétaire général, et centrer le débat sur l'A.R.T.T et non sur d'éventuelles revendications connexes qui auraient pu interférer ».

La composition d'un comité de pilotage doit être définie après une analyse précise de ce qu'on en attend. Un véritable comité de pilotage, c'est-à-dire destiné à orienter la démarche au fur et à mesure et donc à prendre des décisions sur la conduite du projet, ne doit être composé que de responsables (élus ou administratifs) décisionnaires. Si des organisations syndicales ou des agents y sont associés, il s'agira alors vraisemblablement davantage d'une instance de consultation que d'un comité de pilotage proprement dit.

### ■ Un comité de suivi pour faciliter les ajustements

Des collectivités ont mis en place une instance qui a pour charge d'ajuster, de corriger, voire de ranimer les dispositions adoptées dans le protocole d'accord. Elle a en général pour mission de remplacer le comité de pilotage dans la phase qui suit l'accord, et ceci tant que l'organisation n'a pas assimilé le changement.

Le rôle d'accompagnement du changement joué par le comité de suivi n'est pas négligeable. Ainsi, dans une ville, «le comité de suivi est composé d'un élu, du Secrétaire général, du Directeur du personnel et des représentants du personnel. Il a proposé de mettre fin à la journée continue du mardi, on y discute de la suppression des heures supplémentaires ; il permet d'étudier d'éventuelles modifications et de maintenir la cohérence globale entre tous les services, notamment en ce qui concerne l'annualisation et le compte épargne temps».

Dans un Département, le comité de suivi, réuni une fois par mois, doit plus particulièrement évaluer les problèmes des plannings, de la réorganisation a posteriori des services départementaux et de la définition des postes à créer.

Cependant, plutôt que de mettre en place une instance particulière, la majeure partie des collectivités étudiées a choisi de revenir sur les éventuels ajustements devant le CTP.

En tout état de cause, il se révèle indispensable de prévoir une instance chargée de suivre la mise en œuvre pour faciliter tous les ajustements qui s'avèreraient nécessaires. Pour cela, l'association des organisations syndicales signataires est utile.

### Mener un double dialogue

L'A.R.T.T. demande aux responsables de la collectivité territoriale de mener un double dialogue dont le déroulement et les enjeux sont différents : avec les organisations syndicales (négociation) d'une part et avec l'ensemble des agents (concertation) d'autre part.

Les modalités de concertation avec les agents et de négociation avec les syndicats sont très hétérogènes, allant de la réflexion «au sommet» au «tout participatif». Cela tient au fait que les collectivités montrent des différences dans les modes de management, l'association des agents et le dialogue avec les organisations syndicales.

De plus, les ambitions de départ sont très variables : certaines collectivités souhaitent profiter de l'occasion de changement que procurent les «35 heures» pour repenser les modalités d'exécution du service public afin de les optimiser, d'autres poursuivent des objectifs plus modestes. Selon les ambitions du projet, la concertation a été plus ou moins approfondie (cf. chapitre 1). Plus les champs seront importants plus il est nécessaire de s'y préparer par une bonne association de l'ensemble des acteurs concernés. Alors qu'une responsable d'une Commune ne «comprend pas le mal qu'ont pu se donner d'autres collectivités sur le même sujet, compte tenu du peu de complexité de la démarche» et a «réglé l'ensemble des dispositions pratiques en une seule réunion du Comité technique paritaire», la Communauté urbaine de Strasbourg a, quant à elle, organisé le projet

«ASPARTT, Amélioration du Service public par l'Aménagement et la Réduction du Temps de Travail» en cinq grandes périodes, dont l'une, «déclinaison dans les services», comprend plus d'une vingtaine de phases distinctes.

### ■ Les modalités d'association des agents sont diverses

En la matière on peut dégager trois grands types de modalités, allant de la réflexion «au sommet» déconnectée des agents au «tout participatif».

- Dans des cas peu nombreux, la participation des agents est réduite à sa plus simple expression pour des contraintes de temps ou parce que les responsables territoriaux estiment que la démarche ne demande pas de débat collectif. La solution organisationnelle est donc conçue hors des intéressés par un responsable «expert» qui détient – ou croit détenir – toute l'information (notamment sur les attentes des agents) et les compétences nécessaires. Dans un Département on avoue sans complexe ne pas avoir poussé très loin les discussions avec les agents, «puisque la formule était déjà trouvée». Ce sont donc trois lettres du président, espacées l'une de l'autre de 6 mois, qui ont ponctué la démarche. Deux Communes se sont limitées à un «processus d'expertise». On pourrait craindre d'une telle approche une opposition ou une résistance de la part des agents au moment de la mise en place des solutions. Or, avec le recul d'une ou deux années, les responsables interviewés ne constatent pas (ou pas encore?) de tels phénomènes. Ceci s'explique. En effet, entrent dans ce premier cas essentiellement des collectivités qui ont engagé la réduction du temps de travail pour créer des emplois ou améliorer les conditions de vie des agents et qui, on l'a vu, attendent peu de changements réels de l'organisation du travail et de la qualité du service, et donc peu d'implication de la part des agents.
- Dans la grande majorité des collectivités étudiées, ce processus prend la forme d'un recueil sommaire d'informations (du type enquête), soit auprès de l'encadrement de proximité soit auprès des agents eux-mêmes. Mais la solution reste conçue et décidée en dehors des intéressés. Ainsi, dans un Conseil général, des groupes de travail composés de 6 à 7 personnes ont été constitués avec des agents désignés par la hiérarchie et ont été animés par un cadre de la collectivité. Il s'agissait, selon le Directeur général des services, «d'enregistrer les attentes des agents et de repérer les contraintes de conditions de travail et de vie». C'est également le cas dans une ville moyenne, où aucun processus de participation des agents n'a été mené et où la personnalisation des solutions d'organisation s'est faite par «la touche personnelle des chefs de services». Parmi d'autres, c'est aussi le cas d'un petit Département qui, pour le bilan de l'existant et après avoir réuni une assemblée générale des chefs de service, a lancé une étude interne auprès de chaque agent (remplir sa fiche de poste, indiquer son temps de travail effectif...). Pour les ajustements orga-

nisationnels, le mode de participation est resté inchangé : le Directeur général déclare y « être allé à la louche » : une rapide concertation collective a été organisée, entre 12 et 13 heures, par groupes de 3 ou 4 services d'une même direction, sur les plannings. Un important Conseil général a utilisé un processus participatif équivalent : « On a mis en place un questionnaire, porté dans les services par l'encadrement ; leur niveau de décision n'était pas de discuter de l'intérêt de passer à 35 heures ou à 36 heures, mais de prévoir les modalités pratiques d'organisation à mettre en place dans chaque service. »

Ce type de participation des agents comporte des risques de rétention ou « d'aménagement » des informations. Il ne favorise pas la prise en compte de la diversité des intérêts (usagers, collectivité et agents) et ne prépare pas véritablement aux changements qui se révéleront sans doute nécessaires.

Dans une petite Ville, les agents ont été amenés à proposer leurs solutions d'organisation et à choisir l'amplitude de la réduction du temps de travail, avec le leitmotiv suivant : « Il n'y a pas d'idée saugrenue ; on a toujours refusé de dire à quelle formule on souhaitait parvenir ; 35, 36, 37 ou 38 heures... Volontairement, aucun chiffre n'a été donné, toutes les idées étaient bonnes ». Or, favoriser la participation constructive des agents au processus de changement suppose au contraire de cadrer les sujets portés à la discussion, de fixer des limites.

- Dans quelques cas, le référendum a été retenu. Le plus souvent, juste avant de conclure l'accord avec les organisations syndicales, on met les agents devant un choix alternatif : pour ou contre les solutions imaginées. Ainsi, la Ville d'Ancenis, qui avait pourtant composé des groupes de travail, a dû organiser un référendum sur l'insistance des agents avant que le projet ne soit entériné par le Conseil municipal (77 % des votes en faveur des solutions trouvées). Une importante collectivité locale a prévu le vote des agents : « Dans chaque service la démarche est normée et comprend un cadrage, un travail de réflexion avec les agents, puis un vote de ceux-ci ; enfin, dès qu'un service a voté, un accord est recherché en CTP. Cependant, le principe du vote des agents sans qu'un accord ne soit préalablement arrêté avec les syndicats a posé des problèmes ». En effet, les syndicats ont pu considérer avoir été court-circuités : représentant le personnel, ils ne pouvaient légitimement s'opposer aux dispositions validées par les agents du service.

Certes, le référendum permet de placer symboliquement la discussion dans un cadre *a priori* ultra-participatif et donc de marquer les esprits, néanmoins il peut être conçu comme une forme dévoyée de participation puisqu'il peut permettre d'éviter le débat, la confrontation, la contradiction, qui seuls sont des gages de solidité des solutions retenues.

Du fait du caractère individuel et volontaire de la mise en œuvre de la solution, la Ville de Crest a pratiqué une forme de négociation directe : le Secrétaire général a dû convaincre chaque agent de l'intérêt de sa démarche. Il s'agissait véritablement pour ce chef de projet de faire «la promotion des 32 heures» auprès d'un public très ciblé : «On cerne facilement les agents susceptibles d'être intéressés : les femmes, les personnes en fin de carrière sans contraintes familiales fortes, celles qui ont une activité extra-professionnelle, notamment associative...».

### Une conciliation difficile entre la diversité des activités et la cohérence des solutions

*Dans les collectivités de l'étude, le service constitue un échelon de la concertation dans le cadre de l'A.R.T.T. Au-delà de la spécificité des métiers, des grades et des statuts individuels, il s'agit donc de faire émerger les caractéristiques de fonctionnement du service dans son ensemble. Choisir le service comme unité de concertation directe avec les agents, c'est forcément mettre à jour des solidarités fortes (plus ou moins grande technicité, sentiment d'être au centre de l'organisation ou au contraire à sa périphérie, importance de l'effectif) et des dissensions.*

*Les services revendiquent leur différence. Les réactions face à la réduction du temps de travail, l'implication dans la recherche de formules et les formules elles-mêmes sont variables de l'une à l'autre. En général, il a été plus facile d'avancer dans les services administratifs que dans les services techniques, où l'enlisement est plus fréquent. En effet, les heures supplémentaires y sont très nettement supérieures à la moyenne, le travail du dimanche y est aussi largement plus répandu et l'A.R.T.T. est alors perçue comme un risque de diminution du revenu. De plus, selon des collectivités, dans les services techniques «le management apparaît moins bien préparé à ce type de démarche», «les arrangements tacites sont nombreux», le dialogue y serait en outre «plus long, du fait de plus fortes implantations syndicales».*

*De l'analyse des 21 cas, il ressort que les services sociaux se sentent, du fait de leurs préoccupations professionnelles, très concernés par la réduction*

*du temps de travail. Ils s'impliquent fortement dans la phase de concertation et appuient le volet création d'emplois, parce que ce sont les services les plus demandeurs d'emplois supplémentaires et parce qu'ils sont en contact quotidien avec des usagers en difficulté.*

*Les unités territorialisées (essentiellement Centres techniques municipaux et Centres communaux d'action sociale pour les Communes, unités «territorialisées» des Directions de la solidarité et Services d'entretien des routes pour les Départements) posent des problèmes complexes. Dispersées sur le territoire local, les équipes sont aussi fréquemment de petite taille. La création d'emplois n'a pas souvent été possible dans ces petites structures. De plus les absences y sont plus difficiles à gérer («fonctionnement en flux tendus»). Les solutions techniques pour un passage effectif aux «35 heures» ont donc été plus complexes à trouver. C'est pourquoi le Département de l'Aude a retardé au 1<sup>er</sup> janvier 2001 l'ouverture en continu des unités décentralisées, bien qu'elle soit déjà en vigueur dans l'ensemble des services centraux du département.*

*D'un côté la multiplicité des métiers, des services, mais aussi des statuts, des catégories, et de l'autre l'exigence d'une cohésion d'ensemble et le respect de l'unicité du service public : cette tension entre la diversité permettant l'adaptation aux contraintes de chaque activité et l'unité permettant sa cohérence globale est l'un des enjeux forts de l'aménagement-réduction du temps de travail.*

### ■ Prendre en compte des données objectives mais aussi subjectives

Des enseignements généraux sur l'association des agents peuvent être tirés de l'analyse des 21 démarches. La méthode de travail et le processus participatif doivent être construits en fonction de la nature et de l'ampleur des changements visés. Il est apparu que les collectivités avaient intérêt à associer très tôt les agents, parce qu'ils sont porteurs du fonctionnement futur des nouvelles solutions. En effet, la conception de solutions opérationnelles passe obligatoirement par la prise en compte de leur mémoire et de leur expérience.

De plus, l'efficacité des solutions implique l'intégration aussi bien des données objectives (temps passé habituellement pour telle ou telle tâche, liens hiérarchiques dans lesquels l'agent ou le service sont imbriqués,...) que des données plus subjectives (comportements, attitudes, attentes,...) des acteurs de terrain. Ainsi ce rapprochement des « concepteurs » et du « terrain » favorise l'appropriation durable des nouvelles solutions ainsi qu'une meilleure communication globale. Il semble que participer au changement qu'impulse les « 35 heures » est l'occasion privilégiée pour le personnel territorial de se préparer activement aux évolutions qui les concernent. Enfin, une stratégie participative peut être un moyen performant pour que les agents acquièrent de nouvelles connaissances : c'est dans la participation que se développe la motivation à apprendre...

La conduite du processus participatif demande une méthodologie rigoureuse : cadrage initial fixant les objectifs, contraintes, déroulement du processus, qui doit permettre à chacun de jouer un rôle bien déterminé. Sans doute certaines collectivités auraient-elles gagné à préciser leur méthodologie.

Les processus de concertation engagés ont permis de renforcer la connaissance – et la reconnaissance – mutuelle des agents, au sein de leur service et entre les services. Plus particulièrement, la nécessité de comprendre les fonctionnements des services et l'organisation de leur travail, les nombreux allers-retours du terrain à la conception de nouveaux schémas de travail ont stimulé la compréhension mutuelle entre les entités et les responsables territoriaux, élus compris. En effet, sur ce dernier point, une collectivité souligne « l'effet bénéfique des 35 heures, et des dialogues inter-hiérarchiques qu'elles requièrent, en ce qui concerne la connaissance par l'élu local de sa collectivité et des agents qui la font fonctionner », surtout lorsque celui-ci vient de prendre ses responsabilités.

### ■ La négociation permet de relancer le dialogue social

Quelques exemples-types illustrent bien les différents processus de dialogue mis en place entre les partenaires sociaux.

La négociation a pu être entreprise sur la base d'un partenariat étroit. À Plouzané, où l'aménagement-réduction du temps de travail « a d'abord été engagé pour répondre à la demande syndicale », l'administration a demandé aux syndicats d'être « les charnières entre le comité de pilotage et les agents ». Un rôle proche de celui-ci a été

confié aux organisations syndicales d'un Département. Responsabilisés, les syndicats deviennent des porteurs de la démarche et passent parfois pour des relais directs de l'administration, ce qui a pu les placer en porte-à-faux vis-à-vis des agents qu'ils représentent. S'il est préférable que syndicats et administration soient des partenaires loyaux, il n'est pas forcément souhaitable, ni pour les syndicats ni pour l'administration (qui sera alors accusée de les instrumentaliser), qu'ils deviennent copilotés, ajoutant ainsi à la confusion des rôles.

À l'opposé, dans deux Villes, les négociations ont été réduites à leur plus simple expression. La première, qui a « tout réglé » en un seul CTP, n'a pas eu le temps d'entamer des négociations avec les organisations syndicales. Dans la seconde, l'administration et l'organisation syndicale majoritaire étaient, au moment de la démarche A.R.T.T., en procès devant le tribunal pénal pour séquestration par ce syndicat de l'équipe municipale. Dès lors une « logique de non-communication a été instituée »... C'est le seul cas où l'organisation majoritaire n'a pas participé aux négociations liées à la réduction du temps de travail, ce qui explique que le CTP n'ait pas été réellement associé et que la démarche ait été conduite, selon le Secrétaire général, « de manière très politique ». « A l'époque j'étais cadre dans un autre service, confie-t-il, et je peux assurer que le passage aux 35 heures est arrivé comme une fusée ! ».

Très marginalement, la négociation a pu être menée dans le but de rechercher *in extremis* une caution. Une grosse collectivité a ainsi choisi de présenter aux organisations syndicales sa démarche de conduite du changement pour la faire valider, juste avant de la généraliser. Il s'agissait, d'une certaine manière, de lier les syndicats aux résultats qui seraient obtenus. Or, l'ensemble des organisations syndicales a préféré s'abstenir. Effet positif, ce désengagement légitime a amené les responsables du projet à vouloir davantage intégrer les syndicats à leur démarche : « En ce moment, nous sommes en phase de renégociation avec les syndicats ; nous souhaitons qu'ils coopèrent davantage, nous désirons mieux les associer ».

Une collectivité a souligné le risque de vouloir trop anticiper les demandes syndicales en ne leur laissant plus de sujets sur lesquels jouer leur rôle. En effet, note la responsable du projet 35 heures, « lors de la négociation avec l'organisation syndicale majoritaire, nous avons utilisé tous ses champs habituels de revendication ; nous avons en quelque sorte trop bien travaillé ; nous avons illustré tout le problème de l'anticipation par l'administration de la demande syndicale : rapidement les organisations syndicales n'ont plus eu de réelles revendications et ont joué les trouble-fêtes, notamment sur le volet de l'emploi. En anticipant leurs revendications, nous avons finalement loupé le coche de leur association ». Accepter toutes les revendications ne tue pas la négociation mais en déplace les enjeux : ce qui est trop rapidement consenti sur un terrain est en général immédiatement déplacé vers un autre. Cette expérience encourage la mise en place d'une négociation « des petits pas », où s'établissent, au fur

et à mesure, de multiples équilibres partiels avant la fixation d'un équilibre final entre les différentes positions, un compromis stable.

Enfin, aussi surprenant que cela puisse paraître, une administration territoriale a tenté de faire émerger un nouveau syndicat, arguant de la faible représentativité du syndicat unique. Ce dernier a donc menacé la collectivité d'un recours pour illégalité et a voulu, au moment de l'introduction du projet des «35 heures», que la négociation soit menée non avec la section locale mais au niveau départemental de l'organisation syndicale. Estimant que «notre personnel était tout à fait apte à discuter de sa façon de travailler et de son avenir», le responsable a refusé. Finalement la démarche a été menée plus en prise directe avec le personnel (rencontre du personnel après chaque réunion du Conseil) et par le relais des chefs de services.

Au-delà de ces exemples-types, quelques points restent à évoquer. Ainsi, unanimement favorables au principe d'une réduction du temps de travail et parfois même initiateurs, les syndicats sont légalement consultés au sein du CTP mais ils sont aussi souvent associés au comité de pilotage. Les points délicats abordés (participation financière des agents, plan de réduction des heures supplémentaires, accent sur la polyvalence et la mobilité du personnel, annualisation...) font couramment l'objet de réunions informelles entre les chefs de projet et les organisations syndicales. Un responsable résume un point de vue fréquemment exprimé : «Il est important de garder du mou dans le planning des négociations, de disposer d'une soupape de sécurité. Il peut être dangereux de tout normaliser, de ne pas ménager de marge d'incertitude. Les négociations les plus délicates, comme la formulation de solutions correspondant à des compromis entre les syndicats et nous, sont intervenues lors de réunions qui n'étaient pas planifiées au départ».

Globalement, la négociation entre les partenaires sociaux a permis de relancer le dialogue social, très souvent centré sur la gestion de particularismes, pour aborder, à travers la question de la réduction du temps de travail, le champ des adaptations structurelles du service public. On constate aussi un glissement des logiques défensives des acteurs vers une forme de compromis de type «donnant-donnant», terme repris systématiquement par nos interlocuteurs et considéré comme relativement neuf par chacun.

### L'intérêt de tester le changement

«Les sites pilotes : on y a pensé, mais cela semblait très compliqué à mettre en place dans les faits», note le responsable du projet «35 heures» d'une petite commune. C'est en effet l'opinion générale qui se dégage sur ce sujet. Or, la mise en place de quelques sites expérimentaux permet de tester «grandeur réelle» la possibilité de changement, de repérer les difficultés et d'ajuster le processus en fonction des écarts entre ce qui était souhaité et ce qui est constaté sur le terrain. Elle permet à chacun de prendre la mesure du changement. Cette phase d'expérimentation a été mise en place dans deux collectivités seulement (Communauté urbaine de Strasbourg et Ville

de Pontoise). Les raisons de cette mise en place répondent à quatre objectifs :

- Préparer « en douceur » la généralisation : Pontoise, où la moitié des agents a été concernée par les sites expérimentaux, s'inscrit visiblement dans cette optique : « Nous ne souhaitons pas basculer d'un coup. L'expérimentation s'est imposée pour nous permettre de définir les conditions de faisabilité avant de démultiplier ».
- Affirmer l'engagement des responsables territoriaux vis-à-vis des agents. Pour la Ville de Pontoise il s'agissait de « donner un signe fort en direction des agents et d'afficher la volonté politique de parvenir à la conclusion de l'accord ».
- Miser sur « l'effet contagion » entre les services. Le Secrétaire général de la Ville de Pontoise insiste sur cet aspect : « Les sites expérimentaux doivent avoir pour fonction de donner envie aux autres agents de réduire leur temps de travail en l'aménageant ».
- Lever certaines inconnues et permettre de choisir concrètement entre différentes options. La Communauté urbaine de Strasbourg a ainsi désigné des services pilotes avec l'objectif de « tester les conditions de mise en œuvre de l'aménagement-réduction du temps de travail et de produire des règles transversales ».

La démarche de la Communauté urbaine de Strasbourg doit sans doute davantage être considérée comme une stratégie du « pas à pas », de passage aux 35 heures service par service, que comme un véritable programme d'expérimentation. En effet, elle est basée sur une procédure « décentralisée » : dans chacun des services, après une phase de concertation avec les agents, le projet d'organisation du temps de travail fait l'objet d'un vote indicatif avant d'être soumis à l'avis du Comité technique paritaire. La mise en œuvre effective des 35 heures dans le service considéré intervient après décision du Président. Néanmoins, quelques effets de cette démarche sont proches de ceux générés par les sites pilotes proprement dits, et notamment la production de règles transversales pour l'ensemble de la Communauté urbaine. Elles concernent, dans cette collectivité, aussi bien les pauses, les horaires variables, le compte-épargne temps, les modalités de rémunération du travail de nuit et du dimanche, le règlement des congés ou encore le plan de réduction de l'absentéisme. Mis en place au 1<sup>er</sup> septembre 1998, pour trois mois, les sites expérimentaux de la Ville de Pontoise ont concerné la moitié des agents de la collectivité. Ont été choisis les gros services et ceux pour lesquels le passage à 35 heures paraissait être plus délicat : dans les bibliothèques (Direction des services culturels), aux espaces urbains (Direction des infrastructures et du patrimoine), dans le secteur entretien du Département de la vie scolaire et pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

Dans les cas étudiés, l'expérimentation n'est pas une improvisation. Les collectivités qui l'ont pratiquée soulignent la nécessité de définir préalablement un système d'évaluation de l'expérimentation et d'y associer le plus grand nombre d'acteurs, ceux concernés direc-

tement par l'expérience autant que ceux à qui elle pourrait s'élargir dans un second temps. La mise en place de sites pilotes permet d'affirmer une ambition... avec précaution.

### **Les sites pilotes : expérimenter pour mieux maîtriser**

*La mise en place de sites expérimentaux se révèle particulièrement nécessaire parce qu'en aménagement-réduction du temps de travail il n'existe pas de formule meilleure qu'une autre et que sa réussite dépend du contexte de mise en œuvre ainsi que de l'acceptation des règles par les agents. Si la collectivité ne s'est pas fixé de délais de mise en œuvre trop serrés, le test est donc le meilleur moyen pour maîtriser – autant que possible – le changement.*

*Les sites pilotes permettent non seulement d'expérimenter la formule sur quelques services, mais aussi d'en tirer des enseignements méthodologiques précieux pour la généralisation à l'ensemble de l'organisation. Méthodologiques et non organisationnels : la démarche est généralisable, mais pas les solutions trouvées, ici ou là, dans les différents sites pilotes. Le site pilote n'est pas le moule dont sortent un à un les services, suivant un mécanisme de reproduction. C'est un outil qui sert, comme son nom l'indique, à piloter, à gouverner le changement et non à calquer puis à reproduire.*

*Cette expérimentation doit être encadrée, car si c'est l'occasion pour les agents de faire preuve d'inventivité, cette période n'est productive que si elle est fortement organisée. Ainsi, il est important d'élaborer un protocole d'expérimentation qui définisse un système d'évaluation des sites pilotes et détermine la programmation temporelle (quand finit l'expérimentation ?) et spatiale (pour quels services les conclusions sorties des sites pilotes peuvent-elles être utiles ?).*

*Le choix des sites pilotes est primordial : les services choisis doivent à la fois être représentatifs des services de l'ensemble de la collectivité, des métiers et des catégories d'agents, et être à des niveaux de motivation variables (ne choisir que des services « partants » tout comme se concentrer sur les services « réticents » sont des stratégies souvent peu efficaces).*

*La création d'une entité de suivi des sites expérimentaux est également requise. Ce peut être une instance ad hoc ou le comité de pilotage. Elle doit, pour réaliser les ajustements nécessaires sur chacun des sites, analyser les événements imprévus, produire une réponse opportune et pouvoir mobiliser tout ou partie des agents concernés. Enfin, l'expérimentation doit être une étape, avec possibilité de revenir en arrière, même si elle n'est pas réellement réversible. En effet, malgré toutes les précautions dont peuvent s'entourer les collectivités dans cette phase (prudence dans la communication, insistance sur le caractère expérimental), une telle démarche laisse forcément des « traces » sur l'organisation et les agents qui l'ont testée, avec le risque d'une démobilitation des acteurs impliqués.*

*Cela renforce l'exigence d'une grande rigueur méthodologique.*

3

## CHAPITRE

Quels résultats ?  
Quelles solutions ?

## Penser d'abord à l'organisation globale

Le choix de la formule de réduction du temps de travail apparaît souvent très tôt dans la réflexion des collectivités. Parfois il est arrêté avant même qu'un bilan du fonctionnement de la collectivité ne soit dressé. Or, en ce domaine, il est nécessaire de ne pas inverser les étapes.

« Le Maire a fixé dès le départ une exigence claire quant à l'élargissement des horaires d'accueil du public. Cependant, il n'a pas voulu annoncer de formules précises pour y parvenir. Ce type de propositions devait émaner des services eux-mêmes, d'une analyse sur leur travail, de leur connaissance de la fréquentation et du rythme d'arrivée des usagers », précise une première collectivité.

« [...], C'est à partir de cette formule [individuelle] qu'on a pensé au type d'organisation [du travail collectif] susceptible d'être mis en œuvre », annonce une seconde.

En effet, deux options sont possibles : ou bien penser aux formules individuelles (35 heures sur 4,5 jours, par exemple) d'abord, puis s'intéresser au fonctionnement global du service (ouverture élargie sur 5 jours), ou bien faire l'inverse. Cependant, seule la prise en compte préalable de l'intérêt de la collectivité, et donc de son organisation globale, peut permettre d'être cohérent avec un objectif d'amélioration du service public local. C'est ainsi d'ailleurs qu'a raisonné la quasi-totalité des collectivités qui poursuivaient une logique d'amélioration des prestations. Raisonner à partir des formules n'empêche pas de « passer à 35 heures », mais appauvrit l'ambition de changement.

D'un point de vue méthodologique, il apparaît nécessaire de partir de l'organisation collective visée pour aboutir aux combinaisons de formules individuelles.

C'est l'autorité politique qui fixe le plus souvent les règles générales de fonctionnement dans lesquelles les formules individuelles devront s'inscrire : élargissement des horaires jusqu'à 19 heures pour l'ensemble des services ou pour ceux qui reçoivent du public, ouverture entre midi et 14 heures, permanence le samedi matin, création d'une nouvelle prestation, etc.

De cette organisation collective découlent les modalités de la réduction du temps de travail. Les contraintes induites par une ouverture plus large du service ne se traduisent pas nécessairement en contraintes pour les agents : l'amplitude d'ouverture du service et l'amplitude de travail journalière ou hebdomadaire sont deux réalités distinctes. Par exemple, si une collectivité passe à 35 heures en ouvrant ses services de 9 heures à 19 heures en continu la semaine et de 9 heures à 14 heures le samedi, cela ne signifie pas que tous les agents vont devoir adopter ces mêmes horaires. En effet, des modalités d'organisation des services peuvent intéresser les agents à titre individuel (semaine de 4 jours permettant d'ouvrir jusqu'à 19 heures et libérant les agents une journée par semaine ; journées terminées en début d'après-midi en contrepartie de quelques same-

dis dans le trimestre ; samedis matins travaillés en contrepartie du mercredi matin, etc.). Ainsi une contrainte collective peut disparaître dès qu'on raisonne en termes individuels.

### La réduction de la durée journalière est rarement pratiquée

Cette formule n'est appliquée seule que dans une Ville, elle est par contre l'une des solutions offertes parmi d'autres dans quelques autres collectivités. Passée aux 36 heures lors des Contrats de Solidarité, la Ville n'a dû réduire que de 12 minutes la durée journalière de ses agents pour passer à 35 heures. De l'aveu même du chef de projet, la formule de réduction journalière a une « incidence faible voire imperceptible ». « Opération relativement neutre », elle correspondait cependant aux objectifs stratégiques qui lui ont été assignés : « désamorcer le conflit social latent et contrer le cheval de bataille de l'organisation syndicale dominante ».

D'une manière générale, la réduction journalière n'a pas retenu l'attention des collectivités : ainsi, à Chaumont, une note interne conclut à sa « grande difficulté d'application [...], cette modalité, qui n'a été choisie que par 5 % des agents, n'apporte que peu de modification quant à leurs conditions de travail ». La Commune de Plouzané souligne l'importance de la visibilité de la formule adoptée et l'inefficacité de la réduction journalière en la matière : « Je voulais que les agents ressentent l'aménagement-réduction du temps de travail [...], quel est le sens d'une réduction de 15 à 20 minutes par jour ? Je voulais que les agents considèrent que l'aménagement-réduction du temps de travail est quelque chose de tangible et qui puisse se ressentir dans leur vie personnelle ».

Cependant cette formule ne doit pas être écartée trop rapidement, elle peut avoir de l'intérêt dans quelques situations précises. Pour certains agents, « en particulier les mères de famille », comme le note un responsable de la Ville de Blain, la réduction journalière peut être intéressante : elle permet de « rentrer » dans les horaires scolaires et donc d'éviter ou de diminuer les frais de garde des enfants. Elle peut également permettre d'assurer des travaux qui commencent tard le matin ou finissent tôt l'après-midi.

### Peu d'enthousiasme pour la semaine de 4 jours

Également délicate à mettre en œuvre, la semaine de 4 jours ne rencontre pas vraiment d'écho dans les collectivités étudiées. Impliquant une durée journalière de travail de 8 h 45, elle permettrait « d'afficher un fort engagement social et d'affirmer un choix de société ». Combinée à un système d'équipes « tournantes », la semaine de 4 jours peut autoriser un fonctionnement incluant une ouverture le samedi, sur 5 jours et demi ou 6 jours. Seule la Commune de Crest, dans la situation de fragilité que nous avons décrite, a expérimenté cette formule dans le cadre d'une durée hebdomadaire de 32 heures pour environ un quart des agents.

### Succès pour les demi-journées ou les journées

C'est la formule la plus retenue par les collectivités étudiées. De l'enquête menée à la Ville de Chaumont il ressort que 80 % des agents étaient intéressés par la «récupération» d'une demi-journée par semaine, tandis que 15 % préféraient une journée entière tous les quinze jours.

Le Conseil général des Landes, lui, a opté pour une journée de congé tous les 15 jours avec la possibilité d'adopter une modalité de réduction du temps de travail différente, en l'occurrence la demi-journée par semaine, pour cumuler cet avantage avec la demi-journée non-travaillée découlant d'un temps partiel à 90 %. Les Conseils généraux de l'Aude, de la Haute-Garonne et le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont également adopté la demi-journée par quinzaine, tout comme Ploemeur et la Communauté urbaine de Strasbourg (une demi-journée par semaine pour Ploemeur et deux demi-journées par quinzaine à Strasbourg qui ne peuvent être accolées).

Tandis que la Municipalité laissait les agents libres de choisir entre les 4 jours «allongés», la demi-journée de «récupération» et les 5 jours «raccourcis», l'ensemble des agents des services techniques de la Ville de Saint-Priest a choisi la demi-journée par semaine. À Plouzané, alors que le personnel avait le choix entre la demi-journée tous les quinze jours et la journée par mois, les services techniques ont tous opté pour la première formule. Il semble effectivement que la demi-journée corresponde bien aux métiers techniques, puisqu'elle permet, contrairement aux «5 jours raccourcis», de conserver des journées suffisamment longues, nécessaires par exemple pour l'intervention sur un chantier (déplacements, expertises complexes...); de plus, et à l'inverse des 4 jours «allongés», elle permet d'assurer un suivi quotidien des opérations ou des travaux en cours.

Sans surprise, les demi-journées le plus souvent adoptées par les agents des collectivités de l'étude sont le lundi matin et le vendredi après-midi, ce qui suppose d'être très attentif à la compatibilité entre les formules individuelles choisies et le fonctionnement global du service.

Dans quelques cas, les journées ou demi-journées libérées peuvent être cumulées et les «35 heures» peuvent alors prendre la forme de véritables «congés A.R.T.T.», qui sont en général fortement encadrés.

Le Conseil général de la Nièvre a opté pour 23 jours supplémentaires de congés, «les récupérations correspondantes doivent [cependant] s'effectuer en journées ou demi-journées, mais elles peuvent être cumulées sur une semaine en fonction des nécessités imposées par le fonctionnement de chaque service dont la qualité des prestations ne devra en aucune façon être altérée dans le nouveau cadre horaire». La prise d'une semaine entière de «congés 35 heures» est en effet fortement encadrée par le chef de service et principalement liée à des départs en congés de maternité. Il est alors demandé aux collègues de l'agent en partance de prendre leurs congés sous forme de

semaines entières, afin d'être plus disponibles pendant la période de sous-effectif.

Au Conseil général du Territoire de Belfort, les agents bénéficient de 26 jours de «récupération». Ils sont à prendre, au choix de l'agent et en accord avec son service, par demi-journées, journées ou semaines entières, accolées ou non à d'autres jours de congés. Ces absences prolongées, qui sont l'élément principal invoqué par les autres collectivités pour rejeter une telle formule, sont considérées «comme une contrepartie à la suppression de la septième semaine de congés payés accordée jusqu'ici». Pour le Directeur général des services, «maintenir un effectif minimum de 50 % n'a pas de sens, nous avons préféré établir un cadre clair : un tableau récapitulatif des prises de congés (liés ou non à la réduction du temps de travail) est dressé semestriellement ou annuellement pour chaque service, sous la responsabilité du chef du service».

### L'annualisation/ modulation peut s'articuler avec la baisse du temps de travail

La modulation du temps de travail dans la fonction publique territoriale n'est interdite par aucun texte réglementaire et a été introduite «à titre exceptionnel» par la loi du 25 juillet 1994 pour les agents à temps partiel. Son expérimentation a été prolongée (4). Cependant, cette formule, qui permet de calculer la durée de travail en référence annuelle et d'avoir des durées variables selon les périodes de l'année, est encore très peu utilisée dans l'ensemble des collectivités et dans celles de l'étude en particulier, sans doute parce qu'elle demande à l'agent comme au service du personnel de s'adapter à un nouveau référentiel-temps.

N'ayant convaincu que 5 % des agents de la Ville de Chaumont, cette formule permet pourtant de répondre, en faisant varier les horaires des services, à la saisonnalité de certaines activités et réduit donc le volume des heures supplémentaires nécessaires.

L'annualisation/modulation est essentiellement mise en place dans les écoles, en effet les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) peuvent être employés pendant les vacances scolaires «à des tâches en rapport avec la définition des fonctions dévolues aux fonctionnaires du cadre d'emploi», à condition «d'aboutir, en moyenne au cours d'une année civile, à la durée hebdomadaire à temps complet en vigueur dans la collectivité» (5).

L'aménagement-réduction du temps de travail est une nouvelle opportunité pour promouvoir un type de formule qui «colle» parfaitement avec le fonctionnement de certaines activités. Ainsi, la Ville de Ploemeur, qui est passée de 39 à 37 heures, l'a mise en place non seulement dans les écoles où le personnel effectue 37 heures hebdomadaires pendant la période scolaire et bénéficie des vacances scolaires, mais aussi au service espaces verts avec une modulation du fait de la saisonnalité de l'activité (35 heures l'été et 39 l'hiver).

À Saint-Priest, l'annualisation/modulation, introduite lors des 35 heures, concerne le service des espaces verts, qui travaille désormais selon trois rythmes saisonniers : 32 heures l'hiver, 37 h 30 l'été

4. Loi du 16 décembre 1996. L'annualisation du temps non-complet, prévue par la loi du 27 décembre 1994, par carence de décret d'application, a été privée de toute effectivité.

5. Rep. à Q.E. n° 1320, J.O. Sénat, 2 sept. 1993.

et 35 heures le reste de l'année. «L'annualisation se passe parfaitement, d'autant que les agents sont demandeurs», remarque un responsable de cette collectivité. La Ville d'Ancenis a également annualisé les agents des écoles et a étendu la formule aux ateliers municipaux. Si seules ces collectivités ont introduit l'annualisation/modulation, d'autres avouent qu'elles y auraient gagné en l'incluant à leur démarche d'aménagement-réduction du temps de travail.

Le DRH d'une ville moyenne considère en effet que l'annualisation est un sujet qui aurait pu être lié au passage à 35 heures : «Nous n'avons pas eu le temps de mener de réflexion sur ce thème. Cela dit, on y réfléchit actuellement pour le service entretien et pour le service animations-festivités. Il y a cette année 48 dates de concerts ou d'animations, et nous nous attendons à ce que les heures supplémentaires flambent à nouveau». Même bilan dans une petite Commune : «Le responsable du service des espaces verts souhaite disposer de plus d'heures en été, surtout pour l'entretien des terrains de sports, mais il aurait été difficile d'introduire simultanément les 35 heures et l'annualisation». L'expérience montre au contraire que c'est bien la baisse de la durée du travail qui permet d'introduire des variations saisonnières et qu'il est nécessaire d'articuler les deux sujets.

Il existe ainsi une assez forte concentration des choix sur les journées ou demi-journées A.R.T.T. Le choix des formules est important parce qu'il conditionne le rythme de la vie au travail et hors travail. Cependant les formules sont sans doute trop souvent, ou trop tôt, au cœur du débat sur l'aménagement-réduction du temps de travail. Si elles sont présentées trop tôt, on risque de se centrer sur le rapport individuel au temps de travail. Or, pour saisir ce qui fait «le temps de la collectivité», il est nécessaire de prendre en compte la combinaison de l'ensemble des formules dans chacune des collectivités et les organisations collectives qu'elle engendre.

## Est-ce réaliste pour les cadres ?

Souvent, les cadres sont les oubliés des accords ou leur situation particulière n'est pas distinguée de celle du reste des agents de la collectivité. Quelle conclusion en tirer ? Soit on considère que les cadres ne dépassent pas outre mesure le temps de travail en vigueur, soit on suppose qu'ils ne souhaitent pas réduire leur temps de travail, soit encore on pense que la liberté d'organiser leur travail vaut bien une totale disponibilité à l'égard de leur employeur...

Deux types de situations rencontrées lors de l'étude sont plus particulièrement problématiques.

Tout d'abord, refusant de reconnaître une quelconque spécificité au travail des cadres, un responsable communal considère qu'ils «doivent entrer dans le cadre des 35 heures» sans qu'ils puissent bénéficier par ailleurs ni des formules de «4,5 jours» ou «5 jours réduits» ni de dispositions particulières dans l'accord.

### Peu de systèmes automatisés de contrôle du temps

Contrairement à une idée répandue, les « 35 heures » n'ont pas entraîné une mise en place massive de systèmes de contrôle automatisé du temps de travail, ni d'ailleurs de remise en cause des badgeuses déjà installées\*. Dans la plupart des collectivités étudiées, les chefs de service pratiquaient déjà le contrôle du temps (le plus souvent par fiches hebdomadaires, mensuelles voire trimestrielles). Cependant, pour une partie d'entre elles, la réduction du temps de travail a été l'occasion de créer ou renforcer le rôle de l'encadrement en matière de management du temps.

Les choix de deux Villes contrastent cependant avec la tendance observée. La Ville de Bordeaux a ainsi choisi d'installer un système informatisé de gestion des temps qui a vocation à être étendu à l'ensemble des agents. L'option du badgeage a répondu à la volonté de « connaître de façon précise l'organisation mise en place par les services et d'apporter sur le terrain un outil d'aide à la gestion ». La Commune de Pontoise, quant à elle, a saisi l'opportunité des « 35 heures » pour supprimer le contrôle automatisé du temps.

Ces exceptions révèlent que le choix du système de contrôle dépend de l'objectif recherché. Pour les collectivités comme la Ville de Bordeaux, qui font état d'un volume d'heures supplémentaires important ou d'une inégalité des pratiques horaires entre les services, la mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail paraît être une solution pertinente. Il permet en effet de reconnaître et de prendre en compte le temps effectivement travaillé. Le choix de la Ville de Pontoise de supprimer la pointeuse témoigne, quant à lui, de la volonté des responsables de la collectivité de renforcer le rôle des managers et de responsabiliser les agents à la gestion de leur temps, sur un mode de relation privilégiant la confiance.

D'une façon plus générale, la pointeuse est un outil de suivi et de régulation du temps qui présente des avantages mais qui, néanmoins, n'est pas sans inconvénients.

Le premier avantage d'une badgeuse est de permettre un système d'horaires variables, offrant plus de souplesse aux agents et à la collectivité. Toutefois, il faut veiller à instaurer des règles dans la gestion des horaires variables qui ne conduisent pas à une accumulation de jours de récupération difficilement gérable. Le deuxième avantage de la pointeuse est de permettre tant au personnel qu'aux responsables de la collectivité d'avoir une parfaite visibilité du temps de travail effectué.

Mais, si l'outil permet d'homogénéiser le décompte du temps de travail dans les services administratifs, il est assez délicat à mettre en œuvre dans les services où les personnels se déplacent (travailleurs sociaux, personnels des espaces verts, cadres de mission...).

(\*) Seulement le quart des collectivités étudiées avaient adopté un système automatisé de contrôle du temps.

Ensuite, quelques responsables territoriaux considèrent que l'autonomie dont les cadres bénéficient pour organiser leur travail s'échange « naturellement » contre une disponibilité plus importante. « Vis-à-vis du cadre, il y a une souplesse qui fonctionne dans les deux sens : on lui permet de s'absenter lorsqu'il y est obligé et on ne contrôle pas son temps de travail, mais on attend de lui qu'il assume correctement les responsabilités qui lui ont été confiées », c'est en ces termes que le Secrétaire général de la Ville de Ploemeur résume le « contrat implicite ».

### De nouvelles aspirations apparaissent

Ces deux partis pris, qui peuvent répondre à court terme à des situations locales, contournent plus qu'ils ne résolvent le problème que pose la diminution du temps de travail des cadres. Si les Directions générales constatent une forte disponibilité des cadres, conditionnée par une identité professionnelle qui interdit de se plaindre d'une présence excessive au travail, il n'en reste pas moins que des syndicats et des cadres eux-mêmes soulignent une lassitude face à une charge de travail trop importante et à la faible reconnaissance témoignée en retour. De nouvelles aspirations apparaissent pour un plus grand équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Dans les collectivités qui ont mené une réflexion sur le sujet, la réduction du temps de travail des cadres a été l'occasion de gagner en efficacité et en qualité, et d'accroître ainsi la performance globale.

Des collectivités choisissent d'accorder aux cadres des congés supplémentaires : c'est la cas à Alès, où le maire leur a octroyé 4 jours supplémentaires de congés annuels lors du passage de 36 à 35 heures, de même qu'à Saint-Priest (passage de 37,5 à 35 heures) où les cadres bénéficient de 16 jours de congés supplémentaires après un passage de 37,5 à 35 heures. Ils ont la possibilité de les gérer annuellement mais sans les accoler aux congés annuels classiques. Toujours à Saint-Priest, les cadres peuvent capitaliser leurs « jours A.R.T.T. » sur 3 années pour un projet personnel (voyage, étude, stages...). Et l'ensemble des plus de 55 ans peut bénéficier de cette capitalisation sur 3 ans, ce qui « permet de partir en retraite anticipée et d'engager un recrutement, anticipé également ».

### Des comptes épargne temps ont été mis en place

La Communauté urbaine de Strasbourg et la Ville de Bordeaux ont également retenu la solution du compte épargne temps, alimenté par les jours qui ne sont pas récupérés, sans que Bordeaux ne retienne la possibilité de retraite anticipée. À la Communauté urbaine de Strasbourg, le compte épargne temps est ouvert à l'ensemble des agents, et pas seulement aux cadres même s'ils sont les plus concernés. Le compte épargne temps mis en place à Strasbourg peut être alimenté par une partie des congés annuels dans la limite de 10 jours par an, par tout ou partie de la prime de fin d'année pour laquelle une équivalence en jours est calculée au prorata du revenu mensuel, par des droits à récupération (permanences électorales, heures supplémentaires selon le barème 1 heure supplémentaire = 1 heure de

congé). Quelques règles entourent le système mis en place : l'épargne ne peut s'étendre plus de 10 ans, la prise des congés capitalisés doit être prévue 6 mois à l'avance, la durée de ce congé doit être supérieure à 3 mois (sauf si le congé précède un départ à la retraite ou une mobilité externe à la Communauté urbaine de Strasbourg) et les congés épargnés supérieurs à 6 mois feront l'objet d'un remplacement temporaire, ou définitif si le congé s'accompagne d'une mobilité interne.

Au sujet du compte épargne temps, des responsables interviewés soulignent, outre le doute sur l'actuelle légalité de cet outil dans la fonction publique, les problèmes de mobilité inter-collectivités que peut soulever son utilisation : dans quelle mesure le compte-épargne temps peut-il suivre l'agent ? Faut-il solder ses congés avant son départ ?

La majeure partie des collectivités laisse les cadres choisir leurs modalités de récupération : c'est le cas à Blain, Chaumont ou Plouzané. La demi-journée de congé (par semaine, par quinzaine ou par mois suivant l'ampleur de la réduction) est alors la solution la plus couramment choisie par les cadres. Au Conseil général de l'Aude, les cadres, « comme tous les agents », récupèrent une journée par quinzaine. Pour le Conseil général du Territoire de Belfort, « le temps de travail des cadres était une forte préoccupation, car chacun d'entre eux était convaincu qu'il ne pourrait être concerné. La meilleure façon d'y parvenir est de prendre des récupérations sous forme de demi-journées. Avec 6 mois de recul, les cadres prennent leurs jours de récupération, sauf ceux de la Direction générale ».

### Travailler sur la notion de cadre

Parce que la « fonction cadre » ne coïncide pas avec « le statut cadre » (des agents de catégorie A n'ont aucune fonction encadrante, des agents de catégorie B peuvent manager une équipe), chaque collectivité a intérêt à travailler sur ce que recouvre cette notion afin de trouver des règles transversales pour l'ensemble et de formuler des modalités d'application pour chaque type.

La Communauté urbaine de Strasbourg a consacré au problème des cadres l'un de ses groupes de travail sur l'aménagement-réduction du temps de travail. « On appelle cadres des personnes qui remplissent des fonctions très différentes, indique le coordinateur du projet 35 heures. On a donc cherché à définir ce qui caractérise le travail des cadres de notre collectivité et de sérier leurs profils : cadres de direction, cadres opérationnels, cadres experts... On a réfléchi à la manière de raccourcir les réunions, qui durent trop longtemps et rassemblent plus de personnes qu'il n'est nécessaire, on a aussi pensé à des systèmes de délégation ». La Communauté urbaine a prévu des dispositions spécifiques pour ses cadres de catégories A et B (reconnaissant ainsi la réalité d'une fonction encadrante pour certains agents de catégorie B) : alors qu'auparavant ils ne pouvaient déposer de demandes de récupération, l'accord sur les 35 heures prévoit, « dans un souci d'équité par rapport au reste du personnel et afin de les

faire bénéficier également de la réduction du temps de travail», des récupérations en fonction d'une typologie précise. En effet, l'accord distingue les emplois de direction (Secrétaire général, Secrétaire général adjoint, Directeur général des services techniques), exclus de l'accord ; les Directeurs, les Conservateurs, les Ingénieurs subdivisionnaires et le Conseiller principal des activités physiques et sportives, qui peuvent récupérer deux demi-journées par mois à la condition d'avoir un volume de 20 heures mensuelles au delà du temps réglementaire ; les autres cadres A et B, qui peuvent également bénéficier de ces 2 demi-journées, à la condition de dépasser de 15 heures mensuelles le temps en vigueur.

#### « Le temps de travail de ceux qui ne le comptent pas\* »

*Avec les « 35 heures », les cadres se retrouvent facilement dans une situation paradoxale : c'est sur eux que repose une grande partie de la réussite de l'aménagement-réduction du temps de travail du fait de leur rôle d'animateurs dans la réflexion et de « gestionnaire du temps » dans les services ; mais les « 35 heures » s'appliquent difficilement à eux, 40 ou 50 heures hebdomadaires semblent être des ordres de grandeur plus appropriés...*

*Cependant, ces arguments se révèlent souvent très théoriques. Car les contraintes qui s'imposent à eux sont plus ou moins objectives. Leurs relations directes avec les élus comme avec la population les obligent régulièrement à prolonger leur travail en soirée (réunions de travail, de quartiers...). Mais, souvent passionnés par leur métier, ils ne souhaitent pas forcément réduire leur présence au sein de la collectivité. Attachés au « statut social » du cadre et à l'image « d'homme pressé » qui va avec, ils ne sont pas prêts à se débarrasser de ce signe de distinction. Les éléments d'ordre culturel sont sans doute les obstacles les plus prégnants pour réaliser la réduction du temps de travail des cadres de la fonction publique territoriale.*

*Très en vogue, le compte épargne temps doit être considéré comme une mesure complémentaire, lié à un projet personnel ou à un départ en retraite.*

*A défaut, il constituera le déversoir de tous les temps non pris et ne résoudra la question des horaires des cadres qu'en la contournant.*

*Deux points paraissent essentiels pour rendre effective la diminution du temps de travail des cadres :*

■ *D'une part, la délégation doit être développée. Elle nécessite de déterminer ce qui fait la valeur ajoutée du cadre et de travailler sur les dossiers et les activités qui l'encombrent. Trop de cadres se saisissent de dossiers techniques et les traitent d'amont en aval alors qu'une partie du travail préparatoire voire d'application concrète pourrait être faite par d'autres agents ; leur présence à de multiples réunions internes n'est pas non plus systématiquement requise...*

■ *D'autre part, l'application à tous, y compris au sommet de la pyramide, d'une exigence analogue dans la gestion du temps est un gage de réussite, car en la matière ce sont les dirigeants qui impriment leur modèle à toute la ligne hiérarchique.*

(\*) Titre d'un livre rédigé par Bernard Brunhes Consultants (Éditions d'Organisation - 1999) à partir d'une étude menée, sous la direction de Danielle Kaisergruber, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Espagne.

### Les « 35 heures » pour une nouvelle organisation du travail ?

Dans les collectivités locales, la plupart des réorganisations ou des modifications de structures sont provoquées par un choc exogène, par exemple un transfert de compétence. Or, le propre des collectivités de l'étude est qu'elles ont créé elles-mêmes le « prétexte » au changement. Ainsi, à la différence des entreprises soumises aux textes sur les 35 heures, les collectivités « subissent » un choc de nature endogène. La nuance entre les deux situations n'est pas que sémantique : en effet créer les conditions du changement et pouvoir le piloter permet de maîtriser plus facilement les conséquences qu'il engendre. *A priori...* Car certaines collectivités n'avaient pas toujours évalué l'importance du changement et n'ont pu traiter l'ensemble des problèmes afférents à la réduction du temps de travail avant sa mise en place concrète. D'autres ont dû reporter à plus tard tout ou partie des adaptations nécessaires.

### Peu de réflexion sur le travail en commun

On a vu que l'aménagement-réduction du temps de travail débouche fréquemment sur une multiplicité des formules en fonction des directions, des services, voire du choix des agents. L'organisation du travail en devient d'autant plus complexe. C'est pourquoi des collectivités ont mis en place des mécanismes permettant aux services de travailler ensemble, afin d'assurer la continuité du service public.

Très souvent, les formules sont comprises comme exclusives l'une de l'autre alors qu'il est possible de les combiner pour optimiser la qualité du service, et notamment la durée d'ouverture aux usagers. En ce domaine deux « camps » s'opposent nettement : d'une part les partisans de la « formule unique » arguant de l'unité de la collectivité, d'autre part ceux de la « combinaison de formules » qui entendent répondre à la diversité des missions territoriales.

Un nombre assez important de collectivités n'a pas profité de l'aménagement-réduction du temps de travail pour définir, simultanément aux choix des formules, des plages de travail en commun et les « 35 heures » ont parfois « plus désorganisé le travail collectif qu'elles n'ont permis de bâtir de nouveaux processus de travail en commun ».

### Quelques cas de réorganisation des services

Dans une Commune, la réorganisation des services a été profonde pour permettre d'assurer la continuité du service public local avec un volume horaire nettement réduit, en jouant notamment sur les rapprochements entre services. Dans les services administratifs, les services de la comptabilité et de la paie ont été regroupés, ainsi que ceux des archives et... de l'accueil. Ces rapprochements sont intervenus plus dans une optique de polyvalence des agents que dans un but de cohérence parfaite entre les activités. Pour le Secrétaire général de la Ville, ils se sont traduits par une polyvalence et une intensification du travail des agents : « Je considère qu'il y a encore du mou dans les emplois du temps du personnel, il y a de la marge sur les charges de travail qui pèsent sur les collectivités locales, nous ne sommes pas dans une usine de petits pois ! ».

N'ayant pas encore opté pour un nouveau type d'organisation consécutif aux 35 heures, le Directeur général des services du Conseil général de l'Aude expose, sous la forme interrogative, les grandes pistes sur lesquelles son administration travaille : «Peut-on aller jusqu'au bout du dispositif de complémentarité des services? Le service de programmation des subventions aux communes travaillant surtout la première partie de l'année et le service administratif des transports travaillant plutôt la seconde partie de l'année, est-il possible d'aller vers un service commun? Jusqu'où peuvent aller les complémentarités?».

Il est surprenant que certains de nos interlocuteurs aient cherché à contourner l'impact sur l'organisation en renvoyant la question de la réduction du temps de travail aux agents eux-mêmes, «à eux de rentrer dans le cadre des 35 heures», suggère l'un d'entre eux. Mais, conçues individuellement, sans prise en compte de la dimension collective, ces recherches d'efficacité au travail ne peuvent produire des améliorations durables.

**Peut-on engager  
en même temps des  
projets de services  
et les « 35 heures »?**

Des projets «35 heures» ont été engagés alors même qu'une réflexion était en cours sur l'organisation dans quelques collectivités. Deux ont tenté de greffer la réduction du temps de travail sur des démarches globales de «projets de services».

Une très grosse collectivité a anticipé la réduction du temps de travail en vue de mettre en place de vrais projets de services et de «toiletter des organisations du travail qui n'avaient pas été touchées depuis 50 ans», rappelle le coordinateur du projet, avant d'ajouter : «On a sans doute été trop loin». Alors qu'il était convenu que l'aménagement-réduction du temps de travail n'était qu'une «donnée exogène» qui venait s'ajouter aux projets de services engagés précédemment, il a complètement envahi le champ de la négociation entre les partenaires sociaux. Par exemple, au service des espaces verts, les 35 heures ont été intégrées à une démarche de projets de service engagée depuis plus d'un an, rendant floue la séparation entre les deux négociations. Ainsi, les syndicats, lors d'un comité de pilotage sur les 35 heures, «en ont profité pour revenir sur la négociation des projets de services». C'est pourquoi, aujourd'hui, cette collectivité distingue d'une part les changements à moyen terme que sont les projets de services, et d'autre part l'aménagement-réduction du temps de travail qui ne comprend que «les modalités et quelques améliorations du service, essentiellement des amplitudes horaires plus fortes».

La concomitance entre projets de service et aménagement-réduction du temps de travail ne doit cependant pas être condamnée trop rapidement. En effet, les relatives difficultés qu'a rencontrées cette collectivité s'expliquent sans doute par le fait que les deux dispositifs n'ont pas été engagés simultanément et donc que leurs objectifs n'ont pu être intégrés dès le départ par l'ensemble des acteurs. Un Département a également lié l'aménagement-réduction du temps de travail à la mise en place de projets de service. Cependant, ici encore, projets

L'occasion  
de renouveler les  
pratiques de gestion  
des ressources  
humaines et  
de management

de service et « 35 heures » n'ont pas été concomitants et la réduction du temps de travail est venue se greffer sur les projets de service, créant confusion des rôles et des fonctions des acteurs et des instances.

Lorsqu'un projet long est en cours au moment de l'engagement de la réflexion sur l'A.R.T.T., il convient de mettre en place avec rigueur les nouveaux dispositifs méthodologiques. Mais la réflexion concomitante A.R.T.T./projets de service est de nature à donner toute sa dimension à l'A.R.T.T.

Le changement lié à la réduction du temps de travail est nettement perceptible dans la gestion des ressources humaines et du management.

■ La mobilité interne est stimulée

Dans certaines collectivités, l'A.R.T.T. a stimulé la mobilité interne du personnel territorial de trois façons. Par la création d'emplois, tout d'abord, puisque les postes sont en général proposés en premier lieu en interne. Par le travail des Directions des ressources humaines ensuite, qui profitent souvent du chantier A.R.T.T. pour obtenir le maximum d'informations sur le travail des agents (fiches de poste...) et pour questionner les « territoriaux » sur leurs souhaits de mobilité (possibilité de confronter alors directement offre et demande). Indirectement, enfin, parce que la concertation collective et transversale a permis une perception plus claire par les agents des métiers de la collectivité et des opportunités professionnelles.

Au Conseil général des Landes, la réduction du temps de travail a généré 15 % de mobilité interne, à celui de l'Aude une cinquantaine de personnes a changé de postes, à Ploemeur « l'aménagement-réduction du temps de travail a créé un état d'esprit où les gens sont davantage prêts à bouger ; nous recevons beaucoup plus de candidatures internes lors de nos recrutements : 14 pour un seul poste lors du dernier ».

Néanmoins, toutes les collectivités ne partagent pas le constat d'une augmentation de la mobilité. En tout état de cause l'A.R.T.T. n'est pas le seul facteur de mobilité. En fait, l'A.R.T.T. n'accroît la mobilité que si le terrain a été bien préparé.

Certaines collectivités se sont interrogées sur les effets d'aubaine auxquels elles pourraient être amenées à répondre : ainsi, le Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur prévoit que « les agents détachés, mis à disposition de structures extérieures, associatives ou autres, et qui ne sont pour le moment pas concernés par les 35 heures, vont certainement demander à réintégrer l'Hôtel de Région » (cas particulier des structures de moins de 20 salariés).

Plus largement, cette problématique renvoie aux conséquences de l'aménagement-réduction du temps de travail sur la mobilité externe inter-collectivités. Effectivement, l'absence de loi en matière de réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales et la diversité des compromis locaux ont pu constituer un frein important à la

mobilité au sein de la fonction publique territoriale : un agent hésitera avant de partir vers une collectivité n'ayant pas encore réduit son temps de travail (quelques cas précis se sont déjà posés).

■ **Polyvalence : élargir les compétences sur un cœur de métier**

L'aménagement-réduction du temps de travail a stimulé l'exigence d'une polyvalence des agents. Il peut s'agir d'une polyvalence partielle, c'est-à-dire la prise en charge par l'agent de tout ou partie de l'activité d'un collègue dont le métier est proche du sien (réception des appels, suivi des dossiers importants, gestion des problèmes urgents) ; il peut s'agir aussi d'une polyvalence complète, impliquant un changement total d'activité (par exemple de l'accueil à la paie) et donc l'abandon temporaire du poste de l'agent pour un autre, ce qui nécessite le plus souvent une formation adéquate.

Les responsables des petites communes indiquent que la polyvalence a toujours été une condition nécessaire pour que la collectivité remplisse convenablement sa mission, « ne serait-ce que du fait des congés ». Ainsi à Ancenis, « la polyvalence est un phénomène spontané ; nous fonctionnons en binômes, par exemple la comptable peut tout à fait remplacer la responsable du personnel ». De même les Communes de Blain et de Ploemeur ont institué des binômes sur la plupart de leurs postes administratifs. Le système de binômes n'est d'ailleurs pas uniquement l'apanage des petites collectivités puisque la Communauté urbaine de Strasbourg ou le Conseil général du Territoire de Belfort l'ont également mis en place. « La réduction du temps de travail n'a obligé les agents qu'à se concerter un peu plus, à formaliser leur ajustements mutuels », souligne le Secrétaire général d'une collectivité de 300 agents. Dès lors il n'est pas surprenant qu'une autre petite collectivité, Plouzané, ait préféré « développer la technicité des agents plutôt que la polyvalence et apporter à l'usager un accueil plus pertinent ».

Le Directeur général des services du Conseil général de l'Aude insiste sur le défaut usuel des schémas de polyvalence liés à une réorganisation : « Il faut être vigilant sur les transferts de responsabilités dans l'organisation, c'est-à-dire sur le fait que ce ne soient pas les vrais polyvalents de la maison – assistantes, secrétaires, les B administratifs – qui supportent seuls les conséquences des 35 heures ». En effet, si la polyvalence, sujet sensible pour les organisations syndicales, ne concerne qu'une partie des agents, le risque de rejet ou d'inefficacité de la nouvelle organisation est réel. La recherche de polyvalence a des limites et un chef de projet A.R.T.T. a rencontré des difficultés à faire intervenir le service des espaces verts sur la voirie l'hiver et inversement l'été. Le cœur de métier et l'identité professionnelle de ces deux activités sont en effet très différents.

Après avoir analysé les contenus des postes municipaux, la Ville de Saint-Priest a choisi de réorganiser les postes d'accueil au sein de ses Centres communaux d'action sociale. « Parce que l'analyse ultérieure concluait à la dureté des postes d'accueil, nous avons mis en place un système de roulement entre les postes administratifs et les

postes d'accueil. De même, la commune a souhaité que les maîtres nageurs aient désormais davantage une fonction d'animateurs; ce qui correspondait à une demande des agents.»

La polyvalence qui fonctionne consiste donc en un élargissement des compétences sur le cœur de métier et en une confrontation à de nouvelles situation de travail.

#### ■ Formation : de nouveaux besoins

Les «35 heures» ont autant stimulé la programmation de plans de formation par les responsables des ressources humaines qu'avivé la demande spontanée des agents en la matière. Polyvalence et mobilité font naître d'importants besoins (apprentissage d'un nouveau métier, formation à un outil spécifique, développement de compétences...), et le nouveau rôle de l'encadrement (gestion du temps du service, déconcentration de la fonction ressources humaines...) requiert tout autant d'efforts de formation. C'est sur la formation des cadres au management que se concentre l'essentiel des dispositifs. Le Secrétaire général de Pontoise par exemple a mis en place à destination de l'encadrement une formation «impérative et spécifique» au développement de la délégation et de l'autonomie. Plus largement, considérant que la réduction du temps de travail questionne chacun sur sa façon de travailler, le Conseil général de la Nièvre a programmé pour l'ensemble du personnel une formation courte à la gestion du temps.

Ce n'est cependant qu'à moyen terme que se posera plus crûment la question de la formation, une fois effectués l'ensemble des embauches et les réorganisations ou ajustements afférents à l'A.R.T.T.

#### ■ Conforter les comportements managériaux

Selon de nombreux responsables territoriaux interviewés, les «35 heures» mettent les cadres de la fonction publique territoriale, et particulièrement l'encadrement de proximité, en position de véritables managers. Le processus de concertation les a stimulés (animation de réunions, gestion de conflits, arbitrages, relais entre les agents et la Direction générale); la déconcentration d'un certain nombre de fonctions «R.H.» les a confortés dans ce rôle.

La Communauté urbaine de Strasbourg, à travers cette déconcentration, a favorisé les comportements managériaux de ses chefs de services. L'idée est simple et déjà largement mise en œuvre dans les entreprises : les chefs de service investissent la dimension ressources humaines que comporte la fonction d'encadrement et certaines responsabilités jusque là centralisées au sein du service des ressources humaines sont déconcentrées. De la sorte, l'efficacité et la réactivité sont plus grandes puisque le chef de service est en prise directe avec la «population» qu'il gère. De plus, sa légitimité en sort renforcée, puisqu'il dispose de nouveaux moyens, internes à son service, pour maîtriser le temps de ses agents (horaires, absences, remplacements, formations...).

Avec les «35 heures», les cadres endossent plus amplement leur fonction de management du temps des autres et sont obligés d'entrer dans des problèmes d'organisation. Ils sont enfin enclins, du fait de la réduction de leur propre temps de travail, à davantage responsabiliser leurs collaborateurs en déléguant plus. Cependant, de l'avis d'un responsable syndical interrogé, «les cadres n'ont pas encore accompli leur révolution culturelle, ils ne sont pas prêts à déléguer; le cadre considère son travail comme un pré carré duquel rien ni même l'A.R.T.T. ne le départira». En ce domaine, les habitudes sont longues à modifier et les évolutions sont à attendre à moyen terme.

### ■ L'opportunité de mobiliser autour d'un projet de changement

La recherche d'une meilleure efficacité de l'administration territoriale dans le cadre de la réduction du temps de travail ne fait plus l'objet de tabous dans le vocabulaire. Les termes «efficacité», «productivité» et «flexibilité» passent, aux dires de nos interlocuteurs, nettement plus facilement auprès des agents et de leurs représentants qu'il y a quelques années. Alors qu'à une époque ces termes évoquaient de manière trop évidente l'entreprise privée et questionnaient de ce fait la notion même de service public, ces mots sont dorénavant employés par les agents territoriaux dans un sens positif. Aujourd'hui, tout en étant fortement attachés aux valeurs du service public, les responsables interviewés ont fréquemment utilisé un vocabulaire issu du secteur privé («produit», «production», «benchmarking», «first in first out...») et ont qualifié dans quelques cas sans complexe leur collectivité «d'entreprise» à part entière.

Plus sensibles ainsi à l'impératif de qualité, des collectivités ont exprimé leur craintes que l'aménagement-réduction du temps de travail, et particulièrement la diversification des temps de travail, ne fragilise l'organisation. En effet, à Ancenis, «on a l'impression que tout le monde est en train de courir car il faut être partout en même temps» et à Mérignac, selon un responsable syndical, «on a paradoxalement l'impression de travailler plus qu'avant». Alors que la plupart des interviewés ont considéré que l'aménagement-réduction du temps de travail a introduit de la «souplesse» dans la structure territoriale, désormais plus apte aux changements, le Directeur des ressources humaines d'une Ville moyenne rappelle les «quelques difficultés qu'a rencontrées sa collectivité dans les premiers temps pour assurer la continuité du service public, les horaires de certains services ayant été élargis. Aujourd'hui encore ces services fonctionnent de manière tendue».

La plupart de nos interlocuteurs considère néanmoins que les «35 heures» ont introduit une réelle logique du changement au sein de leur collectivité, permettant d'améliorer leur efficacité. Ainsi, dans un Département, les 35 heures ont relancé un processus de modernisation «longtemps laissé de côté»: la réduction du temps de travail a directement généré le changement des systèmes d'information et le développement du travail transversal en réseau. Et le chef du projet de conclure: «Nous avons réussi à mettre en mouvement le Conseil

général». Dans le même ordre d'idée, à Ploemeur, les «35 heures» ont stimulé la capacité d'adaptation : «Nos agents ont incorporé avec l'A.R.T.T. une dynamique du changement ; par exemple, dernièrement, le district auquel nous appartenons a mis en place un système sélectif pour les ordures ménagères, ce qui a eu des conséquences importantes sur certains de nos services, mais ce changement s'est fait sans aucune difficulté». Un de nos interlocuteurs à Bordeaux va dans le même sens : «On a l'impression que la réduction du temps de travail, peut-être parce qu'elle n'a pas été menée de manière tout à fait orthodoxe, a permis de remettre à plat l'organisation, c'est le côté loi Aubry : les 35 heures sont un formidable levier».

Ainsi la réduction du temps de travail est une opportunité rare de mobiliser l'ensemble des acteurs territoriaux autour d'un projet de changement global. Nos interlocuteurs ont évoqué, parmi les changements provoqués par les «35 heures», autant d'éléments quantifiables et objectifs (plus forte mobilité interne, accroissement de la demande de formation...) que d'éléments plus subjectifs (décloisonnement des services, rupture des habitudes de travail «autarciques»...). L'A.R.T.T. est un premier pas vers l'adaptation permanente...

## Une amélioration des prestations encore limitée

Améliorer le service public local n'est pas, bien sûr, une préoccupation nouvelle des collectivités locales. Mais, pensée en parallèle à la réduction du temps de travail, cette amélioration s'inscrit dans un cadre négocié avec les agents, ce qui donne l'occasion d'explorer de nouvelles pistes répondant à la fois aux axes d'amélioration définis par la collectivité et aux aspirations individuelles et collectives des agents.

Mieux organiser l'administration territoriale est déjà en soi une forme d'amélioration du service public. Il existe cependant des formes d'amélioration directement destinées aux usagers.

### Essentiellement des services plus accessibles

L'élargissement des plages d'ouverture du service public est la forme d'amélioration la plus courante. Sans doute correspond-elle à une demande des usagers. Dans les faits, très peu de collectivités ont mené une étude préalable permettant de s'en assurer. Accroître l'amplitude d'accès aux services publics permet aussi, de l'aveu d'un de nos interlocuteurs, «d'afficher une amélioration facilement palpable par l'utilisateur et qui lui profitera, à court ou moyen terme».

Ainsi, la réduction du temps de travail à la Ville de Pontoise a été l'occasion d'un élargissement de l'ouverture des services au public de 10 heures par semaine. Désormais, les services municipaux sont ouverts le midi, une permanence hebdomadaire est assurée jusqu'à 19 heures dans les deux mairies de quartiers. «On est parti d'une fréquentation nulle, mais après communication des nouveaux horaires

aux usagers, la fréquentation monte en charge», précise le Secrétaire général.

À Bordeaux, après une étude d'opinion sur l'accueil, une plage supplémentaire a été créée de 16 heures 30 et 18 heures, applicable aux services en contact avec les usagers aussi bien qu'aux autres. Cependant, le syndicat majoritaire considère que «la fréquentation n'est pas à la hauteur des espérances».

L'ouverture des services de la Ville de Plomeur s'est accrue de 5 heures par semaine (passage des ouvertures matinales de 8 h 30-12 heures à 8 h-12 h 30, passage le vendredi de 13 h 30-16 h 30 à 13 h 30-17 h 30, permanence le samedi matin non plus du seul service d'état civil mais aussi de l'urbanisme et du secrétariat général). Le Conseil général des Landes a élargi ses horaires d'ouverture au public d'environ 15 % (du lundi au jeudi de 8 h 30 à 17 h 30 et le vendredi de 8 h 30 à 16 h 30, sans interruption entre midi et 14 heures). La Ville de Crest a mis en place une permanence quotidienne jusqu'à 18 heures. La municipalité de Mérignac a choisi d'ouvrir le lundi jusqu'à 18 h 30, mais selon le Secrétaire de la section CFDT, «cet élargissement reste timide, j'aurais souhaité qu'on expérimente des ouvertures plus tardives».

À Plomeur, commune périurbaine de Lorient, où on construit beaucoup, l'ouverture du service d'urbanisme le samedi matin s'est révélée opportune (demande de permis de construire, déclaration de travaux). «Les premiers temps, on a constaté une lente progression de la fréquentation du service, mais à présent les habitudes sont prises et il y a vraiment du monde le samedi matin», indique le Secrétaire général de la Ville.

Des collectivités, dont un Conseil général, ont considéré que l'élargissement des plages d'accès aux services n'est pas forcément synonyme de meilleure prestation aux usagers. Ainsi le Directeur des ressources humaines du Département «préfère qu'on apporte une réponse définitive aux heures normales qu'une réponse incertaine quand il manque la moitié du service parce qu'on a élargi l'amplitude horaire»... à moins que la collectivité ne dispose de marges de manœuvre financières pour que des créations d'emplois soient possibles et viennent pallier les absences afin de couvrir les nouveaux horaires.

Dans des cas exceptionnels, une plus forte amplitude d'ouverture des services se révèle inopportune et peut contrarier l'objectif d'amélioration du service public. En effet, si le volume horaire d'un service est diminué en même temps que son ouverture s'élargit sans compensation du déficit horaire par des créations de postes, cette amélioration risque de n'être qu'un leurre. Certes on peut espérer une forme de gain de productivité, mais, comme dans la plupart des services (privés ou publics), ceux-ci ne peuvent être que limités. Ainsi, constatant que les horaires élargis de la Bibliothèque centrale de prêt ne permettaient ni d'avoir une gestion documentaire de qualité ni de dégager assez de personnel pour renseigner l'utilisateur, le Conseil géné-

ral de l'Ariège a décidé, à défaut de pouvoir embaucher, de diminuer les horaires d'ouverture de l'institution. Ce service public, même s'il est moins accessible, est de meilleure qualité. Ceci permet de mettre en perspective ce qu'est concrètement une amélioration du service public et relativise «l'amplitude pont aux ânes», selon l'expression inspirée d'un des responsables rencontrés. Il ne s'agit pas nécessairement d'ouvrir plus, mais d'ouvrir aux horaires les plus adaptés à la population. On peut, par exemple, choisir de fermer le lundi matin pour ouvrir le samedi matin.

D'après les expériences analysées, accroître l'amplitude d'ouverture d'un service suppose une étude préalable de la fréquentation, si possible une enquête d'opinion, et aussi une campagne d'information des usagers. Il est sans doute préférable que l'élargissement des horaires soit d'abord expérimental, compte tenu du caractère très aléatoire de la fréquentation : il faut du temps pour intégrer ce type d'information et de changement. De nombreux facteurs locaux influent sur la pertinence de l'ouverture élargie d'un service : fonctionnement sur 4 ou 4 jours et demi des écoles de la ville-centre, jours du marché, nombre de salariés travaillant à proximité... C'est ainsi que l'ouverture du mardi midi n'a pas rencontré de succès à Ploemeur tandis que la Ville de Pontoise, qui assure une ouverture continue de son accueil sur 5 jours, ne constate pas de baisse de fréquentation particulière pour ce jour.

### Vers de nouveaux services aux usagers

Améliorer le service public passe aussi par la création de nouveaux services qui répondent à une demande non satisfaite ou émergente. L'aménagement-réduction du temps de travail n'a pas suscité beaucoup d'initiatives en ce sens.

La Ville de Pontoise a installé un accueil multiservices au sein de l'Hôtel de Ville afin d'apporter une réponse directe aux demandes des usagers et de prendre les rendez-vous pour les démarches sociales. De même, la municipalité d'Alès a regroupé les accueils des différents services en un lieu unique, ainsi «sur le même site sont concentrés tous les services tournés vers les usagers : service militaire, état civil, affaires sociales, enfance-jeunesse, santé publique...». Saint-Priest a aménagé un guichet rapide qui évite l'attente pour des demandes auxquelles la réponse peut être immédiate, comme la reprise par l'utilisateur de documents d'État civil déposés antérieurement.

Le Conseil général du Territoire de Belfort s'est engagé dans la plaquette de présentation de son accord à développer son offre de services : possibilité de paiement de la téléalarme par prélèvement automatique, mise en place d'un service de portage des livres à domicile pour les personnes âgées, actions de sensibilisation à la lecture auprès de certains publics, développement et amélioration des consultations de protection maternelle et infantile, développement du travail collectif auprès du public RMiste, offre d'espaces collectifs d'échanges pour les personnes isolées et en difficulté économique, dévelop-

### **Un exemple d'amélioration du service public : le programme du Conseil général du Territoire de Belfort**

*L'accord du Conseil général du Territoire de Belfort, signé le 21 décembre 1998, comprend une liste ambitieuse d'axes d'amélioration du service public : pas moins de 104 mesures sont ressorties du travail des services. Nous en présentons des morceaux choisis :*

#### **Une meilleure information du public :**

- *Le courrier sera systématiquement personnalisé au nom de l'agent.*
- *Une journée portes ouvertes sera organisée.*
- *Les riverains des routes départementales seront systématiquement informés des travaux routiers les concernant.*
- *Un guide des aides économiques du Conseil général sera édité.*
- *Une plaquette d'information sera adressée aux fournisseurs du Conseil général sur les règles de facturation et les modalités de règlement.*

#### **Un meilleur accès aux services départementaux est assuré :**

- *L'amplitude de l'accueil du public à l'Hôtel du Département sera élargie;*
- *L'accueil téléphonique sera amélioré;*
- *Une permanence téléphonique sera organisée jusqu'à 18 heures à la Direction de l'Enfance, de la Formation et de l'Insertion, pour les signalements d'enfants en danger;*
- *Un accueil plus confidentiel sera organisé pour les bénéficiaires de l'aide sociale;*
- *Le traitement des dossiers sera amélioré;*
- *Les délais de paiement seront réduits à 30 jours maximum;*
- *Réponse sera faite à tout courrier dans un délai maximal de 15 jours;*
- *Les attributions des bourses scolaires seront réalisées au plus tard le 1<sup>er</sup> mars;*
- *Le règlement des marchés des travaux sera simplifié.*

#### **Chacune des mesures est programmée dans le temps :**

- *mesures pouvant être mises en œuvre rapidement et produisant des résultats immédiats, n'impliquant pas de transformation en profondeur;*
- *mesures pouvant être mises en œuvre à court terme, mais impliquant des transformations significatives de l'organisation d'un service;*
- *mesures concernant plusieurs services, de nature transversale, nécessitant des transformations importantes, une préparation et un suivi approfondis.*

*Ces mesures auraient pu être mises en œuvre sans engager d'aménagement ou de réduction du temps de travail. Mais l'A.R.T.T. est l'occasion de lancer une dynamique permettant de faire émerger et de mettre en œuvre des idées pour améliorer l'efficacité et la qualité du service.*

pement du travail de prévention sur les lieux et aux horaires les plus adéquats.

À l'occasion des 35 heures, la Ville de Bordeaux a répondu à un besoin non couvert jusqu'alors : l'entretien des jardins publics le week-end. Précédemment, le dernier nettoyage avait lieu le vendredi et les parcs n'étaient pas entretenus lors de l'affluence du week-end. Depuis la réduction du temps de travail et la réorganisation du service de propreté, les parcs sont nettoyés le samedi et prêts à recevoir la foule du dimanche. De plus, alors que seule l'équipe du centre ville intervenait le samedi pour ne nettoyer que le marché le plus important, dorénavant l'ensemble des équipes intervient ce jour-là sur tout l'espace communal. Les samedis sont récupérés toutes les 6 semaines par des week-ends de 4 jours, mettant ainsi fin à la rétribution précédente sous forme d'heures supplémentaires.

Finalement, l'aménagement-réduction du temps de travail a été davantage pensé par les collectivités étudiées comme une occasion de revoir leur fonctionnement organisationnel (interne) que comme l'opportunité d'engager de profondes modifications sur le service final.

## Réduire le temps de travail pour créer des emplois ?

Le Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation a plusieurs fois annoncé, avant même le début des consultations nationales sur l'éventualité des 35 heures dans la fonction publique, que l'aménagement-réduction du temps de travail n'aurait pas pour objet de créer des emplois.

Néanmoins, l'objectif de créations d'emplois est soutenu dans la plupart des collectivités interrogées. C'est une priorité plus ou moins forte, mais c'est un souci présent partout.

### Quel niveau de créations d'emplois « acceptable » ?

Les chiffres que nous indiquons en matière de création d'emplois sont à manier avec précaution : il est délicat d'identifier les embauches qui sont générées par la réduction du temps de travail et celles qui auraient été de toute façon nécessaires. De plus certaines collectivités ont raisonné en terme d'équivalents temps plein, d'autres en nombre de bénéficiaires de ces emplois. Enfin, certaines ont présenté les emplois effectivement pourvus, d'autres les emplois créés et d'autres encore les ambitions pour l'année à venir voire les 2 ou 3 années suivantes. Il serait donc hasardeux de comparer les chiffres des diverses collectivités. Il s'agit ici de présenter des ordres de grandeur, dans les termes qu'ont utilisés les collectivités lors des interviews.

Le fait qu'aucune loi ne vienne, comme pour les entreprises, indiquer le niveau « acceptable » d'emplois que doit générer la réduction du temps de travail est considéré autant comme un atout pour les collectivités qui ne disposent pas de marges de manœuvre importantes que comme une lacune pour celles qui pensent qu'elles se seraient situées au-dessus de ce niveau.

Dès lors chaque collectivité définit sa norme en fonction de ses objectifs, de ses besoins et de ses capacités de financement. Il en est ainsi, par exemple, du Conseil général de l'Aude qui a défini son « niveau d'acceptabilité [...] entre les positions de l'organisation syndicale la plus exigeante sur le sujet (10 % d'emplois) et le minimum Aubry (6 % pour bénéficier des aides maximales de l'État) ». Le Conseil général a donc affiché un objectif de 60 embauches, dont 56 ont été « définies concrètement par le comité de suivi ». Si l'on prend pour base la situation des effectifs issue des propositions budgétaires pour 1999, les 60 créations d'emplois induites à moyen terme par les 35 heures représentent 7,5 % des agents permanents relevant des différentes filières de la Fonction publique territoriale et 5,44 % de l'ensemble du personnel départemental (contrats à durée indéterminée pour l'entretien des locaux, assistants et assistantes maternelles, vacataires compris).

À Chaumont, les 35 heures ont induit « 22 créations d'emplois effectives » et « 6 emplois supplémentaires qui avaient été créés l'année dernière mais qui n'avaient pas été pourvus ». Si l'on accepte de raisonner sur la base de 28 embauches appliquée à un effectif annoncé de 540 agents, l'effectif aurait été augmenté de 5,2 %.

Le Conseil général du Territoire de Belfort, quant à lui, annonce avoir créé 8 emplois en mars 1999 et prévoyait d'en créer 8 supplémentaires. Sur un effectif de 300, cela représente une création d'emplois à la hauteur de 5,33 %. Cependant, ce Conseil général ambitionne de pérenniser « un certain nombre des 46 emplois-jeunes créés ».

C'est autour de ces taux, entre 5 et 10 % de l'effectif total, que se situe la très grande majorité des cas étudiés. Le Conseil général de la Haute-Garonne est au-dessus, avec l'engagement pris dans le protocole d'accord du 15 décembre 1998 d'un recrutement à la hauteur de 11,43 % du personnel permanent du Conseil général (1976 ETP), soit 10,76 % de l'effectif total (2 100 agents) : 150 postes étaient pourvus fin mai 1999 et la création de 226 emplois au total était prévue. Malgré des marges de manœuvre plus réduites, des petites collectivités se sont engagées pour la création d'emplois dans un contexte local délicat. Il en est ainsi de la Ville de Blain, 63 agents, qui a initié les 35 heures dans l'unique but de créer des emplois, de « partager le travail ». Il en est résulté la création de 6 emplois (soit 9,5 % de l'effectif total), dont 2 CEC. Le recours à des CEC est vu par le Secrétaire général comme « une modalité pour contourner l'absence d'aide de l'État », la Commune ayant pris l'engagement « de les pérenniser et de les intégrer aux effectifs municipaux ».

Pour information, et en ordre dispersé, la Ville de Ploemeur annonce la création de 8,4 équivalents temps plein (3,2 % du total d'ETP), la Commune de Plouzané a lié à la réduction du temps de travail 3 équivalents temps plein (1,5 % du total d'agents), le Conseil général de la Nièvre a réalisé « un effort qui reste modeste » de l'ordre de 4 % (20 emplois), la Ville de Saint-Priest, où « les élus ont décidé de ne pas marchander la création d'emplois et de ne créer que des emplois statutaires », a prévu de traduire les 35 heures par 38 équi-

valents temps plein (5,88 % du total d'ETP). La Communauté urbaine de Strasbourg, pour le passage à 35 heures de 500 premiers agents, a eu besoin de 20 emplois (5 % du total d'agents alors concernés par les 35 heures) et prévoit d'en créer 150 à terme. La Ville de Pontoise a prévu la création de 25 emplois (soit 5,5 % de l'effectif total), le passage de 36 à 35 heures a induit 20 emplois à la Commune de Mérignac (2,35 % de l'effectif total), le Conseil général de l'Ariège a inscrit dans sa délibération la création de 48 emplois...

### Le « principe de réalité »

Ainsi la réduction du temps de travail a créé un bon nombre d'emplois dans les collectivités interrogées, parfois à la surprise des organisations syndicales elles-mêmes : « Nous n'aurions jamais porté la négociation à la hauteur de 21 emplois pour une petite réduction d'une heure », avoue en substance la Secrétaire CFDT de la Ville de Mérignac. Pour autant, contrairement aux discours parfois entendus, les « 35 heures » dans les collectivités territoriales n'ont pas souvent été un prétexte à la « création d'emplois pour l'emploi » dans une optique macroéconomique de lutte contre le chômage. Bien sûr, compte tenu de la proximité des collectivités avec leurs usagers, et particulièrement avec ceux qui rencontrent d'importantes difficultés, il existe une proportion d'emplois créés dans un but de cohésion sociale. Mais la grande majorité correspond à des besoins générés par la diminution du volume d'heures disponibles, consécutivement à la réduction du temps de travail, et par la création ou l'amélioration des prestations.

Ce niveau d'emplois nécessaires doit émerger de l'analyse de l'existant dans chacun des services et de la simulation pour chacun d'un passage aux « 35 heures » qui permet de définir des secteurs prioritaires. Le « principe de réalité » ne s'impose pas qu'aux entreprises du secteur privé...

### Majoritairement des emplois de catégorie C

Très majoritairement les emplois créés sont de catégorie C. Le responsable interrogé à la Ville de Saint-Priest résume l'explication communément avancée : « Les élus souhaitent essentiellement créer des emplois de catégories C car cela correspondait aux besoins de la collectivité, aux compétences disponibles dans le bassin d'emplois et parce que les emplois d'exécution sont la seule voie facile de création d'emplois dans les collectivités ». La Ville de Saint-Priest a souhaité « diviser pour offrir au plus grand nombre », proposant essentiellement des postes à mi-temps ou à 60 %, « cela nous a permis de créer des profils plus polyvalents ».

Créer des emplois de catégorie C répond donc à une double demande de la part de la population : d'une part la recherche de postes de ce type par une partie importante des demandeurs d'emploi, d'autre part la demande de services largement pourvus par cette catégorie d'agents (services sociaux, accueil...). Les emplois de catégorie C sont aussi bien visibles par la population (avec un budget donné on crée bien sûr plus d'emplois de catégorie C que de catégorie B...).

Ainsi dans les collectivités étudiées, les deux tiers des emplois générés par l'aménagement-réduction du temps de travail sont de catégorie C, le reste étant surtout de catégorie B tandis que les créations d'emplois de catégorie A restent marginales. Conformément à leurs structures d'emplois respectives, les Communes ont une forte proportion de catégorie C (ainsi, Ploemeur n'a créé que des emplois de catégorie C).

Les postes associés à la réduction du temps de travail sont pour la plupart des emplois de titulaires à temps plein. C'était une « condition implicite » à Ancenis, au Conseil général de Haute-Garonne et dans de nombreuses autres collectivités.

Cependant, à Alès, le Secrétaire général note que la réduction du temps de travail s'est plutôt traduite par la création d'emplois non titulaires, ceux-ci passant de 66 en 1997 à 78 en 1998. Blain, on l'a écrit, a engagé 2 CEC avec promesse de pérennisation. Enfin, un Conseil général a lié « emplois jeunes » et 35 heures : en effet, si certains jeunes remplissent des missions totalement nouvelles en rapport direct avec les « nouveaux services », d'autres, comme les agents locaux de médiation sociale, ont été en fait affectés à des missions sociales, « traditionnelles du Conseil général », contrairement aux dispositions légales. Dès lors, « en l'an 2000 on tâchera d'évaluer l'apport de ces emplois jeunes dans les services sociaux ; je suppose, compte tenu de leur rôle de prévention, qu'ils vont diminuer la charge de travail des travailleurs sociaux ; une grande partie d'entre eux sera pérennisée, et si elle l'est, ces emplois devront être regardés comme des emplois liés directement à l'A.R.T.T. ».

### **Surtout dans les services en contact direct avec l'utilisateur**

En conformité avec l'objectif affiché d'amélioration du service public local et de visibilité de l'extérieur, les emplois créés sont principalement concentrés dans les services en contact direct avec l'utilisateur. Bien sûr les services techniques, surtout dans les Communes, ont bénéficié de nombreuses embauches, mais moins, proportionnellement à leurs effectifs, que dans les services d'accueil ou les services sociaux. Le Directeur général des services du Conseil général du Territoire de Belfort a un discours clair en ce sens : « Un, on crée là où sent des tensions. Deux, il y a priorité sur les postes de travailleurs sociaux. Trois, on se laisse du temps pour qu'en l'an 2000 des postes plus ciblés soient créés ».

Preuve d'une priorité donnée à l'utilisateur, à Chaumont les embauches ont été affectées principalement à la Direction Enfance-Jeunesse (ATSEM, auxiliaires de puériculture), à Alès ce sont les « missions de proximité » (espaces verts, voirie) qui ont été privilégiées. À Mérignac, si les services techniques tirent le plus avantage de la mise en place des 35 heures avec 6 embauches, les affaires sociales gagnent 5 emplois, les sports 3, la police municipale 2 : autant d'unités en contact direct avec l'utilisateur. Dernier exemple, la Ville de Saint-Priest a défini précisément les services prioritaires qui sont tous en

relation immédiate avec les San-Priots : médiathèque, petite enfance, police, action sociale, « vie civile » et sports.

Au Conseil général de l'Aude, comme dans tous les départements, les emplois ont plutôt concerné la direction de la Solidarité (27 dans cette direction, contre 13 à la direction de l'Administration générale et des Interventions, 10 dans les services techniques départementaux...).

Quels que soient les services où les emplois ont été créés, il est important de prévoir le décalage entre la décision de créer un poste, l'affectation du budget pour ce poste et le fait qu'il soit effectivement pourvu par un agent. Des collectivités ont rencontré d'importants problèmes de délais, qui soit ont été préjudiciables à la qualité du service public, soit ont demandé un effort de disponibilité de la part des agents qui attendaient l'embauche prévue pour réduire effectivement leur temps de travail, ceci engendrant davantage d'heures supplémentaires.

### Un outil de lutte contre la précarité

En parallèle à la création d'emplois, la « déprécarisation », on l'a écrit, fait partie des objectifs parfois attribués à l'aménagement-réduction du temps de travail. C'est un vœu clairement exprimé par l'ensemble des syndicats. Leur adhésion à un processus de ce type est systématique. Lutter contre la précarité, c'est inscrire des agents engagés à un moment pour répondre à un besoin temporaire (relevant souvent d'une faible qualification) dans un cadre d'emploi présentant une plus grande stabilité (soit par la reconnaissance d'un statut moins précaire, soit par l'augmentation de leur volume horaire, soit par les deux mouvements simultanément).

Ainsi, le Conseil général du Territoire de Belfort a monté un programme de résorption de l'emploi précaire et s'engage à pérenniser les CEC. La Ville de Chaumont, comme celle de Ploemeur, a décidé de « monter les emplois à temps partiel d'une quotité » et favorise « la titularisation des agents non-titulaires à temps non-complet qui arriveraient par le biais des 35 heures à un temps proche du nouveau temps complet ». Plouzané rappelle que « pour les agents d'entretien des bâtiments publics, ceux de l'entretien des écoles et les agents des écoles, le passage de 37 à 35 heures correspond à une logique de déprécarisation par une augmentation de salaire de 5 % du fait de la transformation des 21/37<sup>e</sup> en 21/35<sup>e</sup> ».

L'emploi est donc au rendez-vous des « 35 heures » dans les collectivités locales, au moins à la même hauteur que dans les entreprises privées anticipant le passage à 35 heures et sollicitant les aides de l'État. Cependant, gardons-nous d'extrapoler les résultats obtenus dans cette étude aux futures négociations qui vont se multiplier. En effet, les collectivités étudiées ont toutes choisi de réduire leur temps de travail et elles disposaient sans doute, pour la majorité d'entre elles, de marges de manœuvre plus importantes que la moyenne, notamment en termes de possibilités d'embauches.

De plus, deux facteurs risquent de modérer les créations d'emplois : d'une part le ministère de la Fonction publique, de la Réforme et de la Décentralisation souhaite pour la fonction publique d'État la stabilité des effectifs des fonctionnaires ; d'autre part on peut espérer que la reprise rendra moins prégnante la pression de l'emploi.

### **Le prix des « 35 heures » : l'impact du coût des emplois**

Les entreprises privées ont trois variables d'ajustement pour absorber la réduction du temps de travail : les gains de productivité, les aides de l'État et la modération salariale. Les collectivités locales en disposent d'autant : les gains de productivité, la modération salariale (participation des agents) et, compte tenu de leur situation de « monopole », le prix. En effet, s'il est difficile aux entreprises d'augmenter le prix de leur produit, sauf à perdre des parts de marché, les collectivités peuvent plus facilement répercuter la hausse de leur masse salariale sur leur « client final » : l'usager-contribuable.

Il nous est apparu étonnant qu'un certain nombre de collectivités n'ait pas évalué, ni a priori ni a posteriori, le coût de la réduction du temps de travail.

Seules deux collectivités ont raisonné en terme d'impact sur le niveau d'imposition. Ainsi un Conseil général évalue la création des 60 emplois (9 MF) générés par la réduction du temps de travail à une augmentation de 1,5 % du produit fiscal de la collectivité, et une petite ville considère que son passage à 35 heures a entraîné une hausse de 1 % de la pression fiscale pour 1999 (500 000 F, soit 4 % de la masse salariale communale).

D'autres collectivités, sans adopter ce raisonnement, ont présenté une évaluation du coût de la réduction du temps de travail. Le coût du passage aux 35 heures d'un gros Conseil général est à la hauteur de son ambition de 226 créations d'emplois : 43 MF, sur une masse salariale de 560 MF pour 1999 (150 recrutements compris), soit une augmentation du budget du personnel de 8,5 %. Un plus petit Département chiffre à 4 MF les 20 emplois créés, Une petite Commune a provisionné 400 000 F pour la création de 6 emplois et une autre estime à 250 000 F annuels les 3 équivalents temps plein.

Dans d'assez nombreuses collectivités, la réduction du temps de travail n'a pas eu d'incidence significative sur leurs finances locales. Parmi d'autres, la Ville de Ploemeur considère que le coût du passage de 39 à 37 heures a été « globalement absorbé ». Pour la Communauté urbaine de Strasbourg ou le Conseil général du Territoire de Belfort, les 35 heures ont eu un « coût nul ».

Cependant, d'après la plupart des entretiens et les éléments mis à notre disposition, malgré les gains substantiels de productivité qui peuvent être réalisés et les quelques expériences de contribution financière du personnel engagées, une part plus ou moins importante du coût des « 35 heures » dans les collectivités sera forcément à court ou moyen terme répercutée sur l'usager. La réaction de l'usager-contribuable à la hausse des impôts locaux dépendra sans nul doute du contenu concret que revêtira l'amélioration du service public

### La contribution financière des agents : pourquoi, comment, jusqu'où ?

local. L'utilisateur consentira à payer plus pour un service de meilleure qualité, mais il est improbable qu'il accepte de payer les «35 heures» des fonctionnaires territoriaux pour un service équivalent. Et le contribuable est fort souvent électeur...

Outre la motivation et l'efficacité supplémentaires attendues par l'administration territoriale de la part des agents, une forme de contribution financière est parfois recherchée pour financer les créations d'emplois.

«Il n'aurait jamais été question de nous lancer dans l'aménagement-réduction du temps de travail sans l'idée d'une contrepartie négociée avec les agents. Il faut rappeler que nous réduisons le temps de travail de fonctionnaires qui bénéficient de la garantie de l'emploi et qui ne subissent pas la même pression que dans le privé. Pour moi la réduction du temps de travail ce n'est pas *demain on rase gratis* ! D'autant que nous passons collectivement pour des nantis auprès de l'opinion publique». Bien que les agents des collectivités locales soient les moins bien payés de l'ensemble de la fonction publique et que d'importantes formes de précarité existent au sein de «la territoriale», les propos de ce responsable communal résument bien les arguments avancés pour faire accepter le principe d'un partage des coûts.

Ainsi, les entreprises ne sont pas les seules à passer, autour des 35 heures, des accords «donnant-donnant», prévoyant parfois le «gel» des salaires pour une période donnée. Contrairement à une idée reçue, la capacité des partenaires sociaux à négocier et l'aptitude au questionnement des «avantages acquis» sont des facultés également présentes dans les collectivités, mais exploitées de manière très inégale.

Il peut s'agir de réduction des heures supplémentaires ou de lutte contre l'absentéisme, de négociation autour des congés exceptionnels accordés, voire de réduction des primes. Ces trois types de contreparties à la réduction du temps de travail sont de natures très différentes. Pourtant chacune participe de l'idée selon laquelle les collectivités peuvent dégager des marges de manœuvre et demander un effort, plus ou moins important, aux agents.

#### ■ La réduction des heures supplémentaires

Les heures supplémentaires doivent, selon les textes en vigueur, ne pas dépasser une heure par agent et par jour ouvrable en moyenne sur le mois<sup>(6)</sup>. Les deux tiers des collectivités étudiées ne respectaient pas ce taux, pour des personnels dont, *a priori*, les activités n'occasionnent pas toujours de surcharge. L'aménagement-réduction du temps de travail a été l'occasion pour la plupart des collectivités de revenir sur les heures supplémentaires qui n'avaient pas de justification claire et de se conformer à la légalité en la matière, et pour la totalité de mener une réflexion sur ce sujet. Il apparaît que les heures supplémentaires peuvent être facilement incluses dans des horaires normaux par une simple adaptation des horaires. La masse

6. Hormis certains types de métiers (gardiens, etc.).

salariale ainsi dégagée peut permettre de financer les emplois que la réduction du temps de travail induit par ailleurs. Ainsi, dès le départ des négociations, les responsables territoriaux n'hésitent pas à mettre en balance heures supplémentaires d'un côté et emplois de l'autre.

Bordeaux, qui a mené de nombreux plans de réduction des heures supplémentaires, a choisi de ne plus les payer et a également plafonné leur volume mensuel à 9 heures par agent. «La réduction des heures supplémentaires s'est faite en lien direct avec les 35 heures, nous souhaitons actuellement valoriser cet effort en emplois», précise un de nos interlocuteurs à la Municipalité.

À la Ville d'Alès, le lien entre le passage aux 35 heures et la réduction des heures supplémentaires a été plus distendu, et ce n'est que dans un deuxième temps que la municipalité a engagé «des réunions de sensibilisation sur le dérapage des heures supplémentaires, considérant que les 35 heures seront un argument majeur pour inciter à leur réduction».

La Ville de Crest a de même supprimé ses heures supplémentaires, qui ne sont dorénavant permises qu'au service de déneigement, avec la récupération des 10 premières et le paiement des suivantes.

Tout à fait légitime car elle permet de renouer avec les textes réglementaires et de mettre fin à des situations abusives, la réduction des heures supplémentaires peut être dans quelques cas préjudiciable. En effet, pour certains types d'activités (fêtes, cérémonies, réceptions, animations, activités du cabinet...), un plan de réduction des heures supplémentaires peut induire une diminution immédiate et très nette du revenu de l'agent. Pour éviter une baisse trop brutale, des mécanismes de paliers dégressifs ou de récupérations temporaires peuvent être installés. Ainsi, à Chaumont, pour les agents qui travaillaient de manière régulière le samedi et le dimanche et pour lesquels la rétribution des heures supplémentaires était supprimée, la solution trouvée est la récupération, majorée de 50 % le samedi et de 100 % le dimanche. «Cela a permis de réduire de 8 000 heures notre volume d'heures supplémentaires, rappelle le Directeur des ressources humaines, ce qui a financé une partie des créations d'emplois».

Pour une petite Commune, comme pour la majorité des collectivités interviewées, ce sont «les services techniques qui sont les plus gros consommateurs d'heures supplémentaires; notamment la permanence technique, le service d'aide aux manifestations associatives et la police municipale du fait du marché dominical»; la Ville a également pour projet de mettre fin à la double rémunération entre 6 et 7 heures pour les services d'entretien des piscines, de collecte des ordures ménagères, d'arrosage et de balayage.

Enfin, l'aménagement-réduction du temps de travail a stimulé la réflexion sur ce sujet dans d'autres collectivités, telle la Ville de Mérignac qui a cumulé 23 000 heures supplémentaires en 1998, «soit 15 emplois», insiste le Directeur des ressources humaines.

### ■ Partage du coût et réduction des rémunérations

Le bénéfice des 35 heures doit être partagé : temps libre pour les agents, efficacité pour l'administration. Pourquoi le coût ne le serait-il pas également ? C'est ainsi qu'ont raisonné quatre collectivités, souhaitant, selon l'expression du Secrétaire général de la Ville d'Ancenis, que les agents « mettent un peu la main au portefeuille ».

La contribution financière des agents installée dans cette commune repose sur un système original : pour les agents dont la rémunération est supérieure à 95 000 F, lorsque la valeur indiciaire (décidée par l'État) augmente, le régime indemnitaire est diminué de la moitié de l'augmentation. Ainsi, lorsqu'une année la valeur indiciaire augmente de 0,8 %, le régime indemnitaire est diminué de 0,4 %. Les élus bénéficiant d'une annuité de fonction ont également pris part à l'effort financier en réduisant leur annuité de 5 %.

Ce dispositif a été approuvé par 77 % du personnel lors du référendum consultatif précédant la décision du Conseil municipal. Selon le chef du projet, trois éléments ont permis d'emporter, à une forte majorité, l'adhésion du personnel : tout d'abord, les agents dont le salaire est peu élevé n'étaient pas concernés ; ensuite, les trois emplois équivalents temps plein mis en balance étaient directement liés à la réduction du temps de travail et ont été clairement dissociés des autres emplois à pourvoir, par exemple pour la création de nouveaux services, ce qui donnait de la visibilité aux conséquences sur l'emploi du passage à 37 heures ; enfin, la Municipalité s'est engagée à ce que toutes les personnes partant en retraite soient remplacées.

En contrepartie d'un passage de 39 à 37 heures et du bénéfice de deux jours de congés supplémentaires, les agents d'une Commune ont accepté (par 46 voix sur 56 votes exprimés) de réduire leur régime indemnitaire, de 0,5 % (30 francs) pour les salaires les plus bas à 2,5 % (240 francs) pour les salaires les plus hauts. Les élus ont également participé à hauteur de 2,5 % de leurs indemnités.

Après la consultation par référendum de l'ensemble du personnel communal, deux petites municipalités ont choisi de demander aux agents un effort financier. La Ville de Blain a mis en place une participation des agents proportionnelle à leur salaire brut. Cinq niveaux de contribution ont été définis, allant de 0,5 % pour un revenu brut inférieur à 6 500 francs à 2,5 % pour une indemnité supérieure à 10 001 francs. L'accord précise que « le Maire et les Adjointes participeront à hauteur de 2,5 % de leur indemnités ». La Ville de Laxou a décidé quant à elle de réduire de 30 % la prime de fin d'année des agents contre 12 jours de congés supplémentaires. Lors de la consultation organisée, 105 des 107 suffrages exprimés ont accepté ces conditions. Ainsi une note insiste sur « l'élan de solidarité qui a animé le personnel dans cette démarche [...] ; le sens des responsabilités dont a fait preuve le personnel est une des clés de la réussite de la mesure ».

Au Conseil général du Territoire de Belfort, la prime annuelle a été maintenue à son niveau de 1997 pour trois ans, tandis que le régime

indemnitaires a été maintenu en 1988 à son niveau de 1997, a baissé au 1<sup>er</sup> novembre 1999 et reste en 2000 au niveau de 1999. L'effort des agents est modulé selon un barème divisé en 10 tranches de salaires bruts annuels (hors heures supplémentaires liées à des contraintes particulières de service et hors supplément familial) : ainsi, les 46 agents du Département dont le salaire est inférieur à 100 000 francs sont dispensés de participation, les 90 agents qui gagnent entre 125 001 et 150 000 francs fournissent un effort de 620 francs (soit environ 0,45 % de leur rémunération), les 12 agents dont le salaire est compris entre 250 001 et 300 000 francs participent à hauteur de 2 500 francs (soit 0,83 % de leur rémunération).

La mesure, selon le Directeur général des services du Département, est « bien passée » puisque « le niveau de salaire moyen du Conseil général était supérieur depuis longtemps à la moyenne des autres départements, le régime indemnitaire était presque au maximum et la prime annuelle augmentait de 3 % par an, soit nettement plus que l'inflation sur laquelle elle doit rester calquée ». Cet effort est d'autant plus « légitime » pour le responsable des services que « les bas salaires ne sont pas touchés ». Grâce à cette participation, le Conseil général dégage environ 450 000 F par an, « ce qui permet de financer 4 postes », la collectivité rajoutant les 12 autres que la réduction du temps de travail demande. Enfin, les élus contribuent à l'effort par la diminution de leurs indemnités.

La négociation d'une participation financière des agents est une opération délicate. Elle nécessite de la part du chef de projet une connaissance et une maîtrise parfaites des logiques des acteurs de la collectivité.

Des quatre collectivités qui ont obtenu une contribution financière de la part des agents, deux font part de leur difficulté à éviter que la négociation de l'effort contributif ne vienne parasiter la négociation des formules, des créations d'emplois ou des améliorations du service public. Il est en effet arrivé que les négociations se cristallisent pendant une période sur l'aspect financier, ce qui gèle toute proposition innovante.

Un important effort en matière de communication interne est donc indispensable : « La participation financière ne doit jamais être détachée des améliorations concrètes des conditions de vie et de travail, c'est ici la clé du succès, on a dû sans cesse insister là-dessus », déclare l'un des responsables interviewés.

Selon le Secrétaire général de la Ville d'Ancenis, si « les accords passés dans la fonction publique territoriale qui prévoient la participation financière des agents ont posé quelques problèmes au niveau de leurs réactions », ils ont cependant permis aux fonctionnaires territoriaux concernés « de ne pas passer pour des privilégiés ».

### Parfois un moyen de lutte contre l'absentéisme

Le tiers des collectivités a lié à la réduction du temps de travail le problème de l'absentéisme.

La Communauté urbaine de Strasbourg, qui a essuyé sur ce sujet de sérieuses critiques de la part de la Chambre régionale des comptes, désire ramener l'absentéisme médical du taux actuel de 7,3 % à un taux de 6 % en 2001, qui correspond au taux moyen constaté dans les collectivités locales. Son plan est basé sur 3 axes. Un axe «management» sensibilise l'encadrement de chaque service au problème par la création d'outils de suivi, l'analyse des causes et un travail sur la mobilisation (par exemple, recentrage du métier d'ATSEM sur l'enfant, diversification des tâches de gardien de musée). Un axe «médico-social» accentue la politique de prévention des risques de maladie par la valorisation du rôle de la Médecine du travail et un axe «réglementaire» prévoit la remise en application des textes en la matière et l'édition de nouvelles règles.

Bordeaux a également institué un dispositif de lutte contre l'absentéisme, dont le taux global est de 7,37 % des jours ouvrés, qui est «une ligne politique importante vis-à-vis de l'externe». Ce système, défini comme «provisoire», fonctionne sur la base d'un prélèvement de 30,15 francs par jour d'absence pour maladie ordinaire, et si l'agent n'est pas absent pour ce motif plus de 5 journées dans l'année, il récupère la somme prélevée. Ce système a permis une diminution de 15 % de l'absentéisme. Cet argent est ensuite reversé aux agents qui n'ont pas dépassé le plafond des 5 jours, sous forme d'une prime de «présentéisme», qui s'est élevée pour 1998 à 226 francs par agent concerné.

### Des suppressions de jours de congés exceptionnels

Le Conseil général du Territoire de Belfort, passé à 35 heures par le bénéfice de 26 jours de congés supplémentaires, a posé comme préalable à la réduction du temps de travail la suppression de la septième semaine de congés accordée jusque là. Les négociations avec le syndicat unique ont été assez difficiles, mais elles ont débouché sur un accord «donnant-donnant».

Autre type d'arbitrage entre les intérêts de l'administration et ceux des agents, le Conseil général de la Nièvre supprime, «en contrepartie de l'avantage social important que constitue une diminution du temps de travail de l'ordre de 10 % sans réduction de rémunération», la journée d'absence sans motif, les journées exceptionnelles, la demi-journée «don du sang» et la possibilité de travailler avec 8 heures d'avance ou de retard moyennant une récupération dans les trois semaines. La Ville d'Ancenis a également supprimé 3 jours de congés exceptionnels et substitue un jour de formation à un jour de congé supplémentaire.

## Une opération complexe mais intéressante

La réduction du temps de travail dans les collectivités locales a été parfois l'occasion d'engager un processus complet de changement.

Au niveau individuel tout d'abord, réduire la durée du travail suppose à la fois l'assimilation par l'agent d'un nouveau rapport au temps, une amélioration de son efficacité et son repositionnement dans le schéma collectif du travail. La réduction du temps de travail change également les rapports collectifs au et hors travail (diversité des horaires individuels, nécessité d'ajustements interindividuels, modification de l'organisation de la vie personnelle). Quelques cas ont montré que les « 35 heures » pouvaient modifier l'organisation du travail (réorganisation de tout ou partie des services de l'administration territoriale, par la mise en place de systèmes de délégation, par l'introduction de systèmes de gestion du temps...). Enfin, l'aménagement-réduction du temps de travail a permis de repenser quelquefois non seulement les conditions de « production » mais aussi le « produit final » lui-même, le service public local.

Prendre en compte chacun de ces niveaux dans la conduite du changement, c'est accepter la complexité d'un tel chantier et ce qui en fait tout l'intérêt.

### ■ Quelques idées force à prendre en compte pour l'avenir

La première idée à retenir de l'analyse qui précède est sans aucun doute l'uniformité des modalités d'aménagement-réduction du temps de travail mises en place au regard de la diversité des approches engagées.

C'est en effet frappant de le constater, quel que soit l'objectif majeur poursuivi par la collectivité, quelle que soit la méthodologie adoptée et quel que soit le rôle joué par les partenaires sociaux, les démarches de réduction du temps de travail étudiées ici débouchent presque toutes sur la même solution : l'institution de semaines de travail de 4,5 jours, y compris, le plus souvent, pour les cadres. Sachant la multiplicité des métiers et des prestations couverts par la fonction publique territoriale, on peut se demander si une telle uniformité est de nature à répondre aux contraintes spécifiques de certains services. Il paraît certain, en tout cas, que bien souvent il

s'est agi davantage d'une réduction du temps de travail que d'un aménagement.

Le deuxième enseignement à tirer de cette étude et des expériences menées par Bernard Brunhes Consultants au cours de ces derniers mois est l'évolution sensible des mentalités concernant certaines notions considérées jusque-là comme taboues dans la fonction publique. Aujourd'hui, les organisations syndicales et les agents ne s'élèvent plus contre l'idée de chercher des gains de productivité. Aujourd'hui, il est concevable que le personnel accepte une baisse de rémunération pour permettre la réduction du temps de travail et l'embauche. Il est concevable aussi, au mépris des principes d'uniformité longtemps prônés dans la fonction publique, que l'on mette en place des formules d'A.R.T.T. très différenciées selon les services, y compris certaines forme d'annualisation. Mais, il faut le noter, la manifestation de telles ouvertures suppose que soient réunies un certain nombre de conditions : un climat de confiance entre le personnel et les agents, un enjeu qui en vaille la peine (le partage du travail par exemple), la certitude que les choix opérés émanent bien des agents...

Troisième enseignement qui mérite réflexion, l'apparente contradiction qu'il semble y avoir, pour certains responsables, entre leur volonté de créer des emplois et une recherche pour améliorer le fonctionnement de leur collectivité. Comme si le fait de vouloir embaucher rendait sans objet une réflexion sur le fonctionnement du service public. Or, on sait bien que les collectivités locales, tout comme les entreprises d'ailleurs, souffrent généralement d'une accumulation de procédures obsolètes, d'habitudes de travail qui ont perdu de leur pertinence et de lourdeurs diverses inutilement consommatrices de temps. On sait également que la suppression de celles-ci génère des gains de temps considérables permettant de passer à 35 heures avec de faibles augmentations d'effectif lorsque les contraintes budgétaires l'exigent.

Les collectivités territoriales qui n'ont pas de contraintes économiques peuvent-elles s'offrir le luxe de ne pas chercher à optimiser leurs ressources, telle est la question que l'on peut se poser au regard des besoins sociaux sans cesse croissants auxquels elles doivent répondre ?

Autre piste de réflexion, la nécessité de trouver la juste mesure entre « absence totale de concertation » et « tout participation ».

Des approches sans concertation on peut dire sans conteste qu'elles ont été une occasion manquée de renouveler le dialogue au sein de la collectivité, ce qui constitue l'un des fondements des lois Aubry sur la réduction du temps de travail dans les entreprises et l'une des préconisations majeures du rapport Roché.

Des approches par trop participatives on peut craindre qu'elles n'engagent la collectivité dans des démarches trop longues qui risquent de s'essouffler avant d'arriver à leur terme.

Pourtant, la participation des agents, quand elle est bien mise en œuvre, peut être l'un des points forts d'une démarche d'A.R.T.T. Quelques-unes des expériences étudiées le montrent à l'évidence et les interventions de Bernard Brunhes Consultants le confirment. Pour peu qu'elle intervienne au bon moment et sur les bons thèmes, qu'elle soit axée au moins autant sur les recherches de gains de temps et d'amélioration de service que sur les modalités de réduction du temps de travail, elle peut être un extraordinaire moyen de redonner aux agents le sentiment concret de leur utilité au sein de la collectivité.