



ECOLE NATIONALE DE LA SANTE PUBLIQUE

**Directeur d'établissement social et
médico-social public**

Promotion 1999-2000

**LE PASSAGE AUX 35 HEURES AU CDEF
DE LA GIRONDE
CONTRAINTE, ENJEUX ET STRATÉGIE**

SICARD Estelle

REMERCIEMENTS

Mes plus vifs remerciements à Pierre Etienne Gruas, directeur du CDEF pour sa disponibilité et ses précieux conseils.

Merci également à Michel Bouygues pour son soutien et ses encouragements.

Un grand merci enfin aux cadres et aux personnels du CDEF pour leur accueil et leurs enseignements.

SOMMAIRE

<u>I- Le cadre : une négociation sous contraintes</u>	p.11
<u>A- Un cadre de négociation rigide</u>	p.11
1- L'environnement juridique du temps de travail au CDEF	p.11
a- Les perspective dans le secteur sanitaire et social	p.12
b- Le temps de travail dans la fonction publique territoriale	p.13
c- L'influence du droit européen	p.14
2- L'accord adopté au conseil général : un projet d'amélioration du Service Public	p.15
a- La stratégie mise en œuvre	p.16
b- Un contenu qui s'impose au CDEF	p.17
<u>B- Les exigences de la prise en charge en établissement social</u>	p.21
1- Les freins à la mise en œuvre de l'ARTT dans le secteur social	p.21
2- Les missions du CDEF imposent un aménagement de l'accord	p.24
a- Les exigences liées à la qualité de la prise en charge	p.26
b- L'emprise du quotidien et de l'imprévu	p.29

<u>II- Le temps de travail au CDEF : une ressource à rationaliser</u>	p.31
<u>A- Un préalable aux 35 heures : maîtriser le temps de travail</u>	p.31
1- L'organisation du travail dans la fonction publique hospitalière	p.31
a- Les grands principes de l'ordonnance du 26 mars 1982	p.32
b- La diversité des pratiques	p.33
2- Les spécificités du temps de travail au CDEF	p.35
3- La nécessaire remise à plat des avantages acquis	p.41
a- La pratique de la journée continue	p.41
b- L'octroi des congés trimestriels	p.42
<u>B- Les limites : les logiques divergentes des acteurs institutionnels</u>	p.43
1- La volonté des élus et de l'équipe de direction : associer le CDEF au projet	p.43
2- Les difficultés de positionnement des organisations syndicales	p.48
3- Un personnel divisé	p.50
<u>III- Propositions pour une mise en œuvre concrète</u>	p.55
<u>A- La démarche de conduite du projet</u>	p.55
1- Les principes de la démarche	p.55
a- Un préalable : la définition de choix stratégiques	p.55
b- La gestion du projet : pilotage, négociation, validation	p.57
c- Informer le personnel : l'importance de la communication	p.60

2- L'élaboration du projet	p.61
a- L'analyse de l'existant	p.61
b- La construction du projet	p.62
3- La mise en œuvre et le suivi	p.63
<u>B- La réorganisation au service de la prise en charge</u>	p.68
1- Les leviers sur lesquels agir	p.68
2- Quelques pistes de réflexion pour une réorganisation dynamique	p.70
a- Un projet de réorganisation qui améliore la prise en charge	p.70
b- L'occasion de développer des pratiques novatrices	p.73
Conclusion	p.78

La seconde loi Aubry sur la réduction de la durée légale du travail¹ est aujourd'hui effective et concernera d'ici 2002 l'ensemble des entreprises du secteur privé. Dans ce contexte, et alors que les négociations sont en cours pour élaborer un accord cadre sur les 35 heures dans la fonction publique, un certain nombre d'administrations, de collectivités et d'établissements publics ont déjà initié une réflexion et une démarche d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT).

Il apparaît ainsi, comme l'avait montré le rapport Roché², que le passage aux 35 heures ne peut se limiter à une adaptation strictement quantitative mais doit s'accompagner, pour tenir compte des aspirations des agents et des besoins des usagers, d'une réorganisation du travail. C'est dans cette perspective que le conseil général de la Gironde et en conséquence, le Centre Départemental de l'Enfance et de la Famille (CDEF), ont entrepris un vaste projet d'aménagement du temps de travail.

Avant d'en présenter les grandes lignes, il est intéressant de revenir en préalable sur quelques concepts clés concernant l'organisation du travail, qui apportent un éclairage pour la suite de notre réflexion.

Le mouvement de *réduction* du temps de travail (RTT) s'inscrit à l'origine dans la volonté d'améliorer les conditions de vie et de travail des salariés. La première loi du 22 mars 1841 limite ainsi le temps de travail des enfants de 8 à 12 ans à 8 heures par jour. Ce mouvement se poursuit ensuite sur différents horizons temporels : réduction sur la journée (de 12 puis 10, puis 8 heures par jour), la semaine (samedi et dimanche chômés, passage progressif de

¹Loi n°2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, dite Loi Aubry II.

²Rapport du 10 février 1999 de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques.

semaines de 80 heures à 39 heures), l'année (passage de 2 à 5 semaines de congés payés) et sur l'ensemble de la vie active (prolongement des études et avancement de l'âge de départ à la retraite). L'année 1982, avec le passage de l'horaire hebdomadaire légal de 40 à 39 heures et l'instauration de la cinquième semaine de congés marque la fin du mouvement de réduction généralisée du temps de travail. Le temps de travail a diminué de moitié en 130 ans et cette réduction a été essentiellement absorbée par un surplus de productivité.

Dans les années 80, on assiste à des mutations importantes en matière de temps de travail : la problématique de la réduction laisse place à celle de l'*aménagement* et les initiatives se décentralisent au niveau des entreprises ou des établissements. La flexibilité du travail se développe au niveau externe (CDD, intérim, externalisation) et au niveau interne. La flexibilité interne se concrétise en particulier par des dispositifs de modulation qui consistent à faire varier le nombre d'heures travaillées selon les fluctuations de la demande. Cette modulation permet de lisser les horaires sur une année, de moduler l'activité sans payer d'heures supplémentaires, et doit théoriquement être compensée par une réduction du temps de travail, ce qui dans les faits n'est pas systématique.

Les années 90 voient le retour de la réduction du temps de travail au service de l'emploi. Le renouveau de la négociation collective sur la RTT est directement lié au vote de la loi Robien du 11 juin 1996. Son but est d'inciter les entreprises à réduire l'horaire collectif de travail pour embaucher ou préserver des emplois en les faisant bénéficier d'exonération de charges sociales. Dans la continuité, la loi Aubry du 13 juin 1998³ prévoit une nouvelle réduction généralisée du temps de travail qui s'impose uniformément à toutes les entreprises et leurs salariés. Elle institue une baisse de la durée légale du temps de travail de 39 heures à 35 heures dès le 1er janvier 2000 pour les entreprises de plus de vingt salariés et au 1er janvier 2002 pour celles de moins vingt.

Aménagement et réduction deviennent de plus en plus indissociables.

Dans ce contexte, quid du secteur public ?

Même si la loi Aubry ne le concerne pas directement, elle n'est pour autant pas muette à son sujet : l'art.14 prévoit ainsi que *«dans les 12 mois suivant la publication de la présente loi, et après consultation des partenaires sociaux, le Gouvernement présentera au Parlement un*

³Loi n°98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite Loi Aubry I.

rapport sur le bilan et les perspectives de la réduction du temps de travail pour les agents de la fonction publique».

Autrement dit, l'échéance est certaine.

Beaucoup d'établissements du secteur sanitaire ont pris le parti d'anticiper les décrets d'application de la future loi et de réfléchir aux modalités possibles du passage à 35 heures. Le problème se pose en des termes différents pour un certain nombre d'établissements sociaux et médico-sociaux non autonomes, services non personnalisés du département, auxquels s'imposent les décisions de l'assemblée départementale, en particulier en matière de temps de travail.

Le Centre Départementale de l'Enfance et de la Famille de la Gironde est ainsi un établissement public non autonome, rattaché à la Direction de la Solidarité du conseil général de la Gironde (DSG).

IL est issu de la fusion de deux établissements :

-le foyer de l'enfance, localisé sur le site d'Eysines, qui englobe également un service d'accompagnement jeunes majeurs à Bordeaux et deux services d'accueil de mineurs de moyenne durée délocalisés à Pauillac et à Blaye. Il emploie les 2/3 du personnel (soit un peu moins de 200 agents).

-le Service d'Accompagnement de la Famille et de l'Enfant (SAFE) qui inclue deux centres maternels à Bordeaux et Talence, une crèche et un service d'appartements sociaux (voir organigramme en annexe)⁴.

Son budget de fonctionnement s'élève à plus de 80 millions de francs et la section d'investissement à environ 8 millions.

Employé par la collectivité territoriale départementale, son personnel, près de 300 agents, est néanmoins soumis aux dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière⁵. Ce sont des agents salariés du département, recrutés et nommés par arrêtés du Président du conseil général, mais soumis au titre IV du statut général des fonctionnaires.

⁴ le passage aux 35 heures concerne l'ensemble du CDEF ; pour autant les aspects développés dans ce mémoire et les questions soulevées s'appuient plus particulièrement sur les données du foyer de l'enfance, qui a constitué mon terrain de stage pendant 9 mois.

⁵Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

Cette bi-appartenance, que l'on retrouve dans de nombreux foyers de l'enfance, n'est pas sans poser quelques difficultés au niveau de la gestion des ressources humaines et suscite des particularismes locaux importants.

En particulier, au moment où le conseil général a voté le passage de l'ensemble de ces services à 35 heures, le problème de l'intégration du CDEF à ce processus s'est rapidement posé.

Il était en effet tout à fait envisageable pour le directeur du CDEF d'attendre les dispositions concernant la RTT dans la fonction publique hospitalière et de rester à l'écart des négociations menées au département. Cependant un certain nombre d'arguments ont orienté le choix vers l'intégration :

-en premier lieu, la décision récente du conseil général de ne pas octroyer au CDEF le statut d'établissement autonome laissait supposer que le CDEF est voué à rester pour le moment un service du conseil général. La logique veut donc que les mêmes règles d'organisation du travail s'appliquent à l'ensemble.

-en terme d'équité, il semblait difficilement tenable que le personnel éducatif d'internat, aux horaires et aux conditions de travail plus difficiles, continue de travailler 38 heures alors que le personnel social du département, travaillant en milieu ouvert, voyait son temps de travail réduit.

-enfin, les conditions de passage proposées par le conseil général, en particulier sur le volet des créations de postes (120 emplois pour l'ensemble), semblaient plus attractives que les perspectives probables dans la fonction publique hospitalière⁶.

Surtout, le passage aux 35 heures, accompagné de créations d'emplois, était l'occasion de remettre à plat les règles en vigueur dans l'établissement, de rétablir plus d'équité au sein du personnel et de réfléchir à l'organisation du travail dans la perspective de mieux prendre en charge l'usager. Mais il est clair que la décision d'intégrer le CDEF au projet résulte avant tout du contexte local, de la qualité des liens entre le conseil général et le directeur du CDEF et de la volonté de beaucoup d'élus de ne pas tenir le titre IV à l'écart.

Cet aspect, qui ressort à plusieurs reprises dans ce mémoire, est une composante fondamentale du métier de directeur d'établissement social : il montre combien le contexte politique local influe sur la vie de l'établissement et sur les marges de manœuvre du directeur.

La démarche d'aménagement et de réduction du temps de travail au conseil général de la Gironde a en fait précédé de plusieurs années la loi Aubry sur les 35 heures.

Compte tenu de la rigidité du système des horaires de travail, qui n'apparaissait plus adapté à un fonctionnement dynamique des services, le principe d'une réflexion sur la modernisation du temps de travail a été proposé aux membres du Comité Technique Paritaire (CTP) le 28 mars 1996, autour de deux objectifs :

- réduction de la durée hebdomadaire du temps de travail
- mise en place d'un système d'horaires variables dans les services

Une consultation a par la suite été lancée auprès de l'ensemble de l'encadrement pour examiner la faisabilité du projet et évaluer les conséquences d'un passage à 35 heures sur chaque service. Le principe d'avoir recours à une étude exhaustive, confiée à un consultant extérieur⁷, a été acté début 1998 et un comité de suivi réunissant les élus du conseil général en charge de ces questions, les représentants du personnel siégeant aux Comités Techniques Paritaires du conseil général et du CDEF et la direction générale des services s'est constitué parallèlement. Un comité de pilotage, réunissant des élus, le directeur des ressources humaines du conseil général, le directeur du CDEF et le cabinet Initiative a été chargé de formuler des propositions et de préparer le protocole

Participant à ces deux comités, le CDEF a ainsi été associé dès le départ aux négociations. Pour autant, les spécificités de certaines catégories de personnel et leurs réticences ont imposé des négociations plus longues et un exercice de communication et de concertation plus soutenu pour le directeur du CDEF.

Le CTP du conseil général a validé le protocole concernant les agents du titre III le 2 juillet 1999 (voir Protocole Cadre en annexe). Le règlement d'application du protocole cadre a par la suite été approuvé par le CTP du 30 septembre 1999. Concernant le CDEF, le CTP a validé le protocole cadre le 2 février 2000 et le règlement d'application le 21 avril 2000.

L'assemblée départementale a arrêté la date du 1er mai 2000 pour le passage à une durée hebdomadaire de 35 heures.

Ce vaste projet de réorganisation constitue un projet managérial d'envergure. Pour le directeur du CDEF, l'enjeu majeur a consisté à toujours mettre en avant la mission de l'établissement et ses exigences ainsi que la nécessaire préservation des conditions de travail

⁶cf. les conclusions du rapport Roché et l'avant projet de loi sur les 35 heures dans la fonction publique.

⁷Cabinet Initiative, dirigé par M. Michel Vialle

de son personnel. En effet, le CDEF accueille une population extrêmement fragilisée qui réclame de la part du personnel une attention constante.

Il est donc fondamental pour la qualité de la prise en charge que ce personnel travaille dans de bonnes conditions. Le passage à 35 heures du personnel en contact avec les usagers doit donc engendrer une amélioration des conditions de travail et générer une écoute future de meilleure qualité. En ce sens, la réorganisation du travail n'est pas une fin en soi mais doit se faire au service d'une meilleure prise en charge de l'utilisateur.

La problématique pour le directeur d'établissement social consiste donc à tirer parti du passage à 35 heures à la fois pour les usagers accueillis et pour le personnel et ce dans un contexte de contrainte forte, du fait notamment de l'incertitude en matière de création de postes.

L'enjeu de ce mémoire est d'étudier comment réussir un tel défi : quels sont les leviers sur lesquels agir, comment impliquer le personnel, quels sont les outils méthodologiques à développer, comment réorganiser le travail au service de l'utilisateur ?

Il s'articule autour de trois axes :

-le cadre : un accord qui s'impose au CDEF dans le nécessaire respect de ces missions

-le diagnostic : un temps de travail à rationaliser et des logiques d'acteurs à dépasser

-la mise en œuvre : axes de réflexion et propositions sur la conduite de projet et la réorganisation de la prise en charge au service de l'utilisateur.

I-LE CADRE : UNE NEGOCIATION SOUS CONTRAINTES

L'accord de passage aux 35 heures au CDEF s'inscrit dans un cadre très contraint :

-au niveau externe, il doit s'inscrire dans le cadre défini par le conseil général et respecter un certain nombre de contraintes juridiques (A).

-au niveau interne, il doit tenir compte des spécificités des missions et du fonctionnement du CDEF et préserver l'usager (B).

A-Un cadre de négociation rigide

Le contenu de l'accord signé au conseil général s'impose au directeur du CDEF ainsi que l'ensemble des textes régissant le temps de travail dans la fonction publique territoriale. Au-delà, il doit également prendre en compte les orientations gouvernementales récentes en matière de temps de travail, les conclusions du rapport Roché et les perspectives prochaines de passage à 35 heures dans la fonction publique.

1-L'environnement juridique du temps de travail au CDEF : des contraintes nationales et locales

Le CDEF est à la croisée de deux réglementations en matière de temps de travail :

- régi par les dispositions de la fonction publique hospitalière, il doit anticiper autant que possible les échéances proches en matière de temps de travail ;

- service du CG, la définition de son temps de travail revient à l'assemblée délibérante.

Se pose également de plus en plus la contrainte du droit européen.

a- Les perspectives dans le secteur sanitaire et social : de nouvelles contraintes imposées par la législation

La loi Aubry I, texte d'orientation et d'incitation, a fixé le principe du passage aux 35 heures et porté des éclairages en particulier sur la définition du temps de travail effectif. La loi Aubry II définit quant à elle les modalités concrètes de ce passage et réforme en profondeur la législation sur le temps de travail.

Ces deux lois posent, dans le secteur sanitaire et social, des problèmes de fond et des problèmes de mise en œuvre.

L'article 5 de la loi du 13 juin 1998 définit la notion de travail effectif comme «*le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à ses occupations personnelles*». Il est clair que cette disposition heurte les pratiques de nombreux établissements hospitaliers, sociaux et médico-sociaux, notamment en matière de temps de repas. De même, elle induit une nouvelle approche concernant la veille sur place (pour les éducateurs), la garde qui doivent être considérés en totalité comme du temps de travail effectif.

D'autre part, la loi Aubry I instaure des temps de repos incontournables : elle prévoit ainsi l'obligation d'une pause d'au moins 20 minutes toutes les 6 heures et un repos quotidien de 11 heures consécutives au minimum. Comment appliquer cette obligation aux petits établissements qui n'emploient par exemple qu'un veilleur de nuit ?

En outre, la loi modifie le régime du temps partiel et limite en particulier, au cours d'une journée de travail, le nombre des coupures à une seule et leur durée à deux heures au maximum.

Enfin, la durée hebdomadaire ne peut excéder 44 heures sur une période de 12 semaines consécutives et 48 heures au cours d'une même semaine.

Le secteur associatif est donc confronté à ces modifications de la règle et le secteur public en passe de l'être.

D'autre part, les conclusions du rapport Roché sur le temps de travail dans la fonction publique incitent fortement les collectivités et les établissements à amorcer des démarches de réflexion sur l'organisation du travail et à mettre en œuvre des réformes :

«La réflexion sur les 35 heures, par l'ampleur de la réduction qu'elle postule, doit être l'occasion de faire un diagnostic de l'existant et de réexaminer l'organisation du travail sous l'angle de l'aménagement du temps de travail».

Ce rapport dénonce l'existence sur le terrain de situations très disparates et d'écarts importants entre services. Il préconise en particulier le recours à un instrument de mesure uniforme qui serait l'heure dans un cadre annuel pour rétablir plus d'équité. Il envisage également la nécessité d'un élargissement des instruments d'aménagement du temps de travail et la généralisation des horaires variables et modulables. Enfin, le rapport Roché met en avant les avantages d'un contrôle de présence par un système électronique, de type badgeage.

L'ensemble des établissements publics du secteur sanitaire et social est concerné par ses conclusions. L'évolution prochaine de la norme en matière de temps de travail doit les inciter à initier des réflexions et crée une contrainte forte.

D'autre part, Le CDEF est soumis aux décisions de la collectivité départementale.

b-La définition du temps de travail dans la fonction publique territoriale

L'assemblée départementale a une relative autonomie pour définir la durée de travail dans ces services.

En l'absence de textes déterminant la durée du travail dans la fonction publique territoriale, le principe était de se reporter aux dispositions concernant la fonction publique d'Etat.

«Le décret n°81-1105 du 16 décembre 1981 a fixé la durée hebdomadaire du travail dans la fonction publique de l'Etat à compter du 1er janvier 1982 à 39 heures (...) Ces nouveaux horaires concernent aussi les agents des collectivités locales»⁸. Cette transposition au sein des collectivités territoriales semblait aller à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales. Désormais, il est considéré que les dispositions applicables à la fonction publique de l'Etat sont prises comme référence mais ne s'imposent pas. La durée hebdomadaire de 39 heures pour les fonctionnaires de l'Etat, reprise dans le décret n° 94-725 du 24 août 1994, constitue un plafond légal pour les collectivités territoriales. En l'absence de dispositions législatives ou réglementaires, il appartient bien à l'organe délibérant de régler l'organisation des services de la collectivité et notamment de fixer la durée hebdomadaire du

travail du personnel territorial⁹. La décision du passage à 35 heures émane donc de l'assemblée départementale qui a compétence pour fixer la durée hebdomadaire dans ces services.

c- L' influence du droit européen

En outre, si la législation française est muette concernant les règles dans la fonction publique territoriale, le droit européen, à travers la directive¹⁰ du 23 novembre 1993 qui s'impose aux employeurs de droit public, affirme des principes clairs :

- période minimale de repos journalier de 11 heures consécutives ;
- temps de pause obligatoire au-delà de 6 heures de travail ;
- période minimale de repos hebdomadaire sans interruption de 24 heures, auxquels s'ajoutent les 11 heures de repos journalier ;
- la période minimale de repos comprend sauf dérogation, le dimanche ;
- durée moyenne maximale hebdomadaire de 48 heures, y compris les heures supplémentaires ;
- durée maximale de travail de nuit : 8 heures en moyenne par période de 24 heures.

Le droit européen comble en partie les lacunes du droit français et fixe un cadre à l'organisation du travail.

Les foyers de l'enfance sont donc au carrefour de ces différentes réglementations. Les règles qui s'appliquent varient selon le contexte local et correspondent à des compromis entre les deux statuts, territorial et hospitalier.

Par exemple, concernant l'application des 35 heures, les choix sur le terrain ont différé selon que prévalait l'appartenance au titre III ou au titre IV. Certains départements ont volontairement tenu à l'écart le foyer de l'enfance de la réforme, mettant en avant l'appartenance au titre IV et la nécessité d'attendre les dispositions propres à la fonction

⁸circulaire du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation n° 81-118 du 30 décembre 1981.

⁹QE Sénat 687 du 08/01/98.

¹⁰Directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 relative à l'organisation du temps de travail.

publique hospitalière. D'autres, comme le département de la Gironde, ont intégré l'établissement dans la démarche d'ARTT.

En droit, on peut s'interroger sur la légalité du passage à 35 heures dans un établissement dont le personnel est régi par les dispositions de la fonction publique hospitalière, alors que la loi n'est pas votée. La modification de la durée du travail ne peut résulter en effet que d'une modification de l'ordonnance du 5 mars 1982, qui elle-même ne peut intervenir que par la voie législative.

Dans les faits, la volonté locale et le souhait du directeur ont induit l'intégration du CDEF au processus.

2- L'accord adopté au conseil général : un projet l'amélioration du service publique

Le conseil général de la Gironde n'a donc pas attendu l'ouverture de négociations nationales et s'est engagé dans un projet d'ARTT.

Il est intéressant de noter en préalable que les collectivités sont concernées à plusieurs titres par les 35 heures : elles le sont d'abord bien sûr en tant qu'employeur direct mais le sont également quand leurs fournisseurs mettent en application la loi Aubry. Il en est ainsi en particulier pour les grandes associations du secteur social, pour lesquelles l'ARTT aura certainement un impact sur le prix des prestations, celles ci comprenant une forte part de main d'œuvre.

D'autre part, la mise en œuvre des 35 heures se heurte aux particularismes propres à chaque collectivité (congés supplémentaires octroyés, pause méridienne non décomptée du temps de travail) et à l'extrême diversité des temps de travail d'un service à l'autre (accords écrits ou tacites, permissions individuelles officielles ou officieuses). Il existe également des disparités très importantes d'un emploi à l'autre : les horaires et les sujétions peuvent varier considérablement; le temps de travail des cadres est réparti souvent très inégalement¹¹; une même catégorie de personnel peut assurer des fonctions très différentes (les personnels médico-sociaux peuvent ainsi assurer des fonctions d'internat 365 jours par an, une présence

¹¹ Selon Michel Vialle, directeur associé du cabinet Initiative, le temps de travail des cadres dans les collectivités présente «des variations en temps effectivement travaillé qui peuvent aller du simple au double, des situations statutaires très diversifiées (statut, cadre d'emplois..), des régimes indemnitaires à fonction comparable allant du simple au quintuple, des niveaux d'implication personnelle disparates, des exigences de postes très

sur le terrain en circonscription territoriale ou être affectés à un poste plus sédentaire au siège).

Cette extrême diversité, que l'on retrouve également au sein du CDEF, impose de négocier les accords au plus près du terrain et d'adapter le contenu de ces accords aux exigences des différents métiers et missions. Comme le souligne M. Vialle, «*les 35 heures renvoient de plein fouet à la diversité d'exercice des métiers : même si les accords doivent être négociés pour l'ensemble de la collectivité avec les organisations représentatives de l'ensemble du personnel (penser et négocier global), il faut pouvoir adapter la norme retenue au terrain (réfléchir et agir local)*».

La conséquence de cette diversité de situations est que les différentes catégories de personnels ne tireront pas le même bénéfice du passage à 35 heures : alors que certains verront leur temps de travail effectivement réduit, d'autres perdront un certain nombre d'avantages acquis, au nom du principe d'équité. Le temps de travail est le plus souvent le résultat d'un compromis antérieur sur lequel il est difficile de revenir. Cet aspect, que l'on reverra plus en détail concernant la problématique du CDEF, pèse de façon conséquente sur le contenu des négociations et impose de définir une stratégie et un projet solides. La réorganisation du travail ne peut correspondre à la somme des aspirations individuelles. En ce sens, le projet d'ARTT doit dépasser les intérêts personnels voire corporatistes.

a- La stratégie mise en œuvre

Plusieurs étapes incontournables ressortent de l'étude du projet d'ARTT au conseil général :

- la préparation des négociations a tout d'abord consisté en une *étude de l'existant* sur le terrain. Traditionnellement, en collectivité, où les questions de productivité ne sont pas vitales, la quantification du temps de travail ne fait pas l'objet d'une attention soutenue. Aussi perdurent les écarts entre services évoqués précédemment et un relatif flou quant au temps réellement travaillé. Pour maîtriser au mieux le déroulement des négociations, il est donc fondamental de connaître ces différentes pratiques. L'étude de l'existant a ainsi consisté à repérer les cycles d'activité, inventorier précisément les rythmes de travail, l'organisation de celui-ci et les systèmes de congés, étudier la rémunération du temps travaillé (temps normal, heures supplémentaires, mode de récupération ..). L'étude a également porté sur les

différenciés (présence sur le terrain, irrégularité des horaires, fréquence des relations avec les élus..). La Gazette, 8 février 1999.

ressources humaines disponibles pour l'activité : tableaux des effectifs, qualifications, absences..

Cette phase de diagnostic paraît longue et fastidieuse mais donne un éclairage indispensable pour la suite des négociations.

- La définition d'une *dimension* pour le projet constitue également un préalable indispensable. Il convient en effet de s'accorder sur une ambition, un champ d'action. Que souhaitent les élus et la direction générale pour les 35 heures ? Une action limitée à la réduction du temps de travail avec des aménagements mineurs du service public, ou un projet de plus grande envergure avec des aménagements conséquents du service public ? Le choix du conseil général a été d'intégrer la réduction du temps de travail dans un projet plus global de réorganisation des services. Il apparaît à plusieurs égards que cette démarche est garante de la réussite du projet. Un premier bilan de l'application de la loi Aubry confirme cette analyse : plus l'intégration de la RTT dans un projet d'ensemble est forte, plus les changements induits sont importants dans la durée. *«Les effets de la RTT dépendent d'abord du sens stratégique donné par l'entreprise à son projet. Le facteur essentiel qui différencie les résultats des projets d'entreprise est à chercher bien en amont de l'accord négocié ou des modalités d'aménagement : les effets des processus de RTT ne peuvent s'apprécier qu'au regard des logiques de projet mises en œuvre. On distingue ainsi les logiques d'adaptation a minima des logiques plus offensives, dans lesquelles l'entreprise s'appuie sur la RTT pour évoluer, soit à travers la réorganisation du temps lui-même (annualisation, modification de l'amplitude de fonctionnement), soit en valorisant l'arrivée de nouvelles compétences, soit en mettant en œuvre d'autres projets d'organisation»¹².*

Seules des réorganisations en profondeur traitent réellement de l'articulation entre service rendu et conditions dans lequel il est rendu. Cette approche est fondamentale dans le domaine du service public et l'est encore plus quand il s'agit de prise en charge d'enfants et de familles en difficultés comme au CDEF.

Cette phase de définition du projet implique aussi de définir le contenu de la notion de travail effectif pour déterminer dès le départ la base des négociations.

- Concernant la *méthode*, le projet est à définir avec les élus, à manager avec l'encadrement et à négocier avec les organisations syndicales. L'affirmation d'objectifs

politiques forts doit accompagner la mise en œuvre de l'ARTT. Le président du conseil général de la Gironde situe ainsi ces objectifs au cœur de quatre préoccupations :

- la satisfaction des agents : l'ARTT doit générer une amélioration des conditions de travail ;
- l'amélioration du service public : l'ARTT n'est pas une fin en soi mais doit contribuer à l'adaptation des services à la demande des citoyens ;
- le développement et le partage de l'emploi, ainsi que la résorption des emplois précaires ;
- la maîtrise et le bon emploi des dépenses de personnel.

L'élaboration du protocole d'accord s'est faite en étroite liaison avec les syndicats, par l'intermédiaire du comité de suivi et de rencontres direction-syndicats. Ce protocole a été examiné en CTP et en assemblée plénière.

b- Un contenu qui s'impose au CDEF

Le protocole d'accord signé au conseil général prévoit :

- concernant la durée du travail des agents :
 - la durée hebdomadaire dans les services est ramenée de 38h à 35h sur 5 jours;
 - les agents qui le souhaitent peuvent effectuer des semaines de 36h30 sur 5 jours et prendre 10 jours de récupération ARTT dans l'année;
 - grâce à la mise en place d'une gestion automatisée du temps de travail chaque agent peut bénéficier d'un système d'épargne temps (à raison d'un jour par mois) et d'un régime d'horaires variables.

- concernant les emplois :
 - un engagement de création de 80 à 120 emplois est pris;
 - ces emplois seront créés dès les budgets 2000 et 2001;
 - il s'agira d'emplois publics nouveaux.

- concernant l'amélioration du Service Public :

¹² Antoine MASSON et Michel PEPIN (Anact), Travail et Changement, septembre 1999, p.8

- l'accessibilité est améliorée par l'ouverture, sans interruption des services de 8h à 17h30 du lundi au jeudi et 17h le vendredi, soit une amplitude élargie de 4h15mn par semaine;
- une offre de services nouveaux et une amélioration de la qualité de l'accueil sont prévues par la mise en œuvre de «projets de service»;
- une efficacité accrue est recherchée à travers une organisation du travail par des tableaux de services et à l'aide d'un outil de gestion informatisé.

-sont maintenus sans changement :

- les droits à rémunération;
- le régime indemnitaire;
- les droits à congés.

Le règlement d'application approuvé par la suite détermine plus en détail les modalités de gestion des horaires variables et de l'épargne temps, des congés annuels et des jours de récupération ARTT.

Le CDEF a occupé une place à part dans ces négociations : les syndicats ont en effet focalisé leur attention sur une minorité d'agents qui perdent le bénéfice d'avantages acquis. Refusant le principe du décompte de la pause méridienne, ainsi que la suppression des congés trimestriels au personnel ne subissant pas les contraintes d'internat¹³, ils ont également dénoncé l'absence de garanties en matière de création de postes pour le CDEF. Les syndicats ont manifesté un réel embarras à poursuivre les négociations sur cette base et ont sollicité un report de la signature du protocole. Cette suspension des négociations a incité l'équipe de direction à procéder à une clarification des informations et à une importante opération de communication auprès de l'ensemble des équipes.

L'accord signé au conseil général comprend donc un certain nombre de dispositions non négociables, soit qu'elles correspondent à une application du droit (pause méridienne), soit qu'elles résultent de la volonté de l'exécutif local de rétablir plus d'équité, soit qu'elles garantissent le maintien d'un service de qualité. Ces exigences contraignent fortement le contenu de l'accord et se heurtent au point de vue syndical qui, au CDEF, privilégie les

intérêts des agents et le maintien de leurs conditions de travail actuelles. Cette approche semble parcellaire d'autant que les missions de l'établissement et les exigences de la prise en charge contraignent encore davantage les modalités d'application de l'ARTT.

B- Les exigences de la prise en charge en établissement social

Le CDEF présente des spécificités de fonctionnement et des exigences propres à sa mission qui imposent des adaptations de l'accord. Au-delà, c'est l'ensemble des professions du secteur social et médico-social qui s'interroge sur l'applicabilité de la réforme dans le contexte actuel.

1- Les freins à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans le secteur social et médico-social

L'application de la loi Aubry dans le secteur associatif est riche d'enseignements et n'est pas sans poser des difficultés.

En premier lieu, le secteur socio-éducatif s'est vu imposer un plafond de 10% de réduction du temps de travail et de 6% d'embauche. Les 4% non compensés par l'Etat ont imposé des sacrifices. Selon la revue Lien Social¹⁴, *«les solutions trouvées l'ont été au détriment des usagers (diminution de prestations sous la forme par exemple de jours de fermeture supplémentaires), de la qualité du travail (en internat certaines soirées autrefois doublées ne peuvent plus l'être) ou encore de certaines catégories de personnel (le secteur éducatif étant en général préservé au détriment des services généraux)»*. Les directeurs d'associations se sont donc employés le plus souvent à limiter les effets pervers de l'ARTT en insistant sur l'importance du vivre avec et de la continuité de la relation avec l'enfant. Dans ce contexte, le choix a souvent consisté à renforcer au maximum les moyens de l'internat.

¹³ voir II-B-3, le poids des avantages acquis.

Les sacrifices ont été également financiers : dans un secteur voué à accompagner et prendre en charge des populations fragilisées et défavorisées, il n'est évidemment pas envisageable de répercuter l'augmentation des coûts sur le prix du service. Des mesures de gel des salaires ont ainsi pu être prises : valeur du point pour les salaires bloquée, suppression du supplément familial pour les nouveaux embauchés, autant de dérégulations qui aboutissent à la création de régimes différents.

Le problème de l'embauche s'est également posé dans un secteur où il n'y a guère de chômage. La difficulté de recruter des professionnels se pose avec de plus en plus d'acuité et sera encore plus délicate pour le secteur public qui recrutera après le secteur associatif.

La question du travail des cadres est également problématique. En particulier, l'octroi de congés supplémentaires (de 18 à 23 jours par an) peut poser problème dans de petits établissements ayant juste un directeur et un chef de service, au regard de la continuité de la responsabilité.

Surtout, le principal enseignement de la mise en œuvre de l'ARTT dans le secteur associatif est qu'elle ne doit pas se faire au détriment de la prise en charge des usagers et des conditions de travail des agents. Le ministère s'est montré sensible à cet aspect à travers les critères d'agrément des accords dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. *«Une grande attention doit être portée à l'impact de la réorganisation sur la qualité des services : les choix liés à l'ARTT sont-ils adaptés à la structure, son activité, ses publics?»¹⁵*. Les autorités de contrôle se voient ainsi demandées d'être d'autant plus vigilantes sur les efforts de réorganisation du travail et les gains en terme de qualité et d'efficacité, qu'elles seront en présence d'accords réduisant fortement la durée du travail.

Une trop grande rationalisation doit être évitée car elle nuirait à la qualité du travail.

En premier lieu, il faut bien garder à l'esprit qu'une partie importante du service concerne la relation qui s'établit entre l'utilisateur et le prestataire. L'efficacité de la prestation dépend de l'implication des acteurs de terrain. Demander aux salariés de travailler de façon plus soutenue peut nuire à la qualité de la prestation, ces derniers apportant moins de valeur

¹⁴Jacques TREMINTIN, Les travailleurs sociaux à l'heure de l'ARTT, Lien Social n°524, 23 mars 2000

¹⁵Circulaire du Ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 31 août 1999

ajoutée. Le gain de productivité paraît donc très limité. Or dans le secteur social et médico-social, la non-qualité peut avoir des effets très négatifs : dans un système de prise en charge collectif, un enfant a ainsi besoin de temps de relations duels, plus individualisés, qui imposent de la part des travailleurs sociaux une capacité d'écoute importante et une plus grande disponibilité. Le priver de cette écoute revient à ne pas remplir correctement la mission dévolue au service.

D'autre part, la rationalisation de l'organisation du travail doit respecter les pratiques professionnelles du secteur social, très marqué par des temps d'échange oraux plus ou moins formalisés.

Ainsi, l'ARTT ne doit pas se traduire par une compression trop forte des temps connexes. Ces temps sont des temps d'activités qui ne sont pas centrés sur la réalisation directe de la prestation mais sont plus des temps d'échanges d'informations, d'expériences, de formation. Ils permettent à une équipe de se réunir, de communiquer, de s'écouter mutuellement. Ces temps d'échange donnent une cohérence au travail accompli car ils donnent le sentiment aux travailleurs sociaux de poursuivre un objectif commun et d'aller dans le même sens. Il est donc important de garder à l'esprit qu'ils ont à moyen terme une utilité du point de vue même de l'efficacité du service. Ainsi si la tentation est forte dans un service de remplacer la réunion hebdomadaire par une rencontre mensuelle ou des informations écrites, le risque est grand de freiner du même coup la transmission des informations : toute une partie de l'information risque de ne plus passer car elle est liée à des éléments informels. Si les personnes ne prennent plus le temps d'être ensemble, l'usage de cette information risque d'être d'une efficacité réduite.

De la même manière, il est important de préserver les temps de pause, les échanges plus conviviaux autour d'un café et d'être vigilant afin éviter une rationalisation à outrance. En particulier, la gestion informatisée du temps de travail, à travers le recours à la badgeuse, est envisagée avec appréhension et circonspection par les personnels qui y voient un instrument de «flicage» contraignant, qui limitera nécessairement ces temps d'échanges informels.

«C'est trop souvent sur les moments d'échange intermédiaire entre les intervenants que se feront les gains de temps inhérents à la RTT, cette perte des nécessaires amortissements dans l'engagement professionnel pouvant alors peser dans les institutions»¹⁶.

¹⁶Cf. note n° 14

Si ces temps doivent être préservés, ils doivent cependant aussi ne pas engendrer d'abus et être utilisés à bon escient. Il s'agit pour le directeur d'encadrer ces pratiques et de s'assurer qu'elles ne sont pas trop fréquentes et systématiques. Le propos est bien de prendre garde à éviter un contrôle excessif du temps de travail des personnels mais pas d'être laxiste au point de tolérer la multiplication de ces temps informels.

Enfin, les acteurs du secteur social ont besoin de temps pour penser leurs pratiques. En particulier, les temps de formation sont des moments privilégiés pour développer l'identité professionnelle et ne doivent pas être négligés. La formation n'a en effet en général pas d'effets immédiats pour la production du service mais conditionne l'évolution positive de la productivité. Elle met en jeu des phénomènes d'apprentissage collectif et par l'échange d'expériences, peut faire progresser la compétence collective d'un service.

Intensifier le travail dans les services risque donc de nuire à la qualité. Pour autant, il serait faux de dire que les gains de productivité sont impossibles dans le secteur social. Il est intéressant de revenir à ce sujet sur les conclusions du rapport Roché.

Plus concrètement, dans les établissements sociaux, le manque d'organisation et les lacunes en matière de rationalisation de l'activité occasionnent aussi des pertes de temps importantes. Les temps de réunions ne sont pas toujours exploités au mieux, la transmission des informations souffre d'un manque de rigueur, les rapports éducatifs ne sont pas toujours satisfaisants et doivent être repris. Le recours à la formation et la mise en œuvre d'outils méthodologiques sont à ce titre des moyens intéressants pour renforcer l'efficacité des équipes. La réduction du temps de travail rend plus nécessaire encore ce travail d'amélioration de la pratique professionnelle. Face à la contrainte du temps, les équipes devront optimiser leur fonctionnement et améliorer la qualité de la prestation. C'est en ce sens que la réduction du temps de travail ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation du travail.

2- Les missions du CDEF imposent un aménagement de l'accord sur l'ARTT.

Le simple rappel des missions et de l'organisation du Foyer de l'Enfance suffit à se convaincre de la complexité du projet de RTT.

Le Foyer de l'Enfance s'inscrit dans le dispositif départemental d'Aide Sociale à l'Enfance et a pour mission l'accueil, l'observation et l'orientation des enfants confiés à l'ASE. Sa mission d'accueil implique en particulier qu'il assure l'accueil d'urgence des mineurs sur l'ensemble du département et qu'il est donc ouvert toute l'année, 24h/24.

Concernant le département de la Gironde, le CDEF est le pivot de l'activité d'accueil d'urgence des mineurs : non seulement il réalise la grande majorité des accueils du département mais, il joue un rôle prépondérant dans l'animation et la coordination des autres modalités d'accueil prévues. Cependant, sa mission ne se limite pas à la fonction d'hébergement et de soutien : il doit pendant le temps de séjour de l'enfant réaliser une observation de sa situation et porte en grande partie la responsabilité de l'élaboration et de la réalisation du projet du mineur accueilli. En conséquence, les équipes s'impliquent dans une démarche réelle de projet individuel.

Le Foyer de l'Enfance est organisé en un système pavillonnaire qui permet une prise en charge en plusieurs groupes de vie. La capacité d'accueil est de 176 lits répartis de la façon suivante :

-pouponnière	35 berceaux
-petite enfance (4 à 10 ans)	24 lits
-enfance (10 à 12,5 ans)	12 lits
-pré-adolescents (12,5 à 15,5 ans)	12 lits
-adolescents (15,5 à 18 ans)	24 lits
-Service Accompagnement Jeunes	44 suivis
-Foyer Blaye	14 lits
-Foyer Médoc	24 prises en charge dont 12 en familles d'accueil

Le rapport d'activité de 1999 renseigne plus précisément sur le volume et les caractéristiques principales de l'activité du foyer : 308 admissions ont eu lieu en 1999. Compte tenu des 144 enfants présents au 1er janvier, le foyer a réalisé 452 prises en charge durant l'année. Il est intéressant de noter qu'on ne décèle pas de mois creux concernant les admissions. Les besoins en personnel sont donc les mêmes tout au long de l'année. Les placements sont pour la plupart des placements judiciaires (66%). Pour tous les âges, le rapport constate des changements dans la population accueillie : ressort ainsi une part

croissante de troubles de la personnalité et du comportement. Par exemple, sur un des groupes Petite Enfance, pendant plusieurs mois, 7 des 10 enfants pris en charge faisaient l'objet en même temps d'un suivi permanent par l'hôpital de jour. On constate également des difficultés d'insertion professionnelle pour les plus âgés, une déscolarisation chronique pour des enfants de plus en plus jeunes, des problèmes relationnels pour tous avec des conduites à risques (fugue, toxicomanie), et une agressivité latente ou active dès le plus jeune âge qui met à l'épreuve en permanence les personnels de toutes professions confrontés à ces situations.

En terme de gestion des ressources humaines, ces constatations ne sont pas neutres :

-le travail d'internat et l'accueil d'urgence impliquent un fonctionnement 24h/24 365 jours par an. L'organisation des équipes éducatives se fait donc sur la base de plannings, avec des contraintes fortes : travail le matin tôt et le soir tard, les week-end et jours fériés. Les nuits doivent également être assurées. Le caractère le plus souvent imprévisible des admissions impose la présence de personnel éducatif en permanence, toute la journée. La mise en œuvre de l'ARTT se heurte ainsi en premier lieu à l'amplitude journalière à couvrir qui est incompressible.

-l'évolution de la population prise en charge impose pour le directeur d'établissement social d'être extrêmement vigilant aux conditions de travail de son personnel. Le climat sur certains pavillons rend ainsi parfois nécessaire d'assurer les soirées en doublure; des conditions de travail trop pénibles génèrent des arrêts maladie préjudiciables à l'équilibre de l'équipe; les périodes de crises et de doutes au sein d'une équipe rendent encore plus nécessaires les temps d'échange et de débat qu'il faut donc préserver.

Deux contraintes majeures rendent difficile la course contre le temps :

- la préservation indispensable de la qualité
- l'emprise du quotidien et de l'imprévu.

a-les exigences de la mission du CDEF : une prise en charge de qualité

La qualité de la prise en charge repose sur l'élaboration de projets de services et l'affirmation de principes incontournables : continuité de la prise en charge, stabilité des intervenants, travail avec les familles, référence des situations sont autant d'impondérables qui ne peuvent être sacrifiés au nom de la RTT. La mise en œuvre de l'accord signé au conseil

général doit donc s'adapter à ces exigences. Au-delà, l'échéance des 35 heures doit également permettre de repenser le contenu du travail éducatif.

En premier lieu, la prise en charge d'enfants et adolescents impose de procurer à ces enfants un cadre contenant, dans lequel il puisse retrouver des repères rassurants. Cette exigence passe en particulier par une grande *stabilité* des intervenants auprès de l'enfant et une continuité dans la prise en charge. La pouponnière est ainsi structurée en 7 groupes (2 groupes de grands, 1 groupe de moyens, 3 groupes de bébé, 1 groupe d'adoption). A son arrivée, chaque enfant est accueilli dans un des groupes et y restera quelle que soit la durée de son séjour. C'est donc la même équipe de 4 auxiliaires de puériculture et d'éducatrices de jeunes enfants qui s'occupera de lui. De la même manière, les différents groupes de 12 enfants sont pris en charge par une équipe de 6 éducateurs, 2 maîtresses de maison, une lingère et des veilleurs de nuit.

Il n'est pas souhaitable, dans l'intérêt des usagers, d'augmenter encore le nombre de jours d'absence du personnel éducatif et de multiplier les visages et les intervenants. Pour cette raison, l'option proposée au personnel du conseil général de travailler 36h30 et de capitaliser ainsi 10 jours de repos dans l'année n'est pas proposée au personnel éducatif du CDEF. Dans le souci de maintenir la qualité de la prise en charge et de respecter les principes de stabilité affirmés dans tous les projets de service, la règle sera de travailler 35 heures par semaine (70 heures sur la quinzaine, les éducateurs travaillant un week-end sur deux).

Autre exemple : le placement en institution étant particulièrement douloureux pour des enfants déjà très carencés, la prise en charge doit s'adapter aux besoins de l'enfant et à son *rythme*. Par exemple, les heures de lever et le coucher, qui sont des moments sensibles pour l'enfant, imposent la présence de personnel éducatif. Ces horaires varient selon les tranches d'âge : si la pouponnière peut gagner des heures en faisant partir le personnel de jour une heure plus tôt (21h au lieu de 22h actuellement) et en allongeant le travail des veilleuses de nuit, cette solution n'est pas envisageable sur le service des adolescents où la présence des éducateurs est impérative jusqu'à au moins 22h30. De la même façon, le personnel éducatif doit être présent au moment du lever, les veilleurs ne pouvant assumer seul cette mission qui correspond à un acte éducatif. L'amplitude de la journée à couvrir ne peut donc être réduite. De même, lorsqu'un enfant a séjourné longtemps en pouponnière son départ doit être assorti de nombreuses précautions et d'un travail de préparation approfondi. Ceci est d'autant plus

nécessaire que les retours en famille sont de plus en plus rares : en 1999 un quart seulement des enfants ont pu être confiés à leur famille (ils étaient près d'un tiers en 1998). L'activité principale est ainsi l'orientation en famille d'accueil. La pouponnière du CDEF a axé ses efforts sur la préparation de ces placements familiaux qui constituent un tournant décisif dans la vie de l'enfant. Pour éviter un échec de l'orientation, qui serait un nouveau traumatisme pour ce dernier, il faut donc prendre le temps d'évaluer le placement et de le préparer au mieux. Concrètement, cette phase de préparation, orchestrée par la personne référente de l'enfant, s'étale sur trois semaines, organisées par un planning précis de rencontres progressives, de temps de maternage, de séjours de l'enfant au domicile de la famille d'accueil. Là encore, il faut garder à l'esprit que la réussite du placement dépend en grande partie du soin apporté à cette phase préalable. En terme de pure gestion des ressources humaines, ce travail génère fréquemment pour la référente des heures supplémentaires et un surplus de travail. Mais compte tenu de son caractère fondamental pour la qualité de la prise en charge il constitue une priorité. La démarche de RTT ne doit donc pas instaurer un fonctionnement trop rigide et figé.

Parallèlement, il est important de rappeler que le cadre socio-éducatif doit s'assurer que les heures supplémentaires pratiquées dans son service sont réellement justifiées : ce travail de suivi des placements familiaux donne en effet souvent lieu à une très forte implication du personnel auprès de l'enfant. Cette implication doit cependant se cantonner à un cadre professionnel. Il ne s'agit pas pour le référent de travailler au-delà de ces heures de travail. Le directeur du CDEF a ainsi dû parfois rappeler le cadre dans lequel s'exerce la mission des travailleurs sociaux et poser des limites à ces pratiques (voir note de service n° 37/99 en annexe).

Autre impondérable au niveau du travail éducatif : le travail de *référence* des situations. Quel que soit l'âge de l'enfant, son accueil coïncide avec la désignation d'un ou plusieurs référents garants de son projet individuel. Le travail de référence consiste en un suivi plus attentif du jeune, un accompagnement dans la réalisation de son projet. Cependant la référence n'implique pas nécessairement d'assurer la vêtue, d'assister aux audiences, d'accompagner le jeune dans ces démarches.. Or il semble que cette répartition des tâches au sein d'une même équipe ne soit pas évidente. La mission du référent est trop souvent assimilée à un accompagnement exclusif, les autres membres de l'équipe ne maîtrisant pas les éléments de la situation. Cette confusion génère des dépassements d'heures et une implication

parfois excessive. Là encore la RTT doit être l'occasion de redéfinir et d'harmoniser les pratiques : le référent est garant d'une prise en charge de qualité et son rôle ne doit pas être occulté. Sa présence doit donc être constante auprès de l'enfant, ce qui interdit des absences trop répétées. Pour autant, il est intéressant de revenir sur la notion de référence et de l'harmoniser d'un service à l'autre, dans un souci de rationalisation du travail. La réduction du temps de travail va donc de pair avec des actions de formation qui visent à repenser l'activité des professionnels en institution.

Enfin, une attention spécifique est portée au CDEF au travail avec les *familles* qui est une composante fondamentale de la prise en charge des enfants.

Une équipe composée d'éducateurs et d'un psychologue est ainsi spécialement chargée de la médiatisation de l'ensemble des visites dans un espace neutre. Les éducateurs des groupes participent également activement à ce travail puisqu'ils sont présents au moment des visites avec l'enfant et doivent associer dans la mesure du possible les parents à la vie quotidienne de leur enfant (scolarité, santé,...). Cet aspect est fondamental car il permet de retisser des liens distendus, de rassurer des parents en perte de confiance, de rétablir un dialogue. Ce climat repose une fois encore sur une stabilité dans les interventions, une disponibilité des travailleurs sociaux. De plus, les éducateurs sont attachés à cet aspect de leur mission et ne veulent pas pour beaucoup s'en désengager. La RTT ne doit donc pas compresser ces temps d'échanges.

b- L'emprise du quotidien et de l'imprévu

En plus de ces différentes missions dévolues aux professionnels, ceux-ci sont confrontés dans leur organisation quotidienne à de multiples aléas. La gestion du temps en foyer de l'enfance apparaît ainsi très délicate car partiellement maîtrisable.

La mission même d'accueil d'urgence suscite ces difficultés : une admission dans l'urgence, par nature imprévisible, peut bouleverser le déroulement d'une journée entière et déstabiliser du même coup un groupe. En particulier, l'accueil des fugueurs occasionne pour les équipes éducatives des dépenses d'énergie et des pertes de temps considérables, pour un résultat éducatif quasi nul. Sur 106 adolescents accueillis au Foyer Tivoli en 1999, 30 étaient des fugueurs; 38% des orientations réalisées correspondent à des rapatriements. Chaque accueil de fugueurs donne lieu à des investigations, des prises de contact avec les parents, avec le département d'origine, implique d'organiser les modalités du retour, et ce quand

l'adolescent n'a pas refugé entre-temps. Autant de temps et d'énergie qui ne sont pas investis dans le reste du groupe.

Les accompagnements divers pour des démarches, des rendez-vous, des sorties chez les parents sont également très chronophages. Le département de la Gironde étant très étendu, ces trajets prennent souvent beaucoup de temps. Le déroulement des audiences est à ce titre très révélateur : les délais d'attente sont souvent excessivement élevés et imprévisibles et occasionnent des pertes de temps importantes.

La gestion du quotidien est donc très chronophage. Les éducateurs ont ainsi du mal à se projeter dans un fonctionnement à 35 heures car ils sont pris dans la gestion de leur service et n'ont pas l'impression d'avoir de marge de manœuvre.

Finalement, il apparaît que la mise en œuvre des 35 heures doit permettre une amélioration de la prise en charge et en aucun cas constituer une régression par rapport à l'ensemble des projets développés au CDEF. En ce sens, elle passe forcément par des créations de postes et ne peut en aucun cas se réaliser à moyens constants. De plus, le projet doit être réellement dynamique : l'ARTT doit susciter, au-delà d'une simple adaptation arithmétique, une réflexion sur l'organisation du travail et les pratiques professionnelles. En dépit de l'ensemble des contraintes évoquées précédemment, la faisabilité du projet d'ARTT ne semble pas remise en cause. En premier lieu parce que le CDEF bénéficie d'un taux d'encadrement élevé, qui est supérieur à la moyenne des établissements. Des groupes de 12 enfants sont pris en charge par une équipe de 6 éducateurs qui n'assurent pas les nuits, ce qui leur permet le plus souvent d'assurer les soirées en doublure. Ce taux d'encadrement permet d'avoir des exigences en terme de qualité de la prise en charge. Il confère aussi des marges de manœuvre concernant l'organisation des plannings.

L'étude plus approfondie des ressources humaines du CDEF témoigne de cette richesse. Elle montre aussi l'importance des inégalités qui perdurent et la nécessité de remettre à plat ce fonctionnement en préalable à l'application des 35 heures.

II-LE TEMPS DE TRAVAIL AU CDEF : UNE RESSOURCE A RATIONALISER.

Les 35 heures sont l'occasion de remettre à plat les règles d'organisation au sein des établissements et en conséquence elles réactivent le dialogue social et la négociation.

Le CDEF ne fait pas exception à la règle. Cette remise à plat à révéler des iniquités importantes entre les personnels que la direction s'est employée à atténuer (A). Ce processus de rationalisation se heurte cependant à la réalité des différents acteurs en jeu : l'équipe de direction, les représentants du personnel et les différentes catégories d'agents, qui ont chacun un angle de vue différent (B).

A-Un préalable aux 35 heures : maîtriser le temps de travail

Le CDEF est régi par les dispositions du statut de la fonction publique hospitalière tout en étant un service de la collectivité départementale. Il cumule donc des règles propres aux deux régimes. Ce flou juridique suscite sur le terrain une diversité des pratiques : le poids de l'histoire de l'établissement façonne son fonctionnement, et génère des particularismes locaux pas toujours équitables.

1-L'organisation du temps de travail dans la fonction publique hospitalière.

L'organisation du temps de travail dans la fonction publique hospitalière fait l'objet d'une réglementation spécifique qui repose principalement sur l'ordonnance du 26 mars 1982¹⁷ et le décret du 6 octobre 1982¹⁸. Les grands principes de cette réglementation visent à concilier les garanties des agents et la nécessaire continuité des services.

¹⁷Ordonnance n° 82.272 du 26 mars 1982 relative à la durée hebdomadaire du travail dans les établissements sanitaires et sociaux mentionnés.

a-Les grands principes de l'ordonnance du 26 mars 1982

Les principales dispositions sont les suivantes :

-la durée légale de travail est de 39 heures par semaine; cette durée de travail s'applique aux personnels titulaires, stagiaires et contractuels.

-le dépassement de cette durée constitue des heures supplémentaires dont le nombre est limité à 20 heures par mois et par agent.

-le nombre de jours de repos est établi à 4 jours pour deux semaines, deux d'entre eux au moins devant être consécutifs.

-la durée quotidienne maximale de travail est de neuf heures pour les équipes de jour, de 10 heures pour les équipes de nuit.

-en cas de travail discontinu, l'amplitude de la journée est au maximum de 10 heures 30, durée qui s'effectue au maximum en deux fractions, chaque fraction ne pouvant être inférieure à 3 heures. La directive européenne du 23 novembre 1993 fixe cette amplitude à 13 heures.

-le repos minimal entre 2 jours de travail est de 12 heures. La directive européenne du 23 novembre 1993 prévoit qu'il peut être ramené à 11 heures.

-le règlement intérieur de chaque établissement fixe l'aménagement et la répartition des horaires après avis du CTP.

Pour tenir compte de la pénibilité du travail de nuit (perturbation des rythmes biologiques, difficultés dans la vie familiale, isolement professionnel), il a été décidé dans le cadre d'un accord national en 1991 de réduire le temps de travail effectif de nuit de 39 à 35 heures. Cette mesure s'applique aux agents de tous les secteurs dont le planning prévoit qu'ils doivent effectuer la totalité de leur service la nuit.

S'agissant des congés annuels, plusieurs textes s'appliquent mais se contredisent : le décret du 26 avril 1972¹⁹ stipule que les agents bénéficient de 31 jours consécutifs ou 27 jours ouvrables. La circulaire du 5 mars 82²⁰ est plus large en octroyant 30 jours ouvrables. La circulaire du 8 février 1994²¹ prévoit que les agents bénéficient de 25 jours ouvrés.

¹⁸Décret n° 82.870 du 6 octobre 1982 relatif à l'organisation du travail.

¹⁹Décret n° 72-349 du 26 avril 1972 relatif aux congés en jours ouvrables.

Concernant l'aménagement du temps de travail et en particulier l'annualisation, les termes de l'ordonnance de 1982 ne prévoient pas de dépassement du cadre hebdomadaire. Le droit applicable aux agents à temps partiel est plus souple : la semaine n'est pas l'unique référence dans laquelle s'apprécie la durée du travail. La loi du 25 juillet 1994²² prévoit ainsi que le service à temps partiel pourra être organisé sur une durée maximale d'un an. Il s'agit de la seule forme d'annualisation du temps de travail autorisée par les textes et elle consiste en une expérimentation sur une période de 5 ans à compter du 1er janvier 1995²³.

Des circulaires sont cependant venues assouplir le cadre concernant les agents à temps plein. La circulaire du 5 mars 1982²⁴ indique que «pour les équipes travaillant en alternance (...), la durée de travail de 39 heures devra être considérée comme une durée moyenne, sur un cycle qui ne devra pas être supérieur à huit semaines». De même, la circulaire Veil du 8 février 1994 présente un calcul du temps de travail des agents à temps complet établi sur l'année : cette durée horaire annuelle est de 1716 heures par an dans le régime des 39 heures et de 1540 heures pour le régime des 35 heures.

Les établissements sociaux se voient également appliquer des règles plus spécifiques et adaptées à leur mission. Au niveau du temps de travail, la principale spécificité tient à l'octroi de congés supplémentaires au personnel éducatif soumis aux contraintes d'internat. Ces congés de détente, régi par plusieurs circulaires²⁵, correspondent à 3 semaines supplémentaires accordées au personnel éducatif subissant des «contraintes effectives» d'internat.

b-la diversité des pratiques

Les règles d'organisation du travail dans la fonction publique hospitalière semblent donc claires. Pourtant la situation actuelle dans les établissements témoigne d'une extrême diversité des pratiques. Au sein des établissements hospitaliers, l'enquête menée par la

²⁰ Circulaire n°4/DH/8D du 5 mars 1982 relative à la durée hebdomadaire du travail et au régime des congés annuels.

²¹ Circulaire DH/FH/94 du 8 février 1994 relative à l'application de l'accord national sur la réduction du temps de travail de nuit.

²² Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

²³ Décret n° 95-966 du 23 août 1995.

²⁴ Cf. note n° 18.

²⁵ Circulaire n° 28 AS du 10 juin 1975, circulaire n° 38 AS du 17 juillet 1974, circulaire n° 93/37 du 20 décembre 1993

Fédération Hospitalière de France (FHF)²⁶ sur la durée et l'organisation du temps de travail révèle des écarts importants : *«L'histoire personnelle de chaque établissements a façonné sa propre façon d'organiser et de gérer le travail.(...), les textes réglementaires n'ont pas joué leur rôle d'encadrement des pratiques. Non seulement ne trouve-t-on pas deux établissements dont les règles en matière de temps de travail soient identiques, mais encore peut-on douter de l'existence d'un langage commun entre établissements, tant la compréhension même des concepts de base (le travail, le repos) semble parfois divergente.»*

Ainsi, l'enquête note des différences entre établissements allant jusqu'à 200 heures pour une même catégorie d'agents. L'unité de mesure pour le décompte est l'heure pour le temps partiel, les contrats à durée déterminée, le travail d'intérim et le travail de nuit. Elle reste la journée pour le personnel à temps plein titulaire ou stagiaire. Le cadre est le plus souvent la semaine pour les agents à repos fixe, le mois pour les agents à repos variable. 43% des établissements accordent des congés non statutaires.

L'organisation du travail est fortement différenciée d'un établissement à l'autre : les quotités journalières varient considérablement (l'enquête en recense 27 différentes pour le personnel à temps plein, allant de 7 à 48 heures de travail continu). Certaines quotités sont majoritaires, notamment pour les agents de jour dont 90% pratiquent une quotité de 8 heures. La nuit est plus diversifiée : 52% des agents travaillent 10 heures mais d'autres quotités sont pratiquées. Quasiment tous les établissements pratiquent des quotités journalières non conformes à la réglementation, phénomène que l'on retrouve dans le secteur social. Or, dans le contexte de mise en place des 35 heures, il est certain que les quotités respectives entre la nuit et le jour constituent des leviers sur lesquels agir (plus la nuit est longue, plus le jour est court, CQFD). A noter que la directive européenne du 23 novembre 1993²⁷ assouplit cette contrainte en étendant l'amplitude de travail journalière à 13 heures. S'agissant de la comptabilisation du temps de repas, 63% des établissements déclarent que le repas de midi est inclus dans le temps de travail.

²⁶Emmanuelle Quillet, Didier Saada, Résultats de l'enquête de la FHF, Revue Hospitalière de France-n° 1, janvier 1999.

²⁷Cf. note n° 9

Cette enquête, qui concerne les établissements hospitaliers, apporte un éclairage très intéressant sur la dominance de la pratique sur la règle de droit. Ces conclusions peuvent être élargies au secteur social et médico-social. Les écarts sont certainement encore plus prononcés entre les établissements sociaux où s'ajoute le problème de la diversité des statuts. Les établissements non autonomes, comme le CDEF, rattachés à une collectivité territoriale se voient ainsi appliquer les règles locales. Qu'il s'agisse du mode d'attribution des congés, du décompte du temps travaillé en particulier du décompte de la pause méridienne, il n'existe pas d'unité des pratiques. De plus, les règles d'octroi des congés trimestriels au personnel éducatif soulèvent des difficultés d'interprétation qui aboutissent à une multiplicité de régimes.

Au sein même des établissements, on note fréquemment des différences d'un service à l'autre et des inégalités entre les agents. C'est cette iniquité qui pose problème et les 35 heures sont l'occasion d'une remise à plat juridique. Avant toute mise en œuvre d'un projet de réorganisation et d'une démarche de concertation et de négociation, il faut s'entendre sur les règles applicables.

2-Les spécificités du temps de travail au CDEF

Au 1er janvier 2000, le CDEF a un effectif théorique de 284 agents. Entreprise humaine avant tout, la part des dépenses de personnel dans le budget total est de 79.9%.

La part de contractuels varie selon les mois, on en comptait 47 au mois de mars 2000.

L'équipe de direction se compose d'un directeur et de deux directeurs des services (foyer de l'enfance et SAFE).

Le personnel se décompose en plusieurs catégories socioprofessionnelles. Quatre groupes principaux composent les différents types de grades et d'emplois, pour lesquels les enjeux de l'ARTT ne sont pas les mêmes :

-les agents subissant les contraintes d'internat (ou agents postés) : ils assurent 24 h/24, tous les jours de l'année, la prise en charge physique, éducative des enfants et des familles accueillis. Cette catégorie recouvre 4 types d'emplois : les emplois éducatifs (éducateurs spécialisés, moniteur éducateur, éducatrice de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture), les maîtresses de maison (agents des services hospitaliers), les personnels de nuit (agent des services hospitaliers, aides médico psychologiques, auxiliaires de puériculture et infirmière), les personnels ouvriers chargés de la restauration.

-les agents des services éducatifs ne subissant pas les contraintes d'internat : ils assurent la prise en charge éducative des usagers dans des horaires de travail se situant entre 7 heures 30 et 19 heures 30 maximum; ils n'interviennent pas les week-end et jours fériés.

-les agents chargés des services administratifs et généraux : ils assurent le fonctionnement de l'institution sur tous les aspects d'organisation administrative (gestion des personnels, des affaires économiques et financières, secrétariat) et de soutien logistique (entretien des locaux, véhicules, transport..).

-les cadres : ils veillent à la bonne définition des objectifs à atteindre et à la bonne organisation des moyens pour y parvenir. Ils assurent la continuité du système de décision de l'établissement. On distingue deux types de cadres : les cadres encadrant (directeur des services, chef de service éducatif, surveillante) et les cadres experts qui effectuent des bilans et des diagnostics (psychologue, psychiatre, pédiatre).

Les conditions et l'organisation du temps de travail relèvent de l'avis du Comité Technique Paritaire et du Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT). La décision est prise par le directeur de l'établissement.

Au niveau de la durée annuelle de travail, le personnel du CDEF est soumis au même régime que l'ensemble des agents du conseil général :

-le nombre de jours de congés est ainsi supérieur aux dispositions prévus dans la fonction publique hospitalière : les congés annuels représentent 32.5 jours auxquels s'ajoutent 2 jours hors période et 3 à 4 jours exceptionnels selon les années.

-Le nombre de fériés s'élève théoriquement à 13. Le personnel non posté bénéficie des jours fériés effectifs (environ 8 par an). Le personnel éducatif posté récupère lui la totalité des 13 fériés.

-le personnel éducatif posté a droit en plus aux congés de détente.

Ainsi pour le personnel posté, on intègre les droits à congés suivants :

34.5 jours de congés annuels

3 jours exceptionnels du conseil général

104 repos hebdomadaires

18 jours de congés trimestriels

13 jours fériés accordés

Ce personnel travaille donc 192.2 jours par an soit, dans un système à 38 heures, 1463 heures et dans un système à 35 heures, **1345.5** heures.

Le personnel non posté se voit appliquer lui le décompte suivant :

34.5 jours de congés annuels

3 jours exceptionnels du Président du conseil général

104 repos hebdomadaires

8 fériés (en moyenne)

Il travaille donc 215.5 jours par an soit à 38 heures, 1638 heures, et à 35 heures **1508.5** heures.

Le CDEF présente une très forte féminisation de son personnel, en particulier concernant le personnel éducatif : le personnel de la pouponnière, une cinquantaine d'agents, est aussi exclusivement féminin. Cette importante féminisation va de pair avec le développement du temps partiel : 47 agents étaient à temps partiel au 1er janvier 1999, dont la majorité à 80%, absente le mercredi. Cette donnée n'est pas neutre pour la mise en place des 35 heures : si on organise le passage aux 35 heures en octroyant une demi journée par semaine (hypothèse valable uniquement pour le personnel non posté), on prend le risque d'une remontée des temps partiels qui aurait un coût important pour l'établissement. La solution retenue dans le protocole est donc 35 heures sur 5 jours ou 36h30 avec possibilité d'épargner 10 jours de repos compensateur par an.

La revendication des syndicats d'organiser le travail sur une alternance de 4 jours/5 jours n'a pas été acceptée par la direction.

L'étude des règles de gestion et d'organisation du temps de travail révèle le poids de l'héritage et de l'histoire de l'établissement. Plusieurs données interviennent :

-Le CDEF est un établissement issu de la fusion en 1997 de deux établissements distincts : le foyer de l'enfance et les deux centres maternels. L'harmonisation des règles est en cours mais prend du temps, d'autant que les cultures des deux établissements sont fortes. Perdurent donc encore des différences de fonctionnement.

-Les règles en vigueur découlent, on l'a vu, d'un héritage, d'une histoire locale. On y retrouve en particulier l'influence du travail syndical, mais aussi des décisions politiques des élus et des pratiques des précédents directeurs.

Le directeur d'un établissement est lié par le poids de cet héritage et ne peut le réformer que progressivement.

Le décompte des congés au CDEF s'effectue en jours ouvrés, ce qui correspond pour 34.5 jours et 3 jours exceptionnels à 7 semaines et demi. Des règles précises s'appliquent concernant la prise de ces congés. Au foyer de l'enfance, la règle du 2/3, 1/3 impose aux 2/3 de l'équipe d'être présente, 1/3 étant en congé. La continuité de la prise en charge est ainsi assurée et les absences ne nécessitent pas le recours à des remplacements. On note à ce niveau une différence de fonctionnement avec les centres maternels de Talence et de Bordeaux où les absences dues aux congés sont remplacées. En conséquence, les règles de prise de congés y sont moins contraignantes.

S'agissant des modalités de décompte du temps de travail, le décompte à l'heure se généralise au niveau des chefs de service : l'organisation du travail en planning permet de comptabiliser de manière précise les heures de présence effective. Les roulements s'organisent sur la quinzaine mais les chefs de service sont de plus en plus enclins à planifier le travail sur des durées plus longues comme le trimestre. Les agents connaissent ainsi plus longtemps à l'avance les dates de leurs congés et les perspectives d'organisation à plus long terme et travaillent dans de meilleures conditions. Un tel système permet une meilleure organisation du service, une anticipation des recrutements, une meilleure planification des sorties des enfants.

L'organisation du travail diffère quant à elle d'un service à l'autre : les exigences fluctuant entre les services administratifs et les services éducatifs, et également entre les groupes d'enfants d'âge différent, on arrive à plus de dix types de planning différents et à des amplitudes de travail variables. Selon Emmanuelle Quillet²⁸, *«ce sont sans doute les aspects liés à l'organisation du travail spécifique à chaque établissement qui vont être déterminants, soit pour faciliter la réforme, soit au contraire pour la rendre plus difficile; correspondant à une histoire, à des missions propres, à des moyens donnés, les organisations de travail sont fortement différenciées»*.

Au delà, l'agencement de la prise en charge en groupes de vie distincts, gérés par une équipe propre et un cadre socio éducatif concoure à la diversification des règles. Chaque cadre a sa manière propre de manager son équipe, élaborant ou non les plannings, fonctionnant sur

un mode participatif ou plus autoritaire, ayant recours ou non à une gestion informatisée du temps de travail. Cette gestion du temps de travail des équipes, décentralisée au niveau des chefs de services et enregistrée ensuite par le service du personnel, doit avoir pour contrepartie l'affirmation de règles claires et communes à tous pour éviter des écarts entre services. L'équipe de direction du CDEF a ainsi initié depuis quelques mois une réflexion avec les syndicats pour remettre à plat l'ensemble de ces règles (prise de congés, heures supplémentaires, temps de travail effectif..) en élaborant un vade mecum valable pour l'ensemble de l'établissement.

Ce document devrait permettre de garantir aux agents une plus grande transparence et surtout une réelle équité quel que soit le service dont ils dépendent. Cette uniformisation des règles est d'autant plus nécessaire dans le contexte de passage aux 35 heures et de mise en place d'une gestion informatisée du temps de travail.

Cependant les écarts qui peuvent exister entre les personnels et qui portent atteinte au principe d'équité ne sont pas dus à ces variantes dans l'encadrement mais à l'histoire de l'établissement et à l'influence de décisions politiques. Deux exemples illustrent cet aspect :

- Lors du passage à 38 heures au conseil général, il a été décidé que seul le personnel administratif et technique du CDEF verrait son temps de travail réduit. L'argument développé alors était que le personnel éducatif, ayant déjà le bénéfice des congés trimestriels, devait rester à 39 heures. Cette décision générait de fait une inégalité frappante au sein des personnels. Elle a pourtant été actée par les instances de l'établissement. L'équipe de direction qui a suivi a hérité de cette situation et, une fois ce dysfonctionnement connu, s'est employée à le régler en réduisant le temps de travail du personnel éducatif à 38 heures.

Le département avait instauré de fait une double norme et une discrimination entre les personnels.

- L'octroi des congés trimestriels contribue également à créer des situations d'inégalités et des différences de traitement. En particulier, les veilleurs de nuit du CDEF en bénéficient alors même qu'ils n'y ont pas droit statutairement. Ce privilège repose sur le constat qu'ils sont effectivement soumis aux contraintes d'internat et qu'ils sont en contact direct avec les usagers. Il résulte d'une politique généreuse de la part du département, mais

²⁸Cf note n° 26

qui va à l'encontre de la règle de droit. Le problème est que, dans ces conditions, d'autres catégories d'agents, en particulier les maîtresses de maison qui travaillent les week-end, pourraient tout à fait y prétendre. Le directeur de l'établissement a une marge de manoeuvre réduite dans ce cas et est contraint de faire perdurer ce choix antérieur.

Il apparaît que ce ne sont pas des logiques rationnelles qui sous tendent ces pratiques mais des décisions politiques. Ces décisions sont incontournables et en terme de gestion des ressources humaines ne sont pas neutres pour le directeur d'établissement. Les logiques de ces acteurs ne sont pas les mêmes. Le directeur réagit en gestionnaire quand l'élu s'exprime dans le cadre d'un mandat politique et au nom de l'intérêt général, ces choix étant inévitablement orientés par les échéances électorales. L'octroi d'un jour de repos supplémentaire par le Président du conseil général est un geste en faveur du personnel, qui s'inscrit dans une démarche de reconnaissance du travail effectué. Pour le directeur d'établissement, cette seule journée représente un volume d'heures qui ne seront pas compensées.

La situation d'un établissement n'est pas figée pour autant.

Dans deux autres situations d'iniquité frappante, les 35 heures ont ainsi été l'occasion pour le directeur des services du département et le directeur du CDEF de revenir sur des avantages acquis :

- le problème du non décompte de la pause méridienne
- le problème de l'octroi des congés trimestriels aux éducateurs du CDEF travaillant en milieu ouvert et ne subissant pas les contraintes d'internat.

3- La nécessaire remise à plat des avantages acquis

La démarche d'aménagement et de réduction du temps de travail impose d'abord en préalable de se mettre d'accord sur ce qu'on entend par temps de travail et ce sur quoi on va négocier.

a- La pratique de la journée continue

Un bref aperçu de l'organisation du travail au CDEF révèle ainsi en premier lieu qu'une partie du personnel mange sur son temps de travail. Ses agents, personnel administratif et personnel technique, prennent une demi heure par jour sur leur temps de travail pour déjeuner, ne travaillant donc réellement que 35h30 par semaine. Ce fonctionnement en journée continu est mis en avant par les syndicats comme un avantage acquis sur lequel il ne faut pas revenir. Cependant, il ne se justifie pas au regard des missions de ces services qui n'imposent pas une disponibilité continue.

A l'inverse, les personnels éducatifs qui mangent avec les enfants sont en situation de travail effectif, ils remplissent une mission thérapeutique.

Les personnel non postés, qui incluent le repas dans leur temps de travail, travaillent donc moins que les personnels éducatifs, ce qui va à l'encontre du principe d'équité.

La proposition de la direction est donc que les agents qui n'interviennent pas directement auprès des usagers et en particulier qui n'assurent pas le temps de repas thérapeutique, décomptent le temps de repas du temps de travail. N'étant plus en situation de travail, ils ne sont pas à la disposition de l'employeur peuvent quitter l'établissement. La durée de cette pause est fixée par le conseil général à 45 minutes, en application du droit européen.

Cette mesure résout quasiment la réduction du temps de travail du personnel non posté, qui en travail effectif était déjà à 35 heures 30. Elle est cependant très impopulaire puisque sa durée de 45 minutes revient à allonger le temps de présence de ces personnels. Ils payent donc le prix de la politique antérieure trop laxiste et ne retirent a priori aucun bénéfice de l'ARTT.

b- L'octroi des congés trimestriels

Les conditions d'attribution des congés de détente sont développées dans la circulaire du 20 décembre 1993²⁹, qui précise qu'ils doivent être maintenus au titre des avantages acquis sous réserve du respect de conditions d'application précises : «*initialement octroyés au personnel éducatif en compensation des sujétions d'internat, les congés de détente doivent être maintenus au titre des avantages acquis*». Seul le personnel socio-éducatif et les aides

médico-psychologiques peuvent bénéficier de cet avantage. Le personnel administratif, qui ne subit aucune des contraintes éducatives liées à la mission de l'établissement, ne peut en aucune façon y prétendre. Il convient également de tenir compte pour l'attribution de ces congés de l'amplitude d'ouverture de l'établissement et de la lourdeur des prises en charge : la circulaire privilégie ainsi les établissements ouverts toute l'année comme les foyers de l'enfance et les établissements accueillant une population difficile ou lourdement handicapée.

Les congés de détente correspondent à huit jours consécutifs par trimestre. Ces huit jours ne sont pas fractionnables et ne sont pas cumulables avec des jours de congés. Ils ne peuvent être alloués les trimestres où l'agent s'est absenté plus de trois semaines, quel que soit le motif de cette absence.

Les congés de détente sont attribués en compensation de *servitudes effectives d'internat*. L'interprétation variable de ce critère occasionne des disparités sur le terrain. Il apparaît ainsi que c'est la présence du personnel la nuit qui constitue la principale sujétion de l'internat et qui motive l'octroi de ces congés. Ce n'est cependant pas l'unique sujétion liée au travail d'internat.

Certains établissements ont une conception restrictive et n'accordent le bénéfice des congés trimestriels qu'aux éducateurs assurant les nuits, d'autres à l'inverse les accordent à l'ensemble de leur personnel, éducatif ou administratif. La pratique qui prévalait au CDEF était de les octroyer à l'ensemble du personnel éducatif subissant ou non les contraintes d'internat.

La mise en œuvre des 35 heures et les débats autour de la notion de travail effectif ont été l'occasion d'une clarification : elle a abouti au CDEF à supprimer cet avantage indu pour six éducateurs du Service Accompagnement Jeunes qui travaillent auprès de jeunes majeurs faisant l'objet d'une prise en charge en chambres en ville et trois éducatrices jeunes enfants de la pouponnière n'ayant pas les contraintes d'internat. Le directeur des services du département a eu la même ligne de conduite au conseil général.

Ce diagnostic révèle donc le caractère incontournable des réformes à entreprendre à l'occasion de la mise en place de l'ARTT. Une fois ce constat effectué, la mise en œuvre sur le terrain dépend des acteurs en présence : équipe de direction et représentants du personnel

²⁹Cf.note n° 25

pour la négociation et au-delà l'ensemble des agents concernés. Sur un sujet aussi sensible, les logiques de ces acteurs divergent. Ces écarts peuvent constituer des freins importants et complexifient le processus.

B-Les limites : les logiques des acteurs institutionnels

L'ARTT doit incontestablement être négociée et mise en œuvre localement sous peine d'être un échec. Elle dépend donc en grande partie de l'implication et de la volonté des acteurs sur le terrain.

La mise en place des 35 heures pour le personnel de nuit est à ce titre instructive : de cette expérience, une mission de l'IGAS note la «résistance» de l'ensemble des personnels (direction et syndicats) à modifier l'organisation existante, la réforme ayant été plus ou moins appliquée en fonction des effectifs attribués, des organisations syndicales et de la détermination des directions d'établissement.

«La RTT s'inscrit dans un ensemble de jeux de pouvoirs à travers lequel interagissent les calculs des acteurs»³⁰.

1- La volonté des élus et de l'équipe de direction : associer le CDEF au projet

La participation à l'ensemble des négociations sur l'encadrement a révélé la relative communauté d'opinions au sein de l'encadrement et des élus mais a également mis en valeur les différences de stratégie entre ses acteurs et les interdépendances qui les lient.

a- D'un côté, il ressort que le directeur des services du conseil général a un positionnement particulier par rapport au CDEF, qu'il a exprimé à différentes reprises au cours des réunions de travail avec le directeur du CDEF. La politique du conseil général depuis environ 5 ans est incontestablement favorable aux personnels du CDEF. Cette attitude relativement bienveillante coïncide avec l'arrivée de la nouvelle direction du CDEF qui s'est employée à sensibiliser les élus sur les difficultés du travail mené par les éducateurs au CDEF, les conditions de travail du personnel et la grande détresse des enfants, adolescents et

³⁰ Les hôpitaux et le virage des 35 heures, DH magazine n°65, juin/juillet 1999.

mères accueillies. Ce travail de communication, qui est une composante fondamentale du métier de directeur d'établissement social, a permis d'enclencher des chantiers importants dont le principal, le programme de réhabilitation de l'ensemble des bâtiments du foyer de l'enfance. L'intérêt de la collectivité départementale pour les missions exercées au CDEF s'est également traduit par la création de 32 postes en 6 ans et l'amélioration notable des conditions de travail du personnel. Les élus ont manifesté à de nombreuses occasions leur attachement à l'amélioration de la prise en charge : il s'agit pour eux d'un objectif à poursuivre à long terme.

Cette politique du conseil général ne peut et ne doit pas être remise en cause avec l'ARTT : le directeur des services est attaché à cette exigence mais est aussi lié par la volonté des élus et ne peut se permettre une inversion du mouvement vers une plus grande flexibilité.

Ce dernier est d'ailleurs conscient de la nécessité d'entourer la mise en place de l'ARTT au CDEF de gardes fou en particulier en garantissant des créations de postes.

Sa sensibilisation est de plus accentuée par la qualité de ces rapports avec le directeur du CDEF. Là encore, il apparaît que le contexte local induit la configuration des négociations : la proximité de vue des deux hommes y est pour beaucoup dans les choix opérés. La qualité de ces rapports est un atout incontestable pour l'établissement. Elle induit un climat de confiance et favorise des échanges francs. Au delà, elle peut compliquer également le positionnement du directeur du CDEF : une divergence d'opinion entre les deux hommes peut être interprétée comme un reniement et contraindre le directeur du CDEF à partir. De plus, il semble que la teneur des échanges découle directement de cette proximité. On peut légitimement se demander si le positionnement du directeur des services et des élus aurait été le même face à un autre directeur. Les nombreuses réticences des syndicats ont en effet été contrebalancées par la volonté indéfectible du directeur et son engagement dans les négociations. Maintes fois, la décision d'écarter le CDEF aurait pu être prise par la collectivité départementale.

Au-delà du cadre des négociations, cet aspect est ressorti de nombreuses fois de l'observation des pratiques girondines : le positionnement élevé du CDEF dans l'organigramme du département résulte avant tout de la personnalité de son directeur, de même que la sensibilisation des élus aux difficultés de l'établissement semble coïncider avec son arrivée. On peut conclure de ces remarques que le directeur a un rôle fondamental à jouer pour la valorisation de son établissement. Il ressort aussi qu'un fonctionnement excessivement fondé sur des personnes est par définition fragile et susceptible d'être remis en

cause. Le CDEF, service non personnalisé du département, fonctionne ainsi à l'heure actuelle pratiquement comme un établissement autonome, avec une grande marge de manœuvre laissée à l'équipe de direction dans la gestion des ressources humaines et la gestion budgétaire. Rien ne garantit que ce fonctionnement survivra à l'équipe de direction actuelle.

Plus que sur des personnes, il semble préférable que le fonctionnement d'un établissement s'appuie sur un statut autonome qui lui confère la garantie de son indépendance à long terme.

-D'un autre côté, le directeur des services du département est le pivot de l'ensemble de la négociation. S'agissant de l'attribution des postes, il a en particulier un rôle d'arbitre, devant ventiler l'enveloppe de 120 postes en fonction des projets de chaque service. Cette stratégie implique pour le CDEF de ne connaître le nombre de postes attribués qu'à la toute fin des négociations, au moment du vote du budget prévisionnel 2001. Il y a donc une concurrence entre le CDEF et les services du conseil général pour l'attribution des postes.

Dans ce rôle de négociateur, le directeur des services est lié par le discours politique et par la volonté des élus. Le discours qui a accompagné la mise en place de l'ARTT est en effet axé sur la création de 120 emplois sur l'ensemble de la collectivité départementale. C'est cet aspect qui préoccupe en priorité les élus, une lutte d'influence s'exerçant entre eux selon que les postes seront affectés plutôt au social, à la culture, à l'environnement. Là encore, ressort l'idée que les directeurs sont liés par cette volonté politique et doivent inscrire leur pratique dans ce cadre prédéfini. Le déroulement des instances a ainsi donné lieu à l'expression de ces différences de stratégie et de positionnement entre l'administration et les élus : face aux représentants des personnels, en comité technique paritaire, le président de la commission de surveillance a parfois tenu un discours optimiste et encourageant au sujet de l'obtention des postes au CDEF qui a mis en difficulté les représentants de l'administration dont la position est beaucoup plus ferme et réservée.

Finalement, il apparaît que sur le contenu même de l'accord, le positionnement du directeur est global et indifférencié pour l'ensemble des services du département, CDEF compris :

- revenir sur les avantages acquis : décompte de la pause méridienne et suppression des congés indûment octroyés,
- organiser le travail sur 35 heures, sur 5 jours,
- améliorer le service public : augmentation de l'amplitude horaire des services,

- créer 120 emplois pour l'ensemble de la collectivité.

Dans ce contexte, la mission du directeur du CDEF est de rappeler les exigences liées à la prise en charge d'enfants confiés à l'ASE et par ce travail de communication et d'argumentation, d'obtenir le nombre de postes suffisants.

b-La logique du directeur du CDEF est de tirer profit de la contrainte du passage aux 35 heures sur le volet de la prise en charge et des conditions de travail. Sa priorité va très clairement à l'utilisateur et à la catégorie de personnel en contact direct avec lui : le personnel éducatif. Ce choix s'explique dans le contexte de l'établissement. On a vu à plusieurs reprises que le personnel éducatif avait fait l'objet d'une déconsidération dans les périodes précédentes. Le système qui prévalait revenait en effet à dévaloriser ce personnel :

- absence de responsabilisation par une gestion centralisée des budgets éducatifs,
- peu de moyens octroyés aux groupes : pas de véhicule,
- conditions de travail difficiles : effectif plus réduit, nuits à assurer,
- dévalorisation de la fonction auprès des autres catégories socioprofessionnelles de l'établissement.

Ce contexte explique en particulier le maintien de ce personnel à 39 heures alors que le personnel administratif et les services généraux passaient à 38 heures. De même, lors du passage de 39 à 38 heures hebdomadaires, il n'a pas été tenu compte du déficit horaire auprès des usagers. Cette réduction représentait pourtant 8060 heures de temps de présence soit l'équivalent de 5 postes éducatifs.

La principale tâche à laquelle s'est attelée la nouvelle équipe de direction a donc été d'améliorer dans un premier temps les conditions de travail et de revaloriser la fonction.

L'ARTT est l'occasion de continuer ce mouvement :

- si elle va de pair avec des créations de postes suffisantes, elle peut permettre d'améliorer la prise en charge et les conditions de travail sur les groupes de vie. Le directeur du CDEF a élaboré un projet qui reviendrait à diminuer l'effectif des groupes et réduire l'amplitude des tranches d'âge.

- puisque'elle s'accompagne d'une remise à plat des règles en vigueur dans l'établissement, elle peut favoriser la remise en cause d'avantages acquis et rétablir plus d'équité : d'où la suppression de l'octroi indu des congés trimestriels et le décompte de la pause méridienne, qui vont dans le sens d'une revalorisation de la fonction éducative.

Cette analyse nous confirme que l'ARTT ne se limite pas à une adaptation arithmétique mais peut redynamiser le fonctionnement des établissements. Le choix de traiter en priorité de la revalorisation de la fonction éducative présente cependant l'inconvénient de renforcer au sein de l'établissement le clivage entre les agents en contact avec les usagers et le personnel administratif et des services généraux. Si les premiers sont gagnants indiscutablement (dans l'hypothèse de création de postes), l'enjeu pour les seconds se limite à des jours de congés supplémentaires et leurs conditions de travail n'évoluent pas.

Enfin, les choix pour le directeur sont proches de ceux du directeur des services du département :

- revenir sur un certain nombre d'avantages acquis et revaloriser la fonction éducative,
- organiser le travail sur des semaines de 35 heures sur 5 jours,
- réorganiser et améliorer la prise en charge,
- créer des postes éducatifs.

c- Ces orientations doivent être partagées par l'équipe de direction au complet, c'est-à-dire par les deux directeurs des services et au delà obtenir un relatif consensus au niveau de l'encadrement : parmi les freins au changement on trouve en effet fréquemment les frilosités des équipes de direction à s'engager dans des réformes sensibles, la crainte des réactions du personnel, la volonté de préserver la paix sociale. Le directeur doit donc convaincre l'ensemble de son équipe d'adhérer à son projet. Il doit en contrepartie donner des garanties à l'encadrement concernant les grands axes du projet, sa mise en œuvre et ses objectifs. Dans des situations de blocage et de désaccord, il doit aussi trancher et imposer un positionnement à l'ensemble de l'équipe.

Revenir sur des avantages acquis est une entreprise périlleuse qui impose une parfaite cohésion des maîtres d'œuvre.

2- Les difficultés de positionnement des organisations syndicales

Le CDEF tout comme le conseil général se caractérise par une très faible syndicalisation de son personnel. La CFDT compte par exemple 20 adhérents au CDEF, soit 8% du personnel et 180 agents sur 3000 au conseil général.

Le mode de négociation de l'ARTT a pourtant reposé sur les organisations syndicales représentatives du personnel. D'emblée, cette contradiction explique les difficultés qu'ont manifesté les syndicats pour prendre des décisions au nom des personnels et le souhait qu'ils ont exprimé de consulter plus directement les agents. La décision de suspendre les négociations, même si elle s'appuie sur des désaccords de fond concernant la pause méridienne, les congés trimestriels et l'absence de garantie en matière de créations de postes, révèlent aussi un certain embarras et renvoie à la consultation directe des personnels.

La composition des commissions administratives paritaires locales (CAPL) éclaire sur la configuration syndicale de l'établissement : les délégués du personnel pour les emplois de catégorie B (CAP n°2) appartiennent à la CFDT et pour les emplois de catégorie C à Force Ouvrière. Approximativement, la CFDT représente le personnel éducatif et FO la majorité du personnel des services généraux et administratifs. La CGT représente les cadres (CAP n°1).

Il ressort des entretiens menés avec les différents syndicats de l'établissement qu'ils ont chacun un positionnement et un créneau particulier. Pour autant, ils ont aussi défendu de front les même revendications.

Les trois organisations syndicales se sont positionnées clairement pour la défense des intérêts particuliers. Par rapport aux 35 heures, la principale préoccupation est que les conditions de travail soient préservées et les avantages acquis maintenus. Les positions défendues à travers les tracts, au cours des réunions direction-syndicats et des assemblées générales ont toujours été d'exiger :

- le maintien de la journée continue pour le personnel non posté, considérant que le temps de repas correspond à du temps de travail effectif,
- le maintien des congés trimestriels à l'ensemble des éducateurs indépendamment de leurs conditions de travail ,
- l'obtention des garanties sur les créations de postes.

De même, concernant les modalités concrètes d'application des 35 heures, les représentants des personnels ont réclamé la possibilité pour les agents de choisir entre quatre possibilités :

- semaine de 4 jours et semaine de 5 jours,
- une demi journée libérée par semaine,
- 36h30 hebdomadaires avec 10 jours de congés compensateurs pris comme les congés annuels,

- 7 heures quotidiennes.

« Chaque fonctionnement doit être négocié avec chacun des agents au sein de chaque service et quelle que soit la catégorie des agents (A, B ou C) »

On est donc clairement sur le terrain de la défense des conditions de travail des personnels mais loin des préoccupations liées à la qualité de la prise en charge.

L'impossibilité d'obtenir gain de cause sur l'ensemble de ces revendications a suscité des évolutions dans le positionnement des organisations syndicales.

La CFDT a ainsi nuancé ses exigences pour entrer dans une démarche plus constructive :

- En premier lieu, la section locale de la CFDT est partagée entre deux tendances et deux sensibilités différentes. Une partie (Interco) va dans le sens d'un rapprochement avec la collectivité départementale, l'autre (santé-sociaux) défend l'appartenance au statut hospitalier et se situe plus dans une démarche de blocage par rapport à l'application des 35 heures au CDEF. Si le début des négociations avait été marqué par cette stratégie, l'arrivée d'un représentant du personnel CFDT, issu du titre III, a initié une démarche de rapprochement entre le CDEF et la collectivité départementale.

- D'autre part, la CFDT a tenu compte de la volonté de la grande majorité du personnel éducatif de passer à 35 heures.

Les représentants de la CFDT ont donc opté pour une démarche plus constructive et plus proche des positions de la direction.

A l'inverse, FO et la CGT ont conservé leur positionnement contestataire mais la portée de leur revendication a été amoindrie par le positionnement de la CFDT. Les représentants de FO analysent leur échec concernant la suppression des avantages acquis par ces divergences et ces divisions.

La position de FO semble dans la continuité de ses choix au niveau de l'établissement : ce syndicat est très actif sur le terrain, par le biais de tracts, de réunions, d'assemblées générales. Les intérêts qu'il défend concernent cependant une catégorie précise d'agents, qui constitue son électorat. Alors que la CFDT se positionne plus sur le terrain de l'intérêt général, FO et la CGT se situent sur celui des intérêts particuliers et de la défense des avantages acquis.

Au-delà de ces positions de principes, les syndicats ont une responsabilité dans le déroulement des négociations et doivent prendre en compte l'ensemble des souhaits des personnels et avoir une vision globale des enjeux.

Les enjeux du passage aux 35 heures au CDEF ne se limitent pas à la défense des conditions de travail des personnels. L'aboutissement ou non du projet conditionne en particulier les relations futures entre le CDEF et la collectivité territoriale. D'autre part, les syndicats se sont également interrogés sur les conditions futures de passage à 35 heures dans la fonction publique hospitalière : la réduction du temps de travail étant un processus inéluctable, le système proposé par le département doit être appréhendé au regard de ces perspectives.

La décision finale au moment du vote a montré l'importance de l'environnement sur le choix des organisations syndicales. La volonté forte des représentants du personnel que le CDEF reste intégré au conseil général a prévalu sur tous les aspects qu'ils avaient par ailleurs dénoncés.

3- Un personnel divisé

La participation aux rencontres entre la direction et les équipes, aux différentes réunions, la réalisation d'entretiens et la collaboration avec l'ensemble des agents tout au long du stage ont permis de mieux connaître les attentes des personnels, leurs opinions, leurs craintes.

L'opinion des salariés sur l'ARTT traduit une certaine complexité : elle dépend à la fois des évolutions de leurs conditions de travail et de l'usage possible du temps libéré. Apparaît ainsi un contraste entre les impressions qui concernent la sphère hors travail (vie personnelle, familiale) et celles qui portent sur la sphère du travail.

Il ressort en particulier des études de l'Anact que les individus apprécient le gain de temps libre et l'élargissement de leurs possibilités d'organisation personnelle. Par contre, les salariés ont fréquemment le sentiment, ou la crainte, que la réorganisation les conduise «à faire le même travail en moins de temps» voire à une intensification de leur travail ou à une perte de repère temporels. Selon ces études, les 35 heures sont en effet susceptibles de provoquer une densification du travail induite par la réduction des pauses, par l'augmentation de la surveillance hiérarchique et par la restriction des temps d'échange antérieurement tolérés.

Dans le secteur sanitaire, les réactions d'inquiétude et de scepticisme sont fréquentes, la crainte principale étant de ne pas obtenir les créations de postes suffisantes.

Au CDEF, on retrouve ces préoccupations, avec une approche et des réactions différentes entre le personnel posté et le personnel non posté.

Il découle du contexte développé précédemment que le personnel posté, en particulier le personnel éducatif, est dans une position de relative confiance par rapport à l'équipe de direction en place. L'amélioration des conditions de travail et de la prise en charge est réelle. Par contre, ces agents se sont détournés des syndicats : s'ils sont pour la plupart sympathisants de la CFDT, ils ne sont pas pour autant adhérents. Quant à leur positionnement par rapport au syndicat FO, il se caractérise par une certaine méfiance.

Cette configuration a deux conséquences principales :

- Sur le plan de la mise en place de l'ARTT, ces personnels ont une position favorable, avec le soucis que ne soient pas altérées leurs conditions de travail et la qualité de la prise en charge. La plupart d'entre eux ne sont pas concernés par la perte d'avantages indus : leur réaction face à la suppression des congés trimestriels à quelques agents est loin d'être véhémente comme celle des représentants du personnel. Pour la plupart, il s'agit là d'une reconnaissance de la difficulté de leur mission et donc d'un juste retour des choses. Il en est de même pour le décompte de la pause méridienne qu'ils voient comme le rétablissement d'une égalité dans la durée de travail.

Les préoccupations de ces catégories socioprofessionnelles sont très centrées sur leur pratique professionnelle, sur la prise en charge des enfants et sur leurs conditions de travail. Leur principale interrogation, tout comme pour le personnel soignant hospitalier, est de savoir comment faire autant en moins de temps et, question qui en découle, comment seront compensées les 3 heures manquantes ?

En ce sens, cette catégorie d'agents ne constitue pas une force de blocage potentielle mais au contraire un groupe sur lequel la direction pourrait s'appuyer. Leur attitude est cependant très prudente voire passive : favorable sur le principe au passage aux 35 heures, ils semblent par ailleurs s'en désintéresser, se déplaçant peu aux assemblées générales des syndicats et manifestant peu de réactions et de retours en réunions d'équipe. L'association de ces

personnels à la réflexion sur la réorganisation des groupes est pourtant un souhait de la direction et semble indispensable à la viabilité du projet..

- Au plan plus global de l'établissement, l'absence d'expression des personnels éducatifs est préoccupante et doit attirer l'attention du directeur de l'établissement. Le discours syndical, en particulier celui de Force Ouvrière, est excessivement axé sur la défense des intérêts d'une minorité constitutive de son électorat. Il occulte donc une partie des réalités de l'établissement et paraît peu engagé sur le terrain de la prise en charge à proprement parler. Le directeur doit rester garant de l'expression démocratique dans l'établissement et faire valoir le principe d'équité entre tous les personnels. En particulier, il ressort du contexte analysé précédemment que lorsqu'une catégorie de personnel n'est pas défendue, le directeur doit se faire le porte-parole de ces agents.

Le personnel en contact direct avec les usagers est donc dans une logique d'attente :

- favorable à l'ARTT, à condition qu'elle s'accompagne de création de postes suffisants,
- attaché à la qualité de la prise en charge et aux conditions de travail,
- dans une dynamique de propositions, sous l'impulsion des chefs de service.

Le positionnement du personnel non posté est différent : en premier lieu parce que ces agents ne sont pas gagnants.

Les orientations de la direction vont dans le sens d'un rééquilibrage qui joue en leur défaveur. La suppression des avantages acquis est perçue comme un retour en arrière. L'abolition de la journée continue et le décompte de la pause méridienne cristallisent les mécontentements, d'autant que la durée minimum de ce temps de pause passe à 45 minutes, augmentant le temps de présence total des agents sur la journée d'un quart d'heure. Les modalités d'organisation proposées par le directeur des services ne vont pas non plus dans leur sens puisque ce dernier refuse de faire figurer sur le règlement d'application le principe d'une alternance 4 jours/5 jours. Ces personnels ne sont pas totalement perdants : ils se voient proposer la possibilité de travailler 36h30 et de capitaliser 10 jours de congés par an.

Pour autant, leur résistance s'explique aisément : ils ont de bonnes raisons de ne pas vouloir voir ce projet aboutir.

Henri Mendras et Michel Forsé résumant bien cette idée : « *Dans les entreprises, ceux qui veulent introduire une innovation voient le problème en termes de résistance naturelle d'exécutants qui seraient dérangés dans leurs habitudes, leurs coutumes, etc. Or, les acteurs ne sont pas attachés de façon passive à leur routine : tout le monde est prêt à changer rapidement s'il y trouve son compte, mais en revanche, on résistera en fonction des risques encourus dans le changement* »³¹. Il n'est pas de changement possible sans négociation et sans au minimum, l'établissement d'un compromis entre des intérêts divergents. Il faut que chaque acteur trouve jusqu'à un certain point son compte dans les changements proposés, sinon rien ne bouge. Cependant, il est clair que les changements d'organisation ont souvent pour effet de sacrifier ou de marginaliser certaines catégories.

La logique du personnel non posté est donc contestataire et s'exerce par le biais du syndicat FO. Le fait qu'ils soient minoritaires par rapport au personnel posté (environ 200 agents contre 80) limite l'impact de leur positionnement sur la globalité des négociations. La défense des intérêts de cette minorité de blocage a tout de même abouti à la suspension des négociations avec le conseil général et a retardé le processus.

Finalement, le projet d'ARTT au CDEF a un impact variable selon les catégories d'agents concernés.

Cette différence semble, au regard des réactions des personnels, dommageable à la cohésion de l'institution et à la motivation des personnels qui se sentent lésés. Même si la réorganisation ne peut reposer sur la somme des intérêts individuels et satisfaire les désirs de tous les agents, l'objectif du directeur doit tout de même être de proposer à l'ensemble des agents des dispositifs attrayants pour qu'ils trouvent un gain à cette réforme.

L'ensemble de ces enjeux confirme l'ampleur et la difficulté de la mise en place de l'ARTT en établissement social.

Comment dans ces conditions mener un tel projet ?

³¹ H.Mendras, M.Forsé, Le changement social, Armand Colin, 1983.

III-PROPOSITIONS POUR LA MISE EN OEUVRE CONCRETE

Les difficultés mises en avant précédemment témoignent de la nécessité d'entourer la mise en œuvre de nombreuses précautions et de procéder méthodologiquement. L'ampleur des changements induits, les divergences des logiques des acteurs rendent indispensable une conduite de projet structurée autour d'étapes clés (A). Sur le fond, la mise en application des 35 heures doit s'intégrer dans la logique de l'établissement social : la qualité de la prise en charge doit en être le principe directeur (B).

A-La démarche de conduite du projet

La réussite d'un projet de réorganisation nécessite une conduite de projet structurée qui doit permettre aux différents acteurs de comprendre les raisons et les enjeux de l'ARTT.

1-Les principes de la démarche

a- Un préalable : la définition de choix stratégiques

Il est impératif dans un premier temps de définir «*une ambition, une dimension, un champ d'action*»³². Cette définition préalable au conseil général a donné lieu, on l'a vu, à l'affirmation d'objectifs politiques forts : création d'emplois, amélioration des conditions de travail, amélioration du service public, maîtrise des dépenses publiques.

Au niveau du CDEF, les objectifs affirmés par l'équipe de direction dès le début du projet ont été :

- améliorer la prise en charge des usagers; éviter en particulier la multiplication des intervenants auprès des enfants,
- améliorer les conditions de travail du personnel,
- valoriser la fonction éducative,
- rétablir l'équité.

³²M. Vialle, directeur du cabinet Initiative

- Pour que ces principes aient une portée, il faut en premier lieu qu'ils fassent l'objet d'un consensus au niveau de l'équipe de direction. Sans cette assise, ils perdent de leur impact au niveau des équipes. Ils doivent être partagés par l'ensemble de l'équipe et ne pas être la propriété de l'initiateur du projet. L'ARTT concerne la totalité des services de l'établissement : chaque direction doit être informée des enjeux du projet et y adhérer. La cohésion doit être parfaite et se matérialiser par une définition en commun des objectifs et des outils mis en œuvre.

- Ces principes doivent de plus être validés par l'ensemble de l'encadrement.

Il est fondamental d'associer l'encadrement à cette réflexion préalable :

- c'est lui qui concrètement orchestrera la réorganisation du travail,

- il constituera tout au long des négociations le relais entre la direction et les équipes donc un maillon central dans la diffusion des informations,

- ces principes peuvent constituer une sorte de contrat moral qui peut créer un consensus partiel, donc une base sociale solide. Ils permettent de rassurer l'encadrement qui mesure bien les difficultés de la tâche et peut hésiter à s'engager.

Leur contenu a donc été discuté en réunion de direction où sont présents le directeur du CDEF, le directeur de service et l'ensemble des cadres socio-éducatif.

- L'affirmation de ces principes, qui correspond à la phase de lancement du projet, doit s'accompagner d'une communication forte :

- auprès de l'ensemble du personnel : le directeur du CDEF a ainsi entrepris un tour de toutes les équipes pour asseoir le projet et présenter les grandes orientations arrêtées. Cette rencontre directe avec les équipes est une étape incontournable qui doit être l'occasion d'un échange franc : elle doit permettre la diffusion d'une information juste qui serve de référence en particulier par rapport au discours syndical.

Au regard des réunions organisées au CDEF, il apparaît que le personnel est en demande et exploite bien ces temps de rencontres. La taille de l'institution favorise en effet la diffusion de rumeurs et génère un climat de confusion, des informations s'entrecoupant, se contredisant. A de multiples reprises, il a fallu expliquer aux agents ce qu'allait être le projet et ce qu'il ne serait pas : il était frappant de constater à quel point l'information pouvait être déformée et les intentions du directeur mal interprétées.

- auprès des élus et du directeur des services du département : le directeur du CDEF doit réaffirmer constamment l'importance de ces principes, sensibiliser toujours davantage sur les difficultés du travail d'internat et l'importance d'assurer au personnel de bonnes conditions de travail. Cet aspect est la pièce maîtresse de son argumentation dans la négociation.

b- La gestion du projet : pilotage, négociation, validation

Il convient de bien définir le rôle de chaque acteur et les outils de diffusion de l'information, d'identifier de manière précise le ou les groupes qui conduiront la réflexion.

«Comme toute gestion de projet, il convient d'identifier de façon précise, dès le démarrage de celui-ci, le ou les groupes qui conduiront et dynamiseront la réflexion, qui doit aboutir quelques mois plus tard à des propositions»³³.

- Le pilotage du projet

L'impulsion du projet et l'élaboration des propositions revient à l'administration et aux élus.

Au conseil général, cette compétence s'est organisée dans un comité de pilotage regroupant des élus, des représentants de l'administration et les consultants du cabinet Initiative qui avait pour mission d'émettre des propositions, de préparer le protocole, de rédiger les diverses notes de service à l'attention du personnel.

Au CDEF, le pilotage du projet a été mené par l'équipe de direction, en s'appuyant sur les éléments mis en place par le comité de pilotage du conseil général.

La direction a un rôle moteur dans les négociations qui peut être plus ou moins prononcé d'une structure à l'autre. L'Anact³⁴ distingue ainsi deux grands types de démarches selon le niveau de négociation : *«un modèle clé en main où la forme de l'ARTT et les options salariales sont d'emblée données par la direction : reste à discuter les détails. Le second est celui des concessions réciproques où l'accord relève d'un compromis avec abandon des prétentions initiales».*

³³ Alain LE HENAFF, Joëlle PICHON, projet OPERA, Gestions Hospitalières, novembre 1999.

³⁴ D. Xirau, A.Masson, Les effets inattendus de la démarche, *Travail et Changement*, septembre 1999, p.16.

Le protocole d'accord au CDEF a été négocié plus sur le premier modèle, le directeur des services du département étant particulièrement ferme sur la plupart des dispositions. Les syndicats ont donc eu une marge de manœuvre réduite. Cette configuration s'explique aussi par le fait que les organisations syndicales du conseil général avaient déjà adopté l'accord et que le CDEF devait l'adopter dans les mêmes termes.

D'autre part, pour asseoir ces choix tout au long de la négociation, il est important que l'équipe de direction s'appuie sur les cadres de l'établissement. Pour chacune des réunions direction-syndicat, le directeur a fait valider par les cadres les positions qu'il allait développer.

-Les acteurs des négociations

Il s'agit des élus, des représentants de l'administration et des représentants du personnel.

Les représentants du personnel ont été associés aux négociations au conseil général par le biais d'un comité de suivi réunissant des élus, les représentants du personnel et l'équipe de direction. Le rôle de ce comité était de suivre l'étude menée par le cabinet de consultants et l'élaboration du projet de protocole de passage aux 35 heures. Ce comité est un élément important du dispositif : par sa composition il se veut représentatif des intérêts en présence et doit garantir la prise en compte des différents points de vue. Le directeur du CDEF n'a pas constitué un comité similaire au sein de l'établissement.

Des réunions de travail direction-syndicats ont par ailleurs été programmées à intervalles réguliers au sein du conseil général et au sein du CDEF (voir composition en annexe) entre les directions respectives et les organisations syndicales représentantes du personnel : elles ont permis des échanges sur le protocole de passage aux 35 heures et sur l'élaboration du règlement d'application. Des réunions ont également eu lieu régulièrement entre le directeur du CDEF et le directeur des services du département. Lorsque les négociations ont échoué au CDEF, une rencontre a eu lieu entre les organisations syndicales et le directeur des services du département.

Ces réunions de travail permettent l'expression des revendications syndicales et leur discussion avec l'administration. Elles sont un élément fondamental du processus de négociation.

-La validation des différentes étapes par les instances représentatives

Le projet doit tout d'abord être voté par les organisations syndicales : ce vote garantit la représentativité de l'accord et lui donne une légitimité. Pour autant, ce vote n'est qu'un avis et n'a en aucun cas un caractère contraignant ou opposable. Cet avis est recueilli en comité technique paritaire où siègent les représentants du personnel et de l'administration. Pour la viabilité du projet, il semble cependant très souhaitable qu'au moins une partie des représentants syndicaux signent l'accord : le rejet par les trois organisations syndicales du protocole d'accord en CTP au CDEF aurait eu pour effet d'écartier l'établissement de la réforme. C'est d'ailleurs ce risque qui a incité les représentants du personnel à émettre un vote favorable. De même, le vote à l'unanimité des trois organisations syndicales n'est pas neutre pour la suite des négociations : traduisant une volonté forte de voir le projet aboutir et d'accélérer la négociation pour rattraper le retard du CDEF, ce vote a certainement influencé la décision de faire passer l'établissement à 35 heures en même temps que les autres services du conseil général.

La validation s'effectue également, de façon plus officielle et impérative, par les élus du département.

Le vote des élus est tout d'abord sollicité dans les instances paritaires de l'établissement, comité technique paritaire et commission de surveillance : ces temps institutionnels au CDEF ont été l'occasion pour eux d'affirmer leurs objectifs politiques et leur attachement au projet.

Le protocole d'accord a, d'autre part, fait l'objet d'un vote de l'assemblée départementale pour les services du conseil général puis pour le CDEF.

Ce vote est fondamental dans le processus des négociations car il témoigne de l'approbation du projet par les élus et constitue le prélude à la mise en œuvre concrète.

Ce dispositif très institutionnel ne doit pas oublier les acteurs principaux de l'établissement : les agents.

c- Informer le personnel : l'importance de la communication

La communication auprès du personnel est très importante pour la viabilité du projet. En effet, les négociations s'effectuant avec les représentants du personnel, les agents ne sont pas impliqués directement dans le processus. Cette démarche se justifie : les points de vue diffèrent rapidement quand on évoque les modalités de mise en œuvre de l'ARTT et une consultation de l'ensemble des personnels serait certainement peu exploitable. Pour autant, la

direction doit être vigilante et s'assurer de la bonne information du personnel. Elle ne doit pas laisser l'exclusivité de cette information aux organisations syndicales.

- Elle doit mettre en place sa propre information parallèlement à l'information syndicale, par le biais de notes de services qui ponctuent chaque étape. Ces notes, qui expliquent l'état d'avancement des négociations, sont aussi l'occasion de réexprimer les grands principes du projet et de réexpliquer l'esprit de la réforme.

L'élaboration de ces notes a montré l'importance de les rédiger de façon claire : leur objectif est avant tout pédagogique.

- D'autre part, le directeur doit s'appuyer sur l'encadrement comme interface avec les agents. Les cadres sont en effet les principaux relais auprès des équipes. Pour être efficient, ce fonctionnement implique une parfaite communion des points de vue et une harmonisation du discours. Il est fondamental que les équipes aient accès à une information impartiale.

L'observation du déroulement des négociations au CDEF est à ce titre révélateur des écarts que l'on peut constater selon les convictions de chacun. Pour être le mieux perçu possible, le déroulement des négociations doit s'effectuer dans la plus grande transparence et la plus grande sincérité.

- Il est de plus important qu'au cours des négociations, la direction prenne le temps de rencontrer périodiquement les équipes sur le terrain pour expliquer sa démarche. L'équipe de direction du CDEF s'est prêtée à ce lourd exercice (14 réunions) à trois reprises durant les négociations. Elle y a été en particulier contraint au moment du retrait des syndicats du CDEF du comité de suivi, ce qui a eu pour conséquence de retarder la signature du protocole.

- Au-delà, le directeur doit s'attacher à impliquer l'ensemble des acteurs de terrain dans la dynamique du projet, à associer plus directement ceux qui ne participent pas aux négociations. Dès le début des négociations, le personnel d'encadrement du CDEF a été incité à réfléchir avec les équipes aux modalités de mise en œuvre envisageables. Par ces réflexions issues du terrain, il s'agissait de rechercher les différents scénarios possibles, d'affirmer des exigences, de poser des limites. La constitution de ces groupes de travail, au plus près des besoins des usagers, apparaît fondamentale pour la viabilité du projet. L'implication de la direction qui

défend son projet, l'intervention d'un tiers pour accompagner le passage aux 35 heures, ne doivent pas occulter l'enjeu des négociations et les acteurs qui sont au cœur : le personnel et les usagers. En ce sens, le directeur d'établissement se doit d'être à l'écoute et de favoriser l'expression des personnels.

2-L'élaboration du projet

a- L'analyse de l'existant

L'analyse de l'existant s'est intégrée dans l'analyse menée au conseil général par le cabinet de consultants Initiative. On a vu à travers cet exemple combien cette phase est importante pour la suite des négociations :

- la connaissance des pratiques et des règles en vigueur dans chaque service permet au directeur de maîtriser le contenu des négociations avec les syndicats, lui évite d'être piégé par ces derniers.

- ce diagnostic, même s'il complexifie la réflexion par la diversité des situations qu'il révèle, confère une bonne connaissance de l'activité de la structure et donne un point de départ à la réflexion sur la réorganisation du travail : ce diagnostic va permettre d'élaborer différents scénarios envisageables et à terme de proposer des solutions.

Dans le cas que nous étudions, le diagnostic a été orchestré par le cabinet Initiative qui s'est appuyé sur l'encadrement. En ce sens, l'analyse de l'existant peut être l'occasion d'associer en amont les cadres, qui par ailleurs sont absents du processus de négociation. Cette phase leur donne la possibilité d'exprimer leur point de vue, leurs souhaits, leurs propositions.

b- La construction du projet

Sur la forme, il est intéressant d'avoir recours à un accord cadre valable pour l'ensemble des personnels de la structure et d'élaborer ensuite un règlement d'application qui

entre davantage dans les détails de la mise en œuvre. Michel Vialle propose ainsi de construire un protocole d'accord qui doit préciser les objectifs de l'ARTT, le champ d'application, la durée nouvelle de travail, le volet rémunération et emploi.

La négociation peut prendre plusieurs visages :

Sur la méthode d'élaboration, on distingue plusieurs schémas de participation des différents acteurs : *« toujours d'initiative patronale, les négociations peuvent se mener dos au mur s'il s'agit de faire face à des difficultés économiques, venir valider un projet préétabli par la direction quand la réduction du temps de travail accompagne un processus de développement ou de renouvellement, ou encore aboutir à la construction d'un réel compromis quand le rapport des forces en présence le permet »* explique Jérôme Pélisse, chargé de mission au Centre d'Etudes de l'Emploi³⁵.

Concernant le CDEF, on peut estimer que le modèle de négociation qui a prévalu est le second :

- le directeur a soumis aux syndicats le protocole d'accord du conseil général, dont la plupart des dispositions n'étaient pas négociables. Le directeur des services du département était en effet particulièrement ferme sur quelques aspects : la pause méridienne de 45 minutes minimum, la suppression des congés trimestriels, les règles d'organisation du travail sur 5 jours et au-delà, souhaitait que le CDEF adopte le même texte que les autres services du conseil général. La stratégie du directeur a alors été de convaincre les syndicats que les spécificités dont ils faisaient état concernant le CDEF seraient prises en compte dans le règlement d'application.

- contraint par la méthode imposée par le directeur des services, le directeur du CDEF a dû mener les négociations sans pouvoir apporter la moindre garantie quant aux nombres de postes créés. Les syndicats ont dénoncé cette méthode qui revenait pour eux, en approuvant le protocole, à « signer un chèque en blanc ». Dans les faits, ils n'ont pu obtenir davantage de garanties. Cette exemple montre une nouvelle fois que le directeur a une compétence encadrée et est assujéti au respect des orientations de sa tutelle et des élus qui siègent à la commission de surveillance.

Concernant les syndicats, malgré leur discours très offensif, il apparaît que leur marge de manœuvre était réduite. Surtout, face à la pression du personnel qui plébiscitait de plus en

plus l'ARTT, aucune organisation ne semblait vouloir prendre la responsabilité de rejeter l'accord.

La volonté de rester intégré dans le giron du conseil général a prévalu et le protocole a finalement été voté par les trois organisations syndicales.

Le règlement d'application apporte quelques ajustements mais ne revient pas sur l'esprit du protocole. En particulier le principe du décompte de la pause méridienne est confirmé.

Au final, il apparaît que la majeure partie des propositions initiales a été validée et approuvée, marquant un relatif échec du travail des représentants du personnel.

Ce constat s'explique :

- les divergences d'opinion, en particulier entre FO et la CFDT, ont rendu impossible toute forme de coordination, en particulier sur la défense des avantages acquis.

- la CFDT, favorable aux 35 heures, a largement contribué à l'aboutissement des négociations

- le vote favorable du protocole est plutôt à analyser comme la volonté de ne pas mettre les personnels du CDEF en marge du conseil général. Malgré l'importance des désaccords de fond entre les organisations syndicales et l'administration, celles-ci se sont retrouvées acculées, contraintes de signer par les aspirations de la majorité du personnel et ne souhaitant pas endosser la responsabilité d'un isolement du CDEF au sein de la collectivité départementale.

Cet exemple de négociations nous permet de tirer quelques enseignements. Il semble en particulier nécessaire :

- de connaître l'existant de l'établissement, les règles qui prévalent, l'historique, les conflits précédents, les avantages concédés.

- de maîtriser les logiques des différents acteurs, leurs attentes, qui sont les gagnants et les perdants.

- d'être fidèle aux principes édictés en préalable, toujours s'y référer, avoir un positionnement constant et ferme

- d'évaluer ce qui est négociable et ne l'est pas et de prévoir des argumentaires solides

³⁵Jérôme Péliasse, le temps des négociations, *Travail et Emploi* n° 82, avril 2000.

La particularité des négociations sur l'ARTT au CDEF est que le directeur n'en maîtrisait pas les enjeux en totalité mais était à l'interface entre son personnel et le département. L'inconnue en terme de postes l'a à plusieurs reprises fragilisé. La majeure partie du message qu'il a fait passer aux syndicats a consisté à les mettre en confiance sur ces intentions : il n'a cessé de réaffirmer son attachement à la prise en charge et s'est porté garant du respect de celle-ci et des conditions de travail, en assurant que le directeur des services était sensible à cet aspect. Les négociations ont finalement abouti grâce à cette confiance instaurée et au sentiment assez partagé chez les représentants du personnel que le contexte ne serait sans doute pas si favorable au moment de mettre en œuvre les 35 heures dans la fonction publique hospitalière. Plus que des arguments de fond sur les modalités concrètes de passage, tout s'est joué sur l'environnement contraint des négociations évoqué dans la première partie :

- un mouvement national inexorable vers la RTT,
- un accord clé en main au conseil général, à prendre ou à laisser,
- la volonté du directeur d'améliorer les conditions de travail du personnel éducatif et la qualité de la prise en charge.

3- La mise en œuvre et le suivi

La mise en œuvre de l'ARTT s'est accompagnée d'un autre débat concernant le choix de la date de passage.

En avance sur le CDEF, le conseil général est passé aux 35 heures au 1er mai 2000 selon deux scénarios possibles :

- une réduction effective à 35 heures assortie d'une réorganisation dans les services bénéficiant de postes supplémentaires dès 2000;
- le maintien d'un fonctionnement à 38 heures pour les autres services avec l'octroi d'un jour et demi compensatoire par mois aux agents d'ici janvier 2001, date de ventilation des 60 autres postes.

Cette phase transitoire permet d'assurer l'équité entre tous les services, les agents travaillant tous la même durée. Elle a pour principal inconvénient de mettre en place pendant 6 mois un système complètement opposé aux grands principes du projet, non fondé sur la réorganisation mais sur une compensation arithmétique des heures perdues et un saupoudrage de remplacements.

Pour le personnel éducatif du CDEF en particulier, ce système augmente le nombre de journées d'absence (10 jours supplémentaires octroyés d'ici à la fin de l'année) et impose le recours à des remplacements.

Cette phase transitoire a un risque supplémentaire : placer l'établissement dans une position défavorable dans la négociation sur l'obtention des postes, le nombre de postes nécessaires pour compenser les absences et assurer le fonctionnement des services pouvant servir de référence au directeur des services du département pour évaluer les besoins en personnel du CDEF.

Repousser au 1^{er} janvier permettait d'attendre l'élaboration des projets de services et l'obtention des postes et de mettre en œuvre l'ARTT dans de bonnes conditions, dans le respect des grands principes directeurs.

Pour autant, d'autres arguments encourageaient le passage au 1^{er} mai :

- le maintien du personnel du CDEF pendant 6 mois à 38 heures alors que le personnel du conseil général était à 35 heures allait à l'encontre du principe d'équité.

- cette différence de traitement au sein de la collectivité risquait de susciter une radicalisation des positions syndicales et une perte de confiance envers l'équipe de direction.

Le CDEF a donc obtenu le passage de l'ensemble de ces agents au 1er mai :

- pour le personnel non posté, l'application immédiate du décompte de la pause méridienne a concrétisé ce passage, avec l'octroi de 2 jours supplémentaires pour compenser la demi-heure manquante.

- pour le personnel posté, la volonté de limiter les absences trop nombreuses qui risquaient de déséquilibrer les services a conduit à encadrer le dispositif :

- étalement des 10 jours compensatoires dus sur 2000 et 2001.

- obligation de prendre ces jours de façon groupée de sorte qu'ils génèrent des remplacements continus (les cadres ont été chargés d'évaluer ces besoins de remplacement)

- recrutement pour ces remplacements dans la mesure du possible de personnels connus des enfants, anciens stagiaires ou ayant déjà effectué des remplacements dans l'établissement.

Par ces précautions, l'équipe de direction a souhaité atténuer les effets pervers de cette phase transitoire sur la prise en charge.

En terme de lisibilité pour le personnel, on peut considérer que cette phase est relativement néfaste.

- Le personnel est à 35 heures sans que cela change quoi que ce soit à l'organisation du travail.

- La communication autour de cette mise en place a été insuffisante. Le personnel ne s'attendait absolument pas à voir s'appliquer la RTT si rapidement. Une note de service a été élaborée expliquant pour chaque catégorie d'agents le nombre de jours octroyés et les éventuelles modifications des règles les concernant. Cette note a suscité des interrogations, des mécontentements et un certain scepticisme de la part du personnel. Le directeur a par la suite rencontré les équipes dans le soucis de clarifier la démarche et de bien différencier cette période transitoire de la mise en œuvre de l'ARTT à compter du 1^{er} janvier. Cette opération a eu une efficacité limitée, l'ARTT n'étant pas le seul point à l'ordre du jour.

Finalement, il apparaît que la phase de mise en œuvre concrète doit, au même titre que l'élaboration du projet, faire l'objet d'une attention particulière de la part de la direction et s'accompagner d'un travail de communication auprès des personnels. Ce travail a manqué au CDEF, pénalisant la lisibilité de la démarche et générant au sein du personnel de fortes interrogations.

Cet épisode témoigne également du poids de la contrainte extérieure qui a induit une accélération du processus alors que le CDEF n'était pas prêt.

Ce manquement doit inciter la direction à plus de clarté : en particulier, la négociation des postes et leur ventilation sur chaque services, sujet très sensible pour les agents, devra se faire dans la plus grande transparence et s'accompagner d'un effort de communication soutenu pour anticiper les critiques et les mécontentements. L'enjeu des postes constitue en effet l'enjeu central de cette fin de négociation.

Au delà, il semble intéressant de mettre en place un suivi de l'ARTT dans les établissements. *« Les choses ne sont pas terminées une fois l'accord négocié. Il reste à le mettre en œuvre de façon efficace, à prendre la mesure des changements entraînés, à repérer*

les difficultés qui n'auront pu être identifiées dans l'analyse préalable et à rechercher les aménagements nécessaires à la lumière de l'expérience concrète »³⁶.

Ceci passe en particulier par la mise en œuvre d'un suivi et d'une véritable évaluation de la réorganisation :

- organiser cette mise en œuvre : qui est concerné, sur quelle durée,
- constituer un groupe de suivi,
- mettre en place des outils d'évaluation : questionnaire auprès de l'ensemble du personnel, indicateurs (évolution du nombre d'heures supplémentaires, arrêts maladie, absentéisme..),
- déterminer qui analysera ces résultats et comment seront négociées et décidées les suites à donner.

L'ensemble de ces principes doit donc guider la démarche de passage aux 35 heures. La méthode de conduite du projet est en effet déterminante :

- dans une optique de négociation,
- dans un souci de clarté et de pédagogie auprès du personnel.

Sur le fond, les modalités de passage et la réorganisation qui en découle doivent s'inscrire dans la continuité des principes et objectifs annoncés : l'amélioration de la prise en charge des enfants, adolescents et mères accueillies et des conditions de travail des agents.

B-La réorganisation au service des usagers

Les objectifs mis en avant d'améliorer la prise en charge et les conditions de travail ont déterminé les choix effectués en matière de réorganisation.

³⁶ M.PEPIN (sous la direction de), L'organisation du temps de travail, éd. Anact, février 2000, p. 33.

Le constat de départ est que le passage aux 35 heures occasionne un déficit horaire important de présence auprès des enfants du personnel éducatif mais aussi de l'ensemble des intervenants : les lingères, les maîtresses de maison, l'assistante sociale, les cadres, le personnel d'atelier et de cuisine..

Ce déficit impose des ajustements et des compensations.

1- Les leviers sur lesquels agir

Gagner 3 heures par semaine peut se réaliser en jouant sur plusieurs variables organisationnelles.

- Les temps de chevauchement : ces temps, on l'a évoqué, constituent l'expression de la continuité du service : ils permettent l'échange d'information entre les différents intervenants auprès des enfants. La question est de savoir si ces temps sont bien exploités, s'ils ne constituent pas une déperdition de temps travaillé.

Au CDEF, cette variable est peu exploitable :

- les temps de chevauchements entre les équipes du matin et celles du soir sont pour la plupart des groupes du foyer de l'enfance d'une demi-heure, durée qui ne peut être davantage réduite.

- au niveau de l'articulation entre les équipes de jour et les équipes de nuit, qui arrivent en moyenne à 21 heures pour repartir à 8 heures, on peut imaginer également des gains de temps. Les possibilités sont cependant limitées en raison de la présence impérative du personnel éducatif au moment du lever et pour accompagner le coucher des enfants. Les équipes arrivent ainsi le matin à 7h30 (7h sur certains groupes de la pouponnière) pour prendre le relais des veilleurs de nuit. Même avec cette organisation, il arrive que des veilleurs, en l'absence d'éducateurs, aient à assurer le lever d'un enfant qui doit se réveiller plus tôt que les autres, ce qui en terme de qualité de la prise en charge est discutable. De même, le soir les éducateurs de la petite enfance restent jusqu'à 21h15, ceux de l'accueil enfance et des pré adolescents jusqu'à 22h30 et l'équipe des adolescents jusqu'à 23 heures. Là encore, ces amplitudes de travail sont incompressibles car elles correspondent au rythme des enfants. Seule la pouponnière peut recourir à cette variable, le personnel éducatif étant actuellement présent jusqu'à 22 heures sans que cela ne se justifie au niveau de la prise en charge. La solution consisterait alors à avancer l'arrivée du personnel de nuit. Cette solution

se heurte cependant aux contraintes législatives qui limitent la durée du travail de nuit à 10 heures dans la fonction publique hospitalière, mais qui devraient s'assouplir avec l'application du droit européen (limite élargie à 13 heures).

Les contraintes inhérentes à la prise en charge sont donc fortes : il suffit pour s'en convaincre de voir les difficultés que rencontrent les chefs de services pour organiser les roulements des équipes. Les amplitudes de travail des veilleurs de nuit dépassent fréquemment, et ce dans la plupart des établissements, la limite de 10 heures.

Les plannings sont donc serrés, les marges de manoeuvre limitées, le gain de temps par ce biais très faible et les conséquences sur la qualité de la prise charge déplorables.

- Autre variable organisationnelle exploitable, la pause méridienne : décompter la pause méridienne dans le contexte actuel revient à gagner 2h30 par agent et par semaine. Le passage à 35 heures pour le personnel concerné, soit 90 agents non postés, est donc quasiment réglé par cette unique mesure. Des solutions de réorganisation seront proposées concernant la demi-heure restante.

- Enfin, pour les cadres, le problème de la réduction du temps de travail se pose en des termes différents. On considère en effet que l'encadrement a une mission à remplir, des objectifs à atteindre et qu'il exerce cette fonction dans un volume horaire forfaitaire.

« Ils sont très généralement dispensés de contrôle de leur temps -durée comme horaire- et se situent traditionnellement au-dessus des durées moyennes qui sont celles des autres salariés. C'est la vision coutumière d'un salaire forfaitaire qui s'est imposée chez ces salariés : on ne mesure pas rigoureusement ces heures de travail sur le court terme, on estime être rémunéré pour remplir une fonction ou une mission, à un niveau de salaire qui incluse le dépassement régulier des durées « normales » »³⁷. L'ARTT pour les cadres du CDEF revient ainsi à considérer qu'ils travaillent 36h30 et à leur octroyer 10 jours de congés supplémentaires. La contrepartie est une réduction du nombre des permanences : jusqu'à présent, les cadres (directeurs et cadres socio-éducatifs) assurent une semaine de permanence toutes les 6 semaines, de 18 heures à 9 heures, mais séparément sur le foyer de l'enfance et les centres maternels (sauf pour les trois directeurs. La règle désormais est que les permanences s'effectuent sur l'ensemble des sites, ce qui diminue leur fréquence.

³⁷ P.Bouffartigue, J.Bouteiller, Réduire le temps de travail sans réduire la charge ? Les cadres et les 35 heures, Travail et Emploi n° 82, avril 2000, p.37.

Il apparaît donc que si les gains de temps sont possibles au niveau du personnel non posté, gagner 3 heures par semaine sur le planning d'un personnel éducatif est impossible sans compensation. Les créations de postes sont donc impératives pour au mieux maintenir le niveau de prise en charge actuel.

Finalement, dans l'objectif d'améliorer la prise en charge les solutions sont clairement à rechercher sur le terrain de la réorganisation.

2- Quelques pistes de réflexion pour une réorganisation dynamique de la prise en charge

a- Un projet de réorganisation qui améliore la prise en charge

La volonté du directeur, et les souhaits exprimés par les personnels au cours des différentes réunions et assemblées générales, vont dans le sens d'une préservation de la qualité de la prise en charge.

Cette volonté a abouti à l'affirmation de principes qui encadrent la mise en œuvre de l'ARTT et garantissent un fonctionnement tenable sur chaque groupe. Ainsi, pour le personnel éducatif, l'organisation du travail s'effectue sur la base de 35 heures par semaine (70 heures par quinzaine puisque s'intercale un week-end). Ce personnel n'a pas accès à l'épargne temps et ne bénéficie donc pas de congés supplémentaires, qui augmenteraient encore les jours d'absence au détriment d'une prise en charge de qualité.

De la même manière, le directeur doit être particulièrement vigilant à ce que le passage aux 35 heures n'engendre pas un déficit d'heures de présence auprès des usagers, comme le passage de 39 à 38 heures. La prise en charge ne peut être préservée en deçà d'un certain nombre de postes octroyés : les conditions de travail sont alors altérées ce qui à moyen terme nuit à la disponibilité des équipes, génère des arrêts maladie et se répercute logiquement sur la prise en charge et les relations avec les enfants. Le directeur est le garant de cette exigence et doit avoir un positionnement très ferme sur cet aspect tout au long des négociations. Ressort là encore l'intérêt d'un travail continu de communication et de

sensibilisation de la tutelle et des élus, pour que cette préoccupation soit partagée par tous ces acteurs.

La démarche de valorisation du personnel accompagne ce mouvement d'amélioration de la prise en charge : le rétablissement de l'équité en matière de congés et de temps de travail participe de la reconnaissance des difficultés du travail d'internat. Plébiscitée par le personnel éducatif, cette réforme témoigne de l'importance du positionnement de la direction par rapport à son personnel : garant des conditions de travail, le directeur doit également manifester son engagement pour soutenir les agents et valoriser leur fonction.

Au-delà de la nécessité de préserver les conditions actuelles de prise en charge, l'ARTT est l'occasion de les améliorer.

Ainsi, le projet d'ARTT du CDEF repose, non sur une compensation heure par heure des déficits constatés par services, mais sur un accroissement des compétences de l'établissement en privilégiant la mission d'accueil.

Le projet de réorganisation de la prise en charge a été élaboré par le directeur avec pour objectif de tirer profit de la mise en place des 35 heures pour améliorer la qualité de la prise en charge des enfants. Ce projet se fonde sur l'existence de difficultés actuelles réelles et sur un diagnostic : la taille des groupes (12 enfants) rend difficile un travail de prise en charge individualisée et noie l'enfant dans la collectivité. L'amplitude importante des tranches d'âge fait cohabiter parfois des enfants aux rythmes et aux besoins très différents. Ce fonctionnement ne permet pas toujours d'offrir à ces enfants, déjà très fragilisés par le placement, un cadre contenant et rassurant. Les différences d'âge suscitent en particulier chez les plus jeunes craintes et angoisse.

D'autre part, la cohabitation dans le même groupe d'enfants fragiles et vulnérables et d'enfants présentant de réelles pathologies mentales, des troubles du comportement, pouvant avoir des comportements agressifs, mettre les autres et se mettre en danger, pose des difficultés en terme de prise en charge. Ces difficultés comportementales, de plus en plus marquées et fréquentes, engendrent en effet un climat permanent de violence quelle que soit la tranche d'âge au détriment toujours des plus faibles. Elles affectent les usagers accueillis au CDEF et ne permettent pas toujours d'assurer une prise en charge satisfaisante : l'institution devient, non pas le lieu de la reconstruction, mais un endroit où l'enfant ne se sent pas en sécurité, ce qui n'est pas acceptable et va à l'encontre des missions qui lui sont dévolues.

Ce contexte général expose de plus de plein fouet les personnels éducatifs aux violences et contrarient les obligations de prises en charge individualisées.

Face à ce constat, le projet de réorganisation du foyer de l'enfance modifie la répartition des mineurs accueillis : il prévoit la mise en place de groupes à taille plus réduite (9 au lieu de 12) en resserrant ainsi l'éventail des âges (soit 8 groupes de vie de 9 enfants au lieu de 6 groupes de vie de 12) et en externalisant 6 lits d'accueil d'adolescents. Les créations de postes nécessaires à cette réorganisation s'élèvent à 20.5 postes et la réorganisation aboutit à la création de 6 lits supplémentaires. Les nouvelles répartitions par âge sont les suivantes :

- pouponnière : 8 jours à 4 ans répartis en 7 groupes de vie (inchangé)
- petite enfance : 4 à 8 ans - 2 groupes de 9
- enfance : 8 à 11 ans - 2 groupes de 9
- préadolescents : 11 à 15.5 - 2 groupes de 9
- adolescents : 15.5 à 18 ans – 2 groupes de 9
- adolescents (extérieur)

Ce projet constitue pour le directeur la base sur laquelle il doit s'appuyer dans la négociation des postes. Il résulte d'une analyse des besoins et d'un diagnostic qui ont abouti à formuler une évaluation en terme de postes.

b- L'occasion de développer des pratiques novatrices

La réorganisation est l'occasion de travailler sur la pratique professionnelle et de développer de nouvelles activités.

En premier lieu, le CDEF a axé son organisation depuis plusieurs années sur le développement d'activités transversales, c'est à dire communes à l'ensemble de l'institution. Ces activités permettent de sortir du cloisonnement important entre les unités de vie et ont

pour objectif de faire intervenir d'autres professionnels dans la prise en charge. Ces interventions sont un complément au travail éducatif mené sur les groupes et enrichissent ce travail. Elles constituent une plus value en terme de qualité : elles reposent sur l'expression d'un besoin ou d'une lacune et constituent des réponses éducatives différentes du travail d'internat. De plus, elles permettent de décharger les éducateurs d'internat d'une partie de leur travail et par ce biais de faciliter une relation plus individualisée avec les enfants.

La mise en place d'un atelier éducatif au sein de l'établissement, animé par deux éducateurs techniques spécialisés, illustre par exemple cette démarche : l'objectif initial de cet atelier était de prendre en charge pendant la journée les adolescents du foyer non scolarisés ou ne suivant pas d'apprentissage et de leur proposer des activités diverses, un soutien scolaire et un accompagnement dans leurs démarches. Le projet a par la suite été élargi au groupe des pré-adolescents et à l'accueil enfance. Cette prise en charge s'effectue sur la base d'un projet personnalisé élaboré par l'enfant avec les éducateurs et constitue un apport à la fois pour l'enfant et pour le travail des équipes : les observations des deux éducateurs permettent en particulier d'enrichir l'observation de l'équipe éducative et de mieux appréhender l'enfant et à terme son orientation.

L'organisation du travail avec les familles procède de la même approche : une équipe de 4 éducateurs, un psychologue et un cadre socio-éducatif (à mi-temps) est en effet spécialisée dans l'accompagnement de la relation parent enfant et dans la médiation des visites. Ce travail s'inscrit dans la continuité du travail des éducateurs d'internat et s'effectue en partenariat avec eux. Il a eu des effets extrêmement bénéfiques sur le déroulement des visites et a contribué à les apaiser. Il a également permis de décharger les éducateurs d'internat de la gestion de ces visites qui jusqu'à une période récente se déroulaient sur les pavillons générant fréquemment une déstabilisation des groupes et des situations de violence.

La réorganisation de la prise en charge dans le cadre de la mise en œuvre de l'ARTT est l'occasion de prolonger cette démarche. Les variables organisationnelles évoquées précédemment étant d'un impact très limité, la clé de la réorganisation réside plutôt dans une nouvelle répartition du travail.

Le projet élaboré par l'équipe de la petite enfance illustre cette idée. La particularité de cette équipe est que la prise en charge s'organise en deux groupes de 12 enfants, qui se veulent homogènes ; chaque groupe est encadré par une équipe d'adultes : 6 éducateurs, 1 veilleuse de nuit, 2 maîtresses de maison, 1 lingère intervenant sur les 2 groupes

d'enfants. La volonté de ne pas multiplier les intervenants auprès des enfants conduit à bien dissocier les deux équipes d'éducateurs. Cependant, la cohabitation des deux groupes dans le même bâtiment permet aussi une mutualisation de certains moyens. Par exemple, les 4 maîtresses de maison travaillent désormais ensemble sur les deux groupes ce qui permet de rationaliser le travail. De même, des sorties en commun sont programmées.

L'idée développée pour compenser le passage à 35 heures des éducateurs est ainsi de mettre en place tous les après-midi un atelier qui prenne en charge les enfants non scolarisés : soutien scolaire, accompagnement des enfants qui font l'objet d'un suivi en hôpital de jour, activités diverses. Cet atelier, qui prendrait en charge les enfants des deux groupes, serait animé par un intervenant accompagné de plusieurs éducateurs d'internat et se déroulerait de 14 heures à 17 heures. Sur cette plage horaire, 4 éducateurs sont habituellement présents (deux sur chaque groupe). Cette prise en charge permettrait à un voire deux éducateurs de n'arriver qu'à 17 heures, gagnant 3 heures sur la semaine.

Finalement :

- cet atelier est une plus value pour les enfants et doit permettre d'améliorer la qualité de la prise en charge.

- il décharge les éducateurs d'une partie de leur travail et du même coup n'implique plus que les après midi soient doublées.

- en terme de conditions de travail, le gain pour le personnel éducatif est réel puisqu'une après midi par semaine, ils embauchent à 17 heures au lieu de 14 heures.

- ce projet implique le recrutement d'une personne à mi-temps.

L'observation des réactions du personnel et les divers entretiens menés montrent les difficultés qu'ils ont à se projeter dans un autre système d'organisation, mettant en avant l'importance de leur charge de travail et l'impossibilité pour eux de la compresser davantage. Pourtant, cet exemple de projet de réorganisation montre bien que la tâche n'est pas impossible et qu'elle peut avoir des effets bénéfiques sur l'enfant. On peut imaginer de multiples projets dans la continuité de celui ci comme le recrutement d'un animateur sportif sur l'ensemble du Foyer, la mise en place d'ateliers..

Ces démarches s'inscrivent de plus totalement dans le contexte actuel des foyers de l'enfance où, on l'a vu, la population accueillie évolue et présente des pathologies de plus en plus lourdes. Ces phénomènes doivent nous inciter à réfléchir sur nos missions et à adapter nos pratiques. Le foyer de l'enfance est certes voué à accueillir, observer, orienter et n'être

qu'un lieu de passage pour les enfants. L'allongement des durées de séjours et la déscolarisation de plus en plus massive des enfants impose cependant de réfléchir à des solutions en interne d'accompagnement scolaire, d'ateliers, d'activités pour les enfants.

Les créations de postes liées à l'ARTT peuvent donc en partie servir à diversifier la prise en charge et du même coup libérer du temps pour le personnel éducatif.

Les frilosités du personnel rendent cependant nécessaire de les associer systématiquement à ces projets, à leur élaboration et à leur mise en œuvre, d'autant qu'ils se sentent parfois dépossédés par ces interventions transversales.

De la même manière, la mutualisation des moyens est une variable organisationnelle qui peut être performante et occasionner des gains de temps par une rationalisation de la répartition des tâches.

La mise en place de gardes communes sur l'ensemble des sites du CDEF permet ainsi de rationaliser les interventions des cadres du foyer et du Service d'Accompagnement de la Famille et de l'Enfant. La diminution de la fréquence des permanences pour chaque cadre est un gain appréciable en terme de condition de travail. Ce changement occasionne aussi des craintes de la part des cadres du SAFE qui ne connaissent pas le foyer et qui appréhendent d'y être confrontés.

Ces réticences illustrent bien les enjeux contradictoires de l'ARTT pour les agents : d'un côté, elle leur apporte davantage de temps libre, d'un autre elle bouscule leurs habitudes de travail et les oblige à modifier leur organisation, à s'adapter, à développer de nouvelles compétences. Ces résistances, développées précédemment, imposent d'accompagner le changement. En particulier, il ressort de ces réactions que l'ARTT, par les bouleversements qu'elle induit, doit s'accompagner d'actions de formation. Les compétences nouvelles à développer imposent une redéfinition du plan de formation.

La mutualisation des moyens entre les différents groupes et entre le foyer et les centres maternels constituent donc des pistes à approfondir : la mise en place d'un standard commun, de prestations étendues aux deux structures. Ces passerelles seraient l'occasion de décroïsonner l'institution qui conserve en dépit de la fusion un fonctionnement très compartimenté. Elles se heurtent cependant à la culture des personnels qui n'ont pour la plupart pas de vision globale et institutionnelle de leur fonction. De plus, la mutualisation ne peut concerner que des aspects organisationnels et logistiques. La préservation de l'environnement des enfants impose en effet de conserver un fonctionnement en petites unités

de vie où ils peuvent avoir des repères stables. Les éventuelles passerelles entre les groupes ne doivent pas aller à l'encontre de ce principe et doivent respecter en tout état de cause les rythmes des enfants et les différences d'âge.

Enfin, l'ARTT est également l'occasion de dynamiser la politique de recrutement de l'établissement. L'objectif premier de la loi Aubry est la création d'emploi et le directeur d'établissement, en tant qu'employeur public, a incontestablement une responsabilité et un rôle à jouer au niveau local. Les spécificités du secteur social contraignent cependant la phase de recrutement : le secteur se caractérise en effet par une pénurie importante de personnel éducatif, renforcée par le passage récent du secteur associatif aux 35 heures. Face à cette contrainte, le directeur a la possibilité de diversifier sa politique d'emploi, dans le sens des objectifs de la loi Aubry :

- réduction de la précarité au sein de son établissement par le recrutement de contractuels déjà en fonction. Cette solution a de plus l'avantage de recruter des agents déjà connus des enfants.

- incitation à la promotion professionnelle par le biais de formation en cours d'emplois. Cette option donne des perspectives intéressantes au personnel et s'inscrit en plein dans les missions d'un établissement social. Elle est cependant limitée par le coût de telles formations qui durent trois ans et qui obligent à remplacer l'agent pendant ces temps de formation.

- recours à des formules plus originales comme l'apprentissage.

Cette politique de recrutement va dans le sens d'une baisse de la précarité de l'emploi et d'un développement de la promotion professionnelle. Elle montre l'importance du directeur d'établissement dans le tissu local et le rôle qu'il peut jouer pour dynamiser l'emploi.

L'ensemble de ces pistes montre à quel point l'ARTT, si elle s'accompagne de créations d'emplois, peut dynamiser l'établissement et proposer aux agents des dispositifs intéressants.

CONCLUSION

L'aménagement et la réduction du temps de travail au CDEF révèle l'ampleur des enjeux qui gravitent autour de la réduction du temps de travail dans les établissements et témoigne de la complexité de la mise en œuvre concrète de la réforme.

Elle montre aussi que les directeurs d'établissement social doivent être particulièrement vigilants à ce que cette réforme ne déstabilise pas le fonctionnement des équipes. La qualité de la prise en charge doit rester au cœur des préoccupations des acteurs et constituer l'objectif majeur à poursuivre.

L'analyse de la démarche permet de tirer quelques enseignements généraux :

- le passage aux 35 heures ne peut se limiter à une simple adaptation arithmétique mais doit être l'occasion de réorganiser le travail et de repenser les pratiques professionnelles.
- elle doit être l'occasion d'une étude approfondie au sein des établissements de la ressource que constitue le temps de travail et des pratiques qui l'encadrent. Cette analyse préalable permet de mieux maîtriser les enjeux du projet et les logiques des acteurs concernés.
- elle doit s'accompagner d'une démarche de gestion de projet rigoureuse, dans le but d'associer l'ensemble du personnel au projet et d'accompagner les changements induits.

Finalement, cette réforme contraignante peut être aussi une chance pour les établissements de remettre à plat et de redynamiser leur fonctionnement. A condition qu'elle s'accompagne de moyens, elle doit pouvoir concilier amélioration de la prise en charge et des conditions de travail.