

La négociation sur les 35 heures dans une municipalité: l'hybridation des formes de dialogue

Alexandra Garabige (*)

À l'occasion de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, certaines mairies ont eu recours à des procédures innovantes de consultation et de dialogue avec le personnel, faisant appel à des modes de gestion venant du privé. Ainsi, pour « moderniser le service public », la municipalité étudiée dans cet article organise des démarches de dialogue conciliant démocratie participative et démocratie représentative. L'article analyse les effets de cette hybridation des modèles publics et privés de gestion de la main-d'œuvre sur la dynamique des relations professionnelles. L'impact de ces innovations procédurales sur le processus de régulation et sur le service rendu au public n'est pas net : la démocratie dialogique n'a pas réellement enrichi la démocratie délégative ni apporté les scénarii espérés ; faut-il renoncer à la démocratie dialogique dans la fonction publique territoriale ?

Avec le paritarisme et les marchés internes du travail, le statut du personnel constitue, aux plans juridique et sociologique, une spécificité majeure des relations professionnelles dans le secteur public. Cela se traduit notamment par des formes de représentation particulières des intérêts des salariés. Cependant, ces dernières années, des rapprochements dans la gestion et la construction des modes de gestion de la main-d'œuvre des secteurs public et privé ont été mis en lumière. Si cette hybridation des modèles publics par les modèles privés (SUPIOT, 2000 ; REHFELDT, VINCENT, 2004) a d'abord concerné les entreprises publiques à statut, la fonction publique, et notamment territoriale, semble perméable à ces évolutions (JACQUOT, NOSBONNE, 2003), comme le montre le recours croissant à des personnels non titulaires ou l'introduction de formes de gestion privée des services dans un contexte de modernisation du service public. Cet article s'interroge sur les effets de ces nouvelles politiques, empruntant pour partie aux référentiels et aux instruments de gestion du secteur privé, sur la dynamique des relations professionnelles dans le secteur public.

À cette fin, nous allons analyser le cas d'une négociation sur les 35 heures dans la fonction

publique territoriale. Il faut comprendre ici la notion de négociation en son sens sociologique, c'est-à-dire un « processus d'élaboration des règles légitimes incluant la confrontation des points de vue » (SAGLIO, 2003, p. 40) (1). L'intérêt du cas étudié – celui d'une mairie en l'occurrence – réside dans le fait que la réduction du temps de travail (RTT) n'a pas pour seul objectif la création d'emplois mais aussi l'amélioration de la qualité du service. Par ailleurs, pour les responsables politiques la « modernisation » ne peut se faire qu'au travers du dialogue social qui favorise l'adhésion des agents aux réformes de l'État (REHFELDT, VINCENT, 2004). Or, la ville étudiée – qui est loin d'être une exception (2) – a mis en place des démarches originales de dialogue à l'occasion de ce passage aux 35 heures. Les négociations ont pris la forme suivante. Il y a d'abord eu consultation des agents par la hiérarchie parallèlement aux réunions avec les organisations syndicales dans les instances paritaires. Une discussion du protocole d'accord avec les syndicats et les représentants de la collectivité a ensuite été organisée. Enfin, le protocole a été soumis à référendum. Pour organiser le passage aux 35 heures, la municipalité a

(*) CNAM – GRIOT, Groupe de recherche interdisciplinaire sur les organisations et le travail – LISE, Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique ; agarabige@netcourrier.com

(1) Dans la fonction publique, il n'y a pas négociation au sens juridique mais bien au sens sociologique « parce que les acteurs sont amenés à confronter leurs points de vue avant – et pour – que la règle soit légitimement fixée. De plus, ce qui fait la légitimité de la règle, ce n'est tant que les acteurs l'avalisent formellement mais c'est plutôt le fait qu'ils ont été entendus avant promulgation de la nouvelle règle et qu'ils ne se lancent pas dans la lutte pour la contester » (SAGLIO, 2003, p. 40).

(2) Les travaux des chercheurs de l'École des mines sur le temps de travail fournissent des exemples de négociation similaires dans d'autres mairies quelles qu'en soient les caractéristiques.

Encadré 1

Démocratie délégative et démocratie dialogique

Les notions de « démocratie délégative » et de « démocratie dialogique » ont souvent pour équivalent celles de « démocratie représentative » et « démocratie participative ». Le principe de base d'une « démocratie délégative » est que les personnes expriment leurs points de vue et attentes par l'intermédiaire de représentants élus. Dans le cas de « la démocratie dialogique », il n'y a pas d'élection. La distinction essentielle provient donc du mode de désignation des représentants. Dans une « démocratie participative » ou « dialogique », un individu ou un groupe d'individus non élus peut s'exprimer autant que des représentants élus. Il faut ajouter que pour M. CALLON, P. LASCOUMES ET Y. BARTHE, la « démocratie dialogique » ne peut exister sans débat. Ce n'est pas le cas de la « démocratie participative » classiquement définie par plusieurs formes : l'information, la consultation, la concertation et la codécision.

ainsi adopté des pratiques d'hybridation qui tranchent avec les démarches habituelles :

1. hybridation des procédures : elle a eu recours à une diversité de formes de construction des règles (usage du paritarisme, participation directe...);
2. hybridation des acteurs : outre les organisations syndicales, d'autres acteurs ont été mobilisés.

Quels sont les effets de ces pratiques d'hybridation dans la mairie ? Quel est l'impact de cette innovation procédurale sur le processus de régulation ? Conduit-elle à la « modernisation » recherchée ? À l'instar de M. CALLON, P. LASCOUMES ET Y. BARTHE (2001), nous ferons l'hypothèse que la « démocratie dialogique » (*cf.* encadré 1) permet d'enrichir la « démocratie délégative » et qu'elle constitue dans le même temps un dispositif efficace au service de la décision. Ces auteurs s'intéressent à des « forums hybrides », soit à des espaces ouverts où des groupes hétérogènes (experts, hommes politiques, techniciens, profanes) peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques relatifs à des sujets de nature variée (éthique, économie, physiologie...) qui engagent le collectif. Ils montrent que ces espaces sont conçus pour favoriser des débats qui se nourrissent des incertitudes (3) scientifiques, techniques et sociales et qu'ils permettent de les prendre en charge et de les gérer de façon originale. Les controverses qu'ils font naître « constituent un très efficace dispositif d'exploration des états du monde possibles, lorsque, du fait des incertitudes, ceux-ci ne sont pas connus. Elles favorisent l'enrichissement et la transformation des projets et des

enjeux initiaux, permettant simultanément la reformulation des problèmes, la mise en discussion des options techniques et, plus largement, la redéfinition des objectifs poursuivis » (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001, p. 55).

Cette hypothèse trouve-t-elle confirmation dans le monde des relations professionnelles de la fonction publique ? C'est à cette question majeure que nous tentons de répondre en nous intéressant à l'invention de nouvelles formes de dialogue dans la mairie où nous avons enquêté (*cf.* encadré 2). Ce recours au cadre théorique proposé par M. CALLON, P. LASCOUMES ET Y. BARTHE n'est pas fortuit. Le choix de l'hybridation correspond bien, dans notre cas, à une volonté de renouveler les modes de dialogue et de parer à des incertitudes multiples dans ce passage aux 35 heures. La complexité organisationnelle, l'hétérogénéité du personnel, l'opacité des politiques gouvernementales sont telles que la mairie ne sait pas encore très bien où elle va quand elle décide de mettre en œuvre la RTT. Pour étudier concrètement les effets de ces pratiques d'hybridation, nous allons présenter, sur le mode de la chronique détaillée, les principales étapes qui ont jalonné les discussions, la négociation et la mise en œuvre de nouvelles règles de dialogue et de gestion du temps de travail.

Encadré 2

Méthodologie de l'enquête

L'enquête de terrain s'appuie sur les éléments d'une étude conduite en 2002 au sein de la mairie, avec l'objectif de mener « une réflexion avec le personnel sur l'évolution du service public municipal » afin de pallier certains dysfonctionnements observés lors des négociations sur les 35 heures. Il s'agissait de poser un diagnostic sur le mode de gestion du personnel, le travail et son « vécu » par les agents. Le corpus empirique était constitué d'entretiens avec 39 agents et de documents fournis essentiellement par la mairie et par les organisations syndicales. L'objectif était d'établir une typologie des agents travaillant à la mairie. Une carte a été élaborée en croisant de nombreuses variables (sexe, âge, ancienneté dans les services municipaux, directions et services d'activité, statuts et grades, lieux d'activité et de résidence). C'est sur cette base que des entretiens ont pu être menés pour cet article. Les thèmes étaient les suivants : circonstance de l'entrée à la mairie, éléments de carrière, contenu du travail exercé, relations avec les collègues, la hiérarchie et les administrés, aménagement de la durée du travail, organisations professionnelles, politique de la ville.

(3) Il y a incertitude au sens où « les conséquences des décisions, qui sont susceptibles d'être prises, ne peuvent être anticipées : les options envisageables ne sont pas connues de manière suffisamment précise ; la description de la constitution des mondes possibles se heurte à des noyaux d'ignorance qui résistent ; quant aux comportements et interactions des entités qui les composent, ils demeurent énigmatiques » (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001, p. 40).

Cadre et enjeux du passage aux 35 heures

Les lois Aubry I et II qui ont organisé la RTT en France concernaient exclusivement le secteur privé. Aussi, quand en 1997 la municipalité (*cf.* encadré 3) décide de réduire le temps de travail des agents, «le dossier sur le temps de travail est en panne dans la fonction publique après deux ans de négociations, initiées en juillet 1995, avec l'installation du groupe de travail sur l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique» (BESNARD, 2000, p. 112).

Objectifs de modernisation

En juin 1998, le bureau municipal tranche sur les objectifs dans ce passage aux 35 heures et engage le processus de négociation, aucun texte réglementaire ne régit alors la RTT. Seul peut être mobilisé le principe de libre administration des collectivités territoriales. À l'époque, en matière de temps de travail, la fonction publique territoriale se situe dans une position particulière par rapport aux deux autres fonctions publiques (d'État et hospitalière). Les règles juridiques y sont spécifiques puisque l'élaboration du statut de la fonction publique territoriale en 1984 (4) est une conséquence de la décentralisation. L'objectif à l'époque est de garantir aux collectivités territoriales une certaine autonomie afin d'offrir un service public adapté aux besoins particuliers, en tenant compte du fait que les compétences peuvent varier, dans leur contenu et dans leur exercice, selon les collectivités. Une telle exigence implique une autre manière de considérer le statut et de gérer les personnels. En même temps, les fonctionnaires doivent pouvoir bénéficier de garanties de carrières comparables aux agents de la fonction publique d'État. Les trois principes fondateurs de la loi du 26 janvier 1984, que sont la parité avec la fonction publique de l'État, l'unité et la spécificité, répondent à ces exigences. Ils doivent se conjuguer avec le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Ces dernières se voient ainsi attribuer une autonomie de gestion du personnel et du dialogue social (avec des différences selon la taille de l'établissement). Cependant sur certains points (carrière et rémunérations notamment), les marges de manœuvre restent limitées par les règles statutaires nationales et par le principe de parité. Aussi la durée hebdomadaire du travail en 1998 est-elle fixée librement par chaque collectivité locale mais moyennant le respect du principe de parité s'agissant des rémunérations notamment. Les villes peuvent choisir de passer aux 35 heures sans attendre les décisions gouvernementales en la matière, ce que fait la municipalité étudiée comme plusieurs autres villes.

Dans le passé, la mairie a déjà réduit la durée hebdomadaire du travail de son personnel. Cette dernière a été ramenée de 40 à 39 heures en 1980, puis à 37 h 30 (payée 39 heures) en 1982 dans le cadre de l'ordonnance relative aux contrats de solidarité. En contrepartie de cette réduction d'horaires, la municipalité a embauché 78 agents à temps plein en 1982 (avec une aide financière du gouvernement) afin de garantir la qualité du service public. En l'absence d'impulsion nationale appliquée à la fonction publique, le passage aux 35 heures se présente de façon différente puisqu'il ne s'accompagne d'aucun soutien financier gouvernemental. La ville présente néanmoins la RTT comme un moyen de lutter contre le chômage grâce à la création d'emplois statutaires. Dans le discours officiel, elle a simultanément pour objectif d'améliorer le service public – en intégrant les besoins exprimés par la population lors d'une enquête (5) – les conditions de travail du personnel – par les aménagements d'horaires en relation avec la vie quotidienne des agents et des citoyens – et d'être l'occasion d'une « optimisation de l'organisation des services » (6). Ce qui est au cœur de ce processus est donc la lutte contre le chômage, objectif national de la RTT dans le secteur privé, mais aussi l'occasion d'améliorer la qualité du service public rendu à la population en aménageant les horaires de temps de travail des agents et en réorganisant les services. Une telle manière de procéder fait écho au discours modernisateur du Premier ministre de l'époque et constitue l'amorce d'un processus que la mairie labellisera « modernisation du service public ».

Hybridation des procédures et des acteurs de la négociation

Pour atteindre ces objectifs, la municipalité instaure une consultation étendue destinée à retenir l'avis de la quasi-totalité des agents (*cf.* encadré 3). Le dialogue ne s'engage plus avec les seuls représentants du personnel conformément aux règles du paritarisme en vigueur dans la fonction publique (*cf.* encadré 4) mais intègre également l'ensemble du personnel. Cette consultation prend forme comme suit. Les directeurs de service doivent d'abord réunir leur personnel et organiser des débats afin de recenser les besoins et les possibilités liées à la RTT au regard des objectifs d'amélioration du service public. Ils servent ensuite de relais. Sur la base des résultats des réunions qu'ils ont animées, ils doivent fournir des éléments concrets d'appréciation et des projets d'action servant de base d'échange lors de réunions d'un collectif paritaire. Ce dernier est composé du maire-adjoint chargé du personnel, du secrétaire général, du secrétaire général adjoint chargé du personnel, du directeur du personnel, du responsable du secteur des relations

(4) Le statut est voté en 1946, modifié en 1959, puis par les lois du 13 janvier 1983 et 11 juillet 1984, pour la fonction publique d'État. Il est ensuite complété en 1984 pour la fonction publique territoriale et en 1986 pour la fonction publique hospitalière.

Les caractéristiques de la mairie étudiée

La ville étudiée, située en banlieue parisienne, compte selon le recensement de la population de 1999 plus de 80 000 habitants. Au moment de l'enquête la mairie emploie 2 000 agents. Le personnel est essentiellement statutaire avec plus de 83 % de titulaires et près de 7 % de stagiaires. 78 % du personnel appartiennent à la catégorie C, 14 % à la B et 8 % à la A. La majorité du personnel est de sexe féminin (67 % de femmes) et est relativement âgée (40 ans d'âge moyen). L'ancienneté moyenne est assez élevée (11 ans et demi), la majorité des agents ayant une ancienneté de 6 à 10 ans. Une caractéristique originale tient au lieu de résidence des agents : 70 % habitent la ville, souvent depuis longtemps et sont de ce fait à la fois agents, usagers et citoyens de la ville.

La structure organisationnelle se caractérise par la diversité des filières, des métiers, des lieux, des directions et des services. Il y a six filières : technique, administrative, médico-sociale, culturelle, sportive et animation. Les trois premières regroupent la majorité du personnel avec près de 50 % des agents dans la première, 23 % dans la deuxième et 19 % dans la troisième. On compte plus de 150 métiers aussi différents que gardien de cimetière, hôte d'accueil, maître nageur ou psychologue du travail. La ville s'étend sur un vaste territoire – elle est divisée en plusieurs quartiers présentant des paysages et populations différents – sur lequel sont réparties les instances municipales. On compte 28 directions coiffées par une direction générale et le secrétariat des élus. Ces directions traitent d'affaires très différentes et gèrent de multiples services spécialisés. La structure d'ensemble s'organise sur un modèle de type pyramidal avec sept niveaux de hiérarchie.

Les organisations syndicales représentées sont la CGT pour les employés et les ouvriers et l'UGICT-CGT pour les cadres, techniciens et agents de maîtrise. Cette quasi-unicité syndicale CGTiste participe de la particularité des relations professionnelles dans cette ville située politiquement à gauche depuis fort longtemps¹. Si le taux de syndicalisation (environ 10 %²) est assez faible, les syndicats ont la réputation d'avoir une influence réelle sur les décisions de la municipalité relatives à leur domaine de compétences et de mener des actions parfois « dures ». En dépit de liens existants entre élus et syndicalistes, ces derniers n'hésitent pas à adopter, face à la direction, des positions revendicatives centrées sur la défense des agents.

(1) Cependant il n'est pas rare qu'une organisation syndicale soit en position dominante. Il faut ajouter que la CGT occupe la première place dans la fonction publique territoriale (FOURNIER, 2002).

(2) Ce taux est à peu près conforme à celui de la fonction publique territoriale. Il est d'ailleurs le plus faible des trois fonctions publiques (SWEK-POUYDESSEAU, 2001).

sociales, de deux représentants de l'UGICT-CGT, de deux représentants de la CGT et d'un représentant du CTP. L'ensemble des directions doit se réunir. Sont donc organisées 28 réunions. À chacune d'entre elles, le personnel de chaque service de la direction concernée est représenté par des agents porte-parole choisis par leurs collègues. L'objectif est dans un premier temps d'échanger, de dialoguer à partir notamment des propositions formulées par les directeurs pour, dans un second temps, dégager les grandes tendances de la consultation permettant de préparer les éléments de la négociation sur le protocole d'accord.

Ainsi le choix de la mairie consiste à hybrider les relations professionnelles en recourant tout en même temps à la « démocratie délégative » et à la « démocratie dialogique ». Pour faire entendre leurs voix, les agents ne s'en remettent plus aux seuls représentants du personnel. Le paritarisme coexiste avec une consultation par la hiérarchie dans les réunions de

service, où les agents peuvent intervenir de manière directe, sans le concours des syndicats et une forme hybride entre « démocratie délégative » et démocratie directe dans les réunions du collectif paritaire, où des agents porte-parole sont face à leur hiérarchie et les représentants syndicaux (cf. encadré 4).

Les enjeux de la consultation

Dans l'optique de la municipalité, l'enjeu de la consultation est très clairement d'aller au-delà des traditionnels dialogues avec des organisations syndicales que la majorité des agents que nous avons interrogés juge peu représentatifs. Selon le maire-adjoint chargé du personnel, la consultation par service permet d'affronter une réalité organisationnelle complexe car composée de services éclatés et hiérarchisés et d'un personnel aux statuts et aux fonctions hétérogènes. À défaut d'être une véritable démocratie directe, la consultation est un moyen de passer outre une double contrainte : « la contrainte bureaucratique, qui se traduit par la présence de catégories de

(5) La ville s'inscrit dans une tradition de démocratie locale avec l'instauration de démarches participatives avec divers acteurs (conseils de quartier, procédure de consultation et concertation sur le thème de l'aménagement du territoire notamment). À partir de 1997, on y reviendra, est engagé un processus plus vaste de consultation (qui se poursuit depuis) via un sondage auprès de 400 habitants posant une question ouverte relative au développement de la ville. Cette enquête, qui reste peu représentative, ne permet pas une appréhension significative des besoins de la population.

(6) Cet objectif est annoncé par la municipalité mais ne fait l'objet d'aucune définition.

Encadré 4

Le cadre juridique des relations sociales dans la fonction publique territoriale

Conformément à l'article 5 du statut général de la fonction publique, l'ensemble des fonctionnaires se trouve « vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire ». Le principe du statut se traduit par la détermination unilatérale des relations du travail, la décision appartenant toujours en dernier ressort à l'employeur public. Il y a ainsi « affirmation de la dépendance du fonctionnaire ». Cela signifie que « le fonctionnaire ne discute pas son contrat de travail, qu'il se soumet aux règles édictées et n'en discute pas les termes. C'est le législateur qui a décidé de son statut » (AMADIEU, CHAMBRON, 1994, p. 204). Cependant, et après avoir longtemps été privés de droits sociaux en dépit de la force politique et sociale que sont devenues au début du siècle les organisations de fonctionnaires (SIWEK-POUYDESSEAU, 2001), les agents de la fonction publique bénéficient, comme tous salariés, du droit syndical, du droit de grève et du droit à la participation. « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises », est-il ainsi noté dans le préambule de la constitution de 1946.

Dans la fonction publique territoriale, la loi du 26 janvier 1984 modifie les conditions du dialogue social. Elle instaure notamment des instances représentatives, à savoir : les comités techniques paritaires (CTP), les commissions administratives paritaires (CAP), les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) et un conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Comme les CTP d'État, les compétences des CTP de la fonction publique territoriale sont consultatives. Elles portent essentiellement sur les questions d'organisation et de fonctionnement des services, de modernisation des méthodes et des techniques de travail, sur les politiques de formation et les critères de répartition des primes, sur l'hygiène et la sécurité. Dans ce dernier domaine, des CHS paritaires peuvent être créés pour assister les CTP. En revanche, ces derniers, comme dans les autres fonctions publiques, n'ont pas officiellement compétence pour donner un avis sur les projets d'évolution des missions confiées à chaque service. Ces sujets sont cependant abordés dans la mesure où ils ont des répercussions en termes d'organisation et de fonctionnement desdits services. Par ailleurs, sauf en cas de suppression d'emploi, les moyens budgétaires et en personnel ne sont abordés qu'à titre d'information, lors de la présentation obligatoire tous les deux ans d'un rapport sur l'état de la collectivité. Les CAP se réunissent pour examiner les promotions et avancements de grades prévus au cours de l'année. Enfin – mais cela ne concerne pas directement le cas du dialogue social au niveau local – le CSFPT, présidé par un élu, est saisi obligatoirement pour avis des projets de loi et des projets de décret relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et des statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois. Ainsi, le statut prévoit pour les fonctionnaires des moyens de consultation par l'intermédiaire de ces instances paritaires où interviennent les syndicats.

la fonction publique et de nombreux hors-statuts» et la contrainte de « diversité des activités exercées dans une mairie [qui] correspond à une grande variété de métiers et de professions (allant de l'aide ménagère à l'urbaniste) et à une multiplicité des implantations géographiques » (TIXIER, 1992, p. 78).

La consultation peut apparaître comme une stratégie destinée à impliquer plus efficacement les agents pour les mobiliser au service des objectifs retenus à l'occasion du passage aux 35 heures (amélioration de la qualité du service public au premier chef). Elle n'est pas sans rappeler certaines formes de management mises en œuvre dans le secteur privé à partir des années 1980. Comme l'a observé A. SUPIOT, dans tous les États membres de l'Union européenne, les entreprises ont instauré des pratiques de « management qui favorise[nt] le contact immédiat, direct et continu avec les travailleurs » (SUPIOT, 1999, p. 163). Cependant cette stratégie, dans le privé comme dans le public, apparaît souvent ambivalente. D'un côté en effet les deux modèles (paritarisme, consultation par la hiérarchie) s'opposent tant il est vrai que la consultation peut s'apparenter à une tentative de contour-

nement des syndicats mais sans pour autant pouvoir complètement « échapper au paritarisme inscrit dans la quasi-constitution que représente le statut du personnel » (TIXIER, 2000, p. 113). D'un autre côté, la consultation est aussi un moyen de renouveler les procédures démocratiques dans l'organisation afin de « moderniser » le service public, en suscitant une réflexion sur l'organisation du travail et des services et sur les horaires d'ouverture. On peut d'autant mieux faire crédit à la mairie d'avoir souhaité jouer cette carte qu'au moment de la mise en place de cette nouvelle manière de dialoguer et de négocier, elle développe des procédures de concertation et de consultation avec de la population. Si la ville, dès les années 1980, organise de telles démarches, globalement ces expériences restent sporadiques ou confinées à certains thèmes. À partir de 1997, marquée par les expériences de Porto Allègre, la municipalité affirme son engagement dans un processus qu'elle nommera « démocratie participative » (7), en instaurant une consultation élargie destinée à se perpétuer. Ainsi, comme avec les citoyens, la mairie recourt à la « démocratie dialogique » avec les agents dans cette négociation sur la RTT.

(7) Ce terme est largement utilisé par la municipalité sans pour autant être clairement défini.

Effets et méfaits de pratiques d'hybridation

Quels sont les effets de cette démarche dont nous venons de décrire les procédures et les enjeux ? C'est ce que nous allons voir grâce à une analyse empirique des comptes rendus de réunions (8) (au sein des services et du collectif paritaire).

Une consultation très hétérogène selon les services

Si la plupart des agents ont pu exprimer leur avis, on observe dans les comptes rendus que, selon les directions, la consultation prend des formes très diversifiées. Dans la majorité des cas, elle est organisée dans des réunions collectives, plus rarement elle prend la forme d'entretiens individuels qui peuvent être ou non suivis de réunions collectives. Souvent les réunions se font par service avec l'ensemble des agents dudit service. Elles peuvent être suivies d'une synthèse entre les cadres (et parfois le secrétaire général adjoint de la direction) ou avec l'ensemble du personnel. L' élu en charge de la direction est parfois présent. Les réunions au sein des directions peuvent également être menées en tenant compte de la fonction des agents. Le nombre de réunions, variant de un à vingt et un selon les directions, s'élève avec la taille de la direction. Enfin, les discussions sont plus ou moins dirigées : certains responsables ou directeurs organisent une réflexion ouverte aux suggestions et attentes des agents, d'autres encadrent et orientent les débats. On s'aperçoit ainsi de la diversité des modes de dialogue selon les directions et les services. De même, les différentes formes d'aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) envisagées dans les directions illustrent la diversité des situations. Elles couvrent en effet le domaine des possibles en matière d'organisation des temps de travail collectifs et individuels et en matière de récupération : neuf directions proposent une forme unique pour l'ensemble des agents du service ou de la direction, quatre indiquent une solution commune avec des variantes individuelles (régime distinct pour les secrétaires par exemple), une ne donne pas d'indication précise et quatorze fournissent un projet contenant des variations importantes d'un service à l'autre.

Ainsi, les documents illustrent la diversité des situations en même temps qu'ils indiquent des modes opératoires très différents. La consultation reflète en fait les caractéristiques de cette organisation qui – c'est ce qui ressort de l'analyse des entretiens (RABIER, GARABIGE, 2002) – sous des apparences de bureaucratie au sens wébérien (9) du terme, résulte plus de négociations et d'arrangements locaux que de principes organisateurs. De ce fait, chaque agent étant amené à se prononcer, l'accord se fait sur les propositions qui sont susceptibles de détériorer le moins possible le climat dans le service ou la direction. Les discussions dans les services se sont centrées sur la manière de réaliser le travail déjà fait avec des présences de personnel réduites (horaires réduits ou récupérations), le problème des postes de compensation et celui de la planification des présences devenant essentiels. Peu nombreux sont les dossiers qui font état d'une réflexion sur leur organisation interne et sur les conséquences d'une RTT sur cette organisation.

La consultation épouse ainsi les formes ordinaires de l'organisation de la mairie en privilégiant une réflexion à partir de leur diversité, plutôt que d'orienter les discussions vers une transversalité de l'organisation. Elle reflète la division de l'activité municipale en une multitude d'organisations aux objectifs et aux fonctionnements spécifiques et conduit à la fermeture de ces organisations sur elles-mêmes dans une réflexion qui intéressait pourtant la totalité de l'organisation municipale.

Une consultation aboutissant à la maîtrise du dossier par les acteurs classiques des relations professionnelles

Les réunions de synthèse avec le collectif paritaire ne rassemblent qu'un nombre réduit de participants. En leur sein, la collectivité territoriale est représentée par vingt et une personnes, dont cinq seulement participent à toutes les réunions ou presque, les autres n'assistant qu'à quelques-unes d'entre elles avec une moyenne de deux par personne. Les organisations syndicales délèguent dix-neuf personnes au cours de la procédure, dont huit n'assistant qu'à la discussion finale du protocole et quatre à la presque totalité des réunions de synthèse des services, les autres participant à neuf réunions en moyenne. Les directions ou services, quant à eux, sont représentées par quarante-neuf

(8) Les analyses empiriques des comptes rendus qui suivent sont développées dans le rapport rendu à la municipalité étudiée (RABIER, GARABIGE, 2002).

(9) Max WEBER (1971) a défini la bureaucratie comme un type idéal. Elle est selon lui la forme la plus efficace d'organisation. Ces caractéristiques sont les suivantes. Elle est fondée sur des règles qui assurent son bon fonctionnement. Ces règles ne reposent ni sur la tradition, ni ne sont générées par le charisme d'un homme. Elles correspondent à une légitimité légale-rationnelle, en ce sens qu'elles sont fondées en droit et ajustent des moyens à ses fins. La bureaucratie réduit alors, en théorie, les relations de travail à une fonction spécialisée, l'individu n'ayant pas le sentiment d'obéir à une personne concrète mais au représentant provisoire d'un poste. Ce principe d'impersonnalité est central dans ce type d'organisation. Il en découle l'ensemble des traits de l'organisation que sont la définition des services, des fonctions, des domaines de compétence et la hiérarchie ; le contrôle par l'autorité légale du travail des subordonnés, la protection des bureaucrates par un statut ; la stricte séparation entre la fonction et l'homme qui l'occupe.

personnes. Les personnels porte-parole de leurs collègues, agents et cadres, sont au nombre de cent huit, chacun n'assistant qu'à une réunion.

En raison de la diversité des acteurs en présence et de la variété des intérêts en jeu, la logique du compromis l'emporte au lieu de relancer les discussions sur l'ensemble des objectifs souhaités par la municipalité. Le glissement des enjeux du dialogue, débuté à l'occasion de la consultation au sein des services et des directions, se poursuit. L'objet de la négociation se déplace de l'amélioration du service public et de l'optimisation de l'organisation municipale vers les conditions de travail. Ainsi, comme l'ont observé les chercheurs de l'École des mines dans d'autres villes, si « l'aménagement du temps de travail se fait au nom d'une conception d'une nouvelle organisation, telle qu'elle a pu se dessiner au cours de réflexions de la hiérarchie de l'entreprise, avec pour objectif [d'améliorer] les performances de l'entreprise, [ces] réflexions aboutissent le plus souvent non pas à une convergence de vues, ce qui serait étonnant compte tenu des intérêts propres à chaque service, mais plutôt à un compromis » (ÉCOLE DES MINES, 2003, p. 8).

Contrairement à ce que l'on peut observer dans les « forums hybrides » étudiés par M. CALLON, P. LASCOUMES et Y. BARTHE (2001), la mise en place d'une consultation élargie ne permet pas d'ouvrir les scénarii possibles puisque le dialogue, aussi hybride soit-il, épouse les formes classiques de dialogue dans la mairie. Les consultations locales aboutissent finalement à la maîtrise générale du dossier par les acteurs traditionnels des relations professionnelles (cinq représentants de la mairie et quatre syndicalistes). La municipalité signe là un échec dans ce passage aux 35 heures. La stratégie d'hybridation trouve ses limites puisqu'elle ne permet pas d'atteindre l'objectif de « modernisation ». La mairie mobilise ensuite les résultats de ces consultations pour proposer un projet de protocole mis en discussion dans une négociation organisée sur un mode classique.

L'élaboration du protocole d'accord: des négociations au référendum

Pour élaborer le projet de protocole d'accord, la mairie fait appel à un consultant. Cette démarche n'est pas originale en tant que telle. Les recherches récentes sur des objets similaires ont montré que, tout comme les entreprises, les villes ont eu volontiers recours, à différentes phases de la négoc-

iation sur les 35 heures, à des aides et avis extérieurs (cabinet de conseil, chercheurs...) qui les ont accompagnées dans la mise en place d'une consultation auprès du personnel, dans la production de propositions d'aménagement du temps de travail dans des services ou qui ont même servi de « fusible » dans certaines situations de blocage avec les représentants syndicaux (ÉCOLE DES MINES, 2003 ; YVERGNIAUX, COTTEREAU, 1998).

Entre expertise et négociation

Dans le cas de notre mairie, l'objectif est de bénéficier d'une aide extérieure pour construire des scénarii d'organisation à soumettre au bureau municipal, aux organisations syndicales et aux directeurs de service. En ayant recours à l'expertise (10), la municipalité fait ainsi le choix de se priver des ressources de la « démocratie dialogique », avec les avantages (plus grand réalisme des scénarii proposés par l'expert) mais aussi les inconvénients (limitation du nombre de scénarii proposés) que cela comporte. Sur la base d'une telle procédure, le protocole est élaboré en cumulant la prise en compte des principes de référence arrêtés par le bureau municipal, les résultats de la consultation auprès des agents et des directeurs, les tendances dégagées par le collectif paritaire et les propositions de l'expert. Après validation par le bureau municipal la négociation reprend, avec les seuls représentants syndicaux cette fois. Se tiennent neuf réunions entre mai 2000 et janvier 2001 dont l'objectif est d'aboutir à des propositions concrètes d'organisation et de fonctionnement, en tenant compte des nécessités et des particularités de chaque service. Pendant cette phase de négociation, le bureau municipal est informé de son déroulement (propositions, blocages...) et se prononce sur l'avancement du dossier.

Au cours de ces réunions, un désaccord sur le nombre de postes à créer conduit, selon les termes de la direction, à un « blocage » de la négociation. Les syndicats réclament 300 postes nouveaux, la municipalité en proposait initialement entre 70 et 100. Le protocole prévoit finalement la création de 120 postes sur deux ans. Les représentants de la municipalité expliquent leur incapacité à embaucher un nombre plus important d'agents en l'absence d'aide financière de l'État. Il faut rappeler que, suite à un échec des négociations nationales, le ministre de la Fonction publique, Émile Zuccarelli, a notifié que, dans la fonction publique, les objectifs de la RTT sont d'« assurer un meilleur service aux usagers, [de] contribuer à la modernisation des services publics et [de] favoriser le dialogue social » et a précisé que la création d'emplois n'est pas nécessaire pour y parvenir. Dans ce contexte, la municipalité ajoute

(10) « L'expert est quelqu'un qui maîtrise des compétences dont la qualité est reconnue (voire certifiée) et qu'il mobilise (soit de sa propre initiative, soit en réponse à des demandes qui lui sont formulées) dans un processus de prise de décision » (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001, p. 313). Tel est bien le statut du consultant mobilisé par la mairie.

que les besoins recensés au cours de la consultation ne correspondent pas aux demandes syndicales. De leurs côtés, la CGT et l'UGICT-CGT acceptent de réfléchir à de nouveaux schémas de fonctionnement mais en veillant avant tout aux conditions de travail. Arguant d'estimations réalisées dans les services, elles justifient la création de postes supplémentaires par la nécessité d'améliorer le travail des agents pour leur permettre de répondre aux attentes des usagers et ainsi de rendre un service public de qualité. Parce que les enjeux que les uns et les autres associent à la RTT ne sont pas les mêmes et que les moyens envisagés divergent également, le dialogue tourne court. À ce moment, et pour sortir de l'impasse, la municipalité a recours à la démocratie directe. Elle propose un référendum.

La procédure référendaire pour « dégripper » le dialogue social

En mettant en place un référendum, la mairie souhaite que tous les agents puissent donner leur avis sur le protocole d'accord relatif à l'ARTT. Ce dernier, outre la création de 120 postes sur deux ans, prévoit une réduction quotidienne du temps travaillé de trente minutes (contre quinze initialement). Pour une rémunération inchangée, la durée annuelle du travail passe donc à 1 530 heures. L'organisation de cette réduction d'horaire se décline au regard des nécessités et des conditions d'exercice du service : horaires variables pour l'hôtel de ville, annualisation pour les animateurs de l'enfance et les agents de la culture, horaires de travail fixes ou décalés pour les autres. Plusieurs formes de récupération de la RTT sont envisagées : trente minutes par jour, une demi-journée par semaine ou une journée toutes les trois semaines (contre deux, quotidienne et hebdomadaire dans les propositions initiales). Ces trois modalités couvrent l'ensemble des services, à quelques exceptions près compte tenu des nécessités de service (jours de congés supplémentaires pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles par exemple). Ce dispositif doit s'appliquer à l'ensemble des agents quels que soient leurs grades, fonctions et responsabilités d'encadrement. Le document distribué aux agents afin de les inviter à se prononcer présente les grandes lignes du protocole d'accord et le compare aux disposi-

tions prévues par la loi et le décret applicables au 1^{er} janvier 2002 (11).

Le recours à la procédure référendaire pose bien évidemment question. Comme l'ont souligné les chercheurs de l'École des mines dans un contexte similaire, elle apparaît comme un moyen de se contraindre à impliquer et à informer les salariés et permet alors à chacun de donner son point de vue. Simultanément, elle est une forme démocratique très pauvre. En effet avec cette procédure, on « demande [au personnel] de trancher, l'emprisonnant dans les cadres rigides de la "démocratie délégative", mais en lui ôtant la possibilité de remettre en chantier certaines questions qui mériteraient pourtant complément d'information » (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001, p. 215).

La CGT est opposée au protocole d'accord, l'UGICT-CGT appelle à voter pour. Ce désaccord s'explique par le fait que la CGT et l'UGICT-CGT ne représentent pas les mêmes personnels et que, de ce fait, elles ne nourrissent pas les mêmes attentes vis-à-vis des 35 heures. Pour l'UGICT-CGT l'important est que les cadres puissent bénéficier des 35 heures. Pour la CGT la création de postes compte avant tout puisqu'elle permet de diminuer la charge de travail. Par ailleurs, comme les accords issus des négociations n'ont pas de valeur juridique dans la fonction publique, on peut penser avec J. FOURNIER (2002) que les organisations syndicales n'ont guère intérêt, à moins d'être en relation de confiance et de synergie forte avec la municipalité, à signer un compromis qui n'est jamais satisfaisant à 100 % et dont les non-signataires ne manqueront pas de souligner les insuffisances ou les difficultés d'application. Il se trouve que certains représentants de l'UGICT-CGT occupent des fonctions élevées dans la hiérarchie et sont proches des élus. Ils sont par conséquent en accord avec les choix municipaux dans ce passage aux 35 heures. Tel n'est pas le cas en revanche du côté de la CGT.

La participation des salariés au référendum est de près de 75 %. 67 % des votants l'approuvent (12). Le résultat est donc sans appel. Il est vrai que les dispositions prévues par le protocole sont plus avantageuses pour les agents que celles prévues par la loi. Les modalités de la consultation locale peuvent pour partie expliquer la satisfaction et l'insatisfaction des

(11) Une disposition législative insérée dans l'article 21 de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire prévoit que les collectivités territoriales fixent les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions qu'elles exercent. C'est donc un renvoi au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique de l'État. Ce dernier fixe les limites prévues par la loi précitée à 35 heures hebdomadaires et 1 600 heures annuelles. Par ailleurs, aucune création de postes n'est envisagée. Le document distribué aux agents présente les dispositions à titre de comparaison et non en soulignant que les unes ou les autres seront adoptées. En raison d'une clause de validation, introduite dans le deuxième alinéa de l'article 7-1, les villes peuvent, selon la réalité des négociations, appliquer ou non le régime légal.

(12) Il n'existe pas de documents recensant les motivations de vote. L'analyse des entretiens autorise cependant quelques interprétations. Quinze agents évoquent la préparation du protocole sur la RTT. Trois seulement indiquent avec précision son déroulement. Les autres agents n'évoquent que la consultation au niveau de leur service ou de leur direction d'appartenance. Dans l'ensemble, les jugements sont plutôt négatifs sur la procédure de consultation.

agents quant au protocole d'accord et donc le vote – satisfaction quand les souhaits correspondent aux solutions prises par le service et inversement.

Ainsi, suite à un échec des négociations avec les organisations syndicales, la municipalité a mis en place une procédure référendaire afin de parvenir à une règle qui réponde aux objectifs fixés et qui soit acceptable pour les agents. Après une phase de consultation élargie, le dialogue a finalement pris la forme d'une « décision éclairée » (SAGLIO, 2003). La consultation du personnel semble avoir permis d'informer la municipalité dans des négociations avec des représentants syndicaux qui ne sont pas légitimés par une valeur de généralité que la société reconnaît à leur point de vue particulier.

*
* *

Pour « moderniser » le service public, la municipalité, dans cette négociation sur les 35 heures, a mis en place une démarche originale de dialogue en ayant recours à des pratiques d'hybridation (des procédures et des acteurs), conduisant à concilier la « démocratie délégative » et la « démocratie dialogique ».

Au terme de cette chronique, on peut répondre à la question qui a guidé cette recherche, à savoir : la « démocratie dialogique », en même temps qu'elle permet d'enrichir la « démocratie délégative », constitue-t-elle un dispositif efficace au service de la décision dans la mairie étudiée ? L'étude du processus de négociation ne conduit pas à un optimisme tel que celui formulé par M. CALLON, P. LASCOUMES et Y. BARTHE pour le cas des « forums hybrides ».

D'une part, la « démocratie dialogique » n'a pas conduit à enrichir la « démocratie délégative » et de ce fait contribué à approfondir la démocratie. En effet, malgré la tentative de la mairie de renouveler les formes démocratiques, la consultation a épousé les formes classiques de dialogue dans les services et les directions et dans les réunions du collectif paritaire. Puis, la négociation a repris avec les acteurs traditionnels – les organisations syndicales et les représentants de la municipalité – sans déboucher pour autant sur une issue favorable. Le blocage social a finalement trouvé une issue dans la mobilisation par la mairie d'une procédure pauvre du point de vue démocratique : le référendum, la négociation prenant *in fine* la forme d'une « décision éclairée » (SAGLIO, 2003).

D'autre part, la consultation directe, comme le recours à un cabinet de conseil, n'a pas permis d'ouvrir les scénarii possibles. Plus encore, l'objet de la négociation souhaité initialement par la direction, le travail (nécessité de répondre aux attentes des usagers et modification de l'organisation), s'est déplacé progressivement, sous l'action des agents et des acteurs syndicaux notamment, vers le travailleur (amélioration des conditions de travail). Les répercussions sur la qualité du service rendu au public sont peu sensibles à l'observation. L'organisation du travail quant à elle reste inchangée : elle conserve les formes spécifiques mises en place dans les services (13). La « démocratie dialogique » ne peut alors dans ce passage aux 35 heures dans la mairie apparaître comme une démarche efficace au service de la décision.

Ainsi, en raison d'un mode d'organisation écarté du modèle bureaucratique (multitudes de services et de directions fonctionnement selon un régime propre, règne de la négociation et des arrangements locaux...) mais qui en garde en même temps certains traits (une structure pyramidale...), les tentatives d'introduction d'une « démocratie dialogique » ne permettent pas d'atteindre les résultats escomptés par la mairie. Les formes de dialogue classiques, tels que le paritarisme, n'aboutissent pas quant à elles à des compromis. On observe ainsi avec G. GROUX que « la démocratie sociale [dans la mairie est] très largement déterminée, façonnée par les hiérarchies d'entreprise et les règles – les règles hiérarchiques et de contrôle – que celles-ci produisent dans le cadre de la gestion et de l'organisation du travail. Ainsi l'intervention démocratique [...] génère-t-elle des tensions plus ou moins fortes entre les divers jeux d'influence et d'acteurs qui marquent de leur empreinte la production de règles » (GROUX, 2003, p. 55).

La mise en place d'une « démocratie dialogique » se heurte donc à des relations et des jeux de pouvoir dans la mairie. Comment alors favoriser la collaboration de tous (direction, agents et leurs représentants) à l'objectif commun qui est de servir l'intérêt général ? Il faut peut-être aller plus loin dans cette démarche en sortant du dialogue sur le temps de travail pour envisager celui sur les « temps de la ville » (BOULIN, 2004) et en élargissant le cercle des négociateurs à d'autres parties prenantes extérieures au monde du travail (usagers, associations...). Si l'on en croit A. SUPIOT, le problème démocratique actuel est en effet « de parvenir à convertir la flexibilité du temps imposée par le monde productif en une liberté gérée collectivement et participativement » (SUPIOT, 1999, p. 135).

(13) Quelques améliorations ont été apportées dans les services centraux ouverts au public : ouverture le midi et nouvelles procédures d'accueil. Les horaires d'ouverture (8 h 30) et de fermeture (17 h 30) en semaine et ceux du samedi (8 h 30-12 h 30) reste inchangés. De son côté l'organisation du travail instaurée pour assurer la continuité du service résulte d'une négociation locale entre les agents du service.

Bibliographie

- AMADIEU J.-F., CHAMBRON N. (1994), *Le rôle des syndicats dans la modernisation de la fonction publique, des acteurs, des stratégies et des interactions*, CGP, Paris, CNAM.
- BESNARD J.-L. (2000), «L'État, les 35 heures dans la Fonction publique et les organisations syndicales. Réflexions autour d'un "non-accord, non conflictuel"», *La Revue de l'IRES*, n° 32.
- BOULIN J.-Y. (2004), «Les temps de la ville: quelles leçons des expériences françaises et internationales?», in Collectif GRIOT, *Figures du temps. Les nouvelles temporalités du travail et de la formation*, Paris, L'Harmattan.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.
- ÉCOLE DES MINES, CGS – PALLEZ F., TONNEAU D. (avec la collaboration de FORT F.) (2003), *Marchander le temps, Appel d'offres DARES: ARTT, organisation de travail, relations professionnelles, gestion de la main-d'œuvre et performances*.
- FOURNIER J. (2002), *Livre blanc. Le dialogue social dans la fonction publique*, Rapport officiel au ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Paris, La Documentation française.
- GROUX G. (2003), «La démocratie sociale: enjeux historiques et nouvelles régulations», in Barreau J. (éd.), *Quelle démocratie sociale dans le monde du travail?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- JACQUOT L., NOSBONNE C. (2003), «Les agents du service public face au régime néolibéral de mobilisation: la flexibilité du travail et de l'emploi dans les collectivités territoriales en France», *Actes des IX^e Journées de sociologie du travail*, Paris.
- RABIER J.-C., GARABIGE A. (2002), Rapport «compte rendu d'analyse des entretiens réalisés à la mairie».
- REHFELDT U., VINCENT C. (2004), «Négociateur dans les services publics: dimensions procédurales et stratégiques», *La Revue de l'IRES*, n° 45, 2004/2.
- SAGLIO J. (2003), «Les spécificités de la négociation collective dans le système français de relations professionnelles», in Barreau J. (éd.), *Quelle démocratie sociale dans le monde du travail?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- SUPIOT A. (2000), «Introduction», in Bodiguel J.-L., Garbar C.-A., Supiot A. (eds), *Servir l'intérêt général*, Paris, PUF.
- SUPIOT A. (dir) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.
- SIWEK-POUYDESSEAU J. (2001), *Les syndicats des fonctions publiques au XX^e siècle*, Paris, Berger-Levrault.
- TIXIER P.-E. (2000), «Quels compromis sociaux pour les entreprises publiques? La trajectoire d'une entreprise: EDF-GDF», in Thuderoz C., Giraud-Heraud A. (coord.), *La négociation sociale*, Paris, CNRS édition.
- TIXIER P.-E. (1992), *Mutations ou déclin du syndicalisme. Le cas de la CFDT*, Paris, PUF.
- YVERGNIAUX A., COTTEREAU J. (1998), *La réduction du temps de travail dans les fonctions publiques – la fonction publique territoriale. Éclairages à partir d'une observation de terrain dans une commune et un conseil général*, IRES.
- WEBER M. (1971), *Économie et société*, Paris, Plon.