



## LES NOUVELLES TEMPORALITÉS TERRITORIALES, CONSÉQUENCES POUR LES MANAGERS ET LES AGENTS

*Cette étude qualitative vise à analyser les effets de la transformation des rythmes sociaux sur les territoires et sur les réponses des collectivités et plus globalement, des services publics.*

### Transformer l'action publique

Ces nouvelles temporalités traversent la société, les villes, les territoires. Elles accélèrent les flux et les mobilités, mais aussi les inégalités sociales, ébranlant les stabilités et les repères.

Elles créent également de nouvelles attentes chez les citoyens : prise en compte des temps périscolaires et extrascolaires, guichets uniques à horaires étalés, diversification de l'offre du service public... Face à ces nouvelles exigences, le service public local doit tout à la fois être immédiat, simple, de qualité et produire des résultats.

Comparativement au secteur privé, la prise de conscience des enjeux humains induits par les organisations temporelles du travail reste très insuffisante dans la fonction publique territoriale. Toutefois, dans le cercle restreint de collectivités pionnières, les expériences des bureaux des temps ont permis de faire du temps un objet de politique publique.

La mutation temporelle en cours se caractérise par trois phénomènes identifiables :


- une forte individualisation et désynchronisation des rythmes sociaux.

**En 2012, 15,4% des salariés français travaillaient de nuit, soit 3,5 millions de personnes ;**

- une fragmentation accrue des rythmes de vie et de travail ;

- un sentiment d'accélération généralisée portée par la mondialisation économique et par les innovations technologiques.

**40,7%**  
DES AGENTS  
TERRITORIAUX  
TRAVAILLENT  
LE SAMEDI



**30,3%** DES AGENTS  
TERRITORIAUX  
TRAVAILLENT LE  
DIMANCHE

**12,5%** DES AGENTS  
TERRITORIAUX  
TRAVAILLENT  
LA NUIT



Source :  
Enquête Conditions de travail, DARES,  
DGAFF, DREES, Insee, 2013.

### MINUTE !

Temps de travail, flexibilité, service en continu : ces débats de société importants reviennent régulièrement. Dans nos collectivités territoriales, travailler le samedi, le dimanche, la nuit, c'est chose courante pour répondre aux besoins de la population.

Au-delà des simples chiffres sur le temps de travail en collectivité, il s'agit d'en comprendre la nature, les modalités, les causes et les perspectives. Comment se décline-t-il ? Quelle forme prend-il ?

Accélération, immédiateté : les besoins vont croissant et l'administration s'adapte, jusqu'à intégrer le temps, ou le gain de temps, comme un service public à part entière. Vivre la temporalité, c'est aussi changer le temps en expérience. Jusqu'où accompagner l'évolution de la société sous couvert d'intérêt général ?

Dans cette course au temps, rappelons que la santé des agents fait partie intégrante du management. Le travail en horaires décalés a des impacts avérés sur la santé et sur la vie personnelle. Le temps de pause est une nécessité pour la santé comme pour le travail, aux niveaux individuel et collectif. Se reposer, c'est prendre du repos mais c'est aussi se re-positionner, donc être capable de faire autre chose. Cette étude réalisée par 6 élèves administrateurs pose l'ensemble des tenants et des aboutissants.

Alors, donnons-nous le temps !

**Jean-René MOREAU**  
Administrateur national de la MNT  
Président de l'OST

# > L'ADAPTATION DES SERVICES PUBLICS AU TEMPS DES USAGERS

*L'adaptation des services publics aux nouvelles temporalités des usagers résonne de plus en plus comme une nécessité. La seule réponse par une politique de l'offre n'est plus suffisante.*

Il s'agit d'intégrer les usages temporels présents et futurs des services publics et des projets de territoires. Des diagnostics temporels au numérique, en passant par le design de service et l'urbanisme transitoire, de nouveaux outils existent et peuvent être mobilisés.

## Une action publique axée sur l'utilisateur

Pour faire face à la mutation des temps sociaux, les collectivités adaptent leur offre, procèdent à des changements profonds en tenant compte de l'**expertise d'usage** des administrés, des contribuables et des citoyens. Une offre de nature « servicielle » est ainsi proposée pour répondre aux besoins multiformes des usagers.

En matière de politique de la ville, un rapprochement avec les publics éloignés (jeunes, chômeurs...) est initié dans de nombreuses villes. Il est fondé sur la pratique du « aller vers » l'utilisateur, plutôt que d'attendre sa visite en mairie.

Une action publique équilibrée entre offre et demande apparaît alors comme la solution la plus respectueuse des acteurs en présence. Si l'adaptation aux besoins est nécessaire, les nouveaux rythmes sociaux peuvent aussi être sources de nuisances. Dès lors, pour le bien-être de tous, les collectivités doivent assumer leur rôle de

**régulateur social** et de prescripteur de comportements.

## Des usages et des outils innovants

Pour mieux prendre en compte les nouveaux temps de l'action locale, il convient d'abord de recueillir le besoin des utilisateurs. Il s'agit d'assurer des politiques publiques plus efficaces, mais aussi de répondre à un impératif démocratique.

**Le design de service et l'open data** sont deux champs d'innovation à investir. Le design des politiques publiques replace l'utilisateur et ses usages en début de chaîne de production de l'action publique. Les *Living Lab*, tel que le Laboratoire des usages et des pratiques innovantes de la Cité du design à Saint-Étienne, permettent le développement des nouveaux usages au moyen de la technique du prototypage.

De même, **le droit à l'expérimentation** des collectivités doit être considéré comme un véritable devoir tant il permet d'innover et d'adapter constamment besoins et services. Enfin, **la responsabilisation des usagers** n'est pas à négliger. Cet *empowerment* leur permet de contribuer à l'élaboration de « leur » service public.

**Le numérique, moyen de neutralisation des temps**, acquiert une dimension de modernisation supplémentaire.

Temps d'attente d'un transport en commun ou à l'accueil d'un service, temps de circulation du trafic : grâce à des algorithmes, l'administration informe les usagers sur ces durées et donc, en quelque sorte, elle produit du temps.

## Intégrer les nouveaux usages temporels aux projets urbains

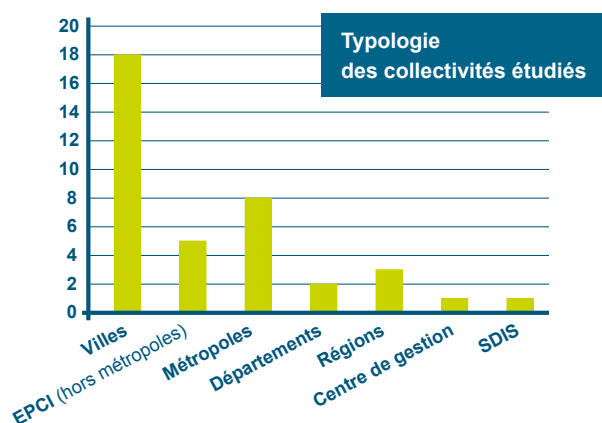
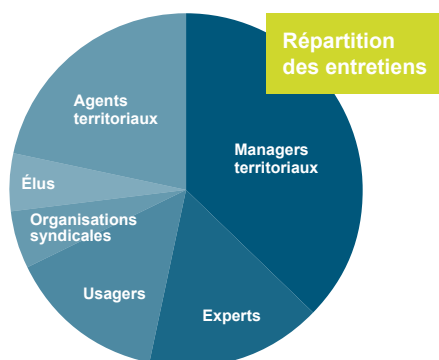
De nombreuses collectivités souhaitent faire évoluer les pratiques et les conceptions urbanistiques vers une planification plus souple et ouverte. Ces démarches « d'urbanisme temporel » conçoivent le projet urbain comme un processus susceptible de s'adapter à l'évolution d'un environnement complexe et changeant.

Plusieurs étapes conduisent au développement de cet urbanisme augmenté de la dimension temporelle et plus ouvert à l'évolution des besoins des usagers. Il passe par un diagnostic territorial des rythmes des territoires, et prend en compte les temps longs pour favoriser la polyvalence et la réversibilité des espaces publics et des bâtis. Enfin, il adopte une conception plus ouverte de la planification, par exemple, *via* des expériences d'urbanisme transitoire ou participatif.

## MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

### Étude qualitative basée sur 38 collectivités :

- **29 entretiens en face-à-face ou téléphoniques** avec des interlocuteurs variés : élus, managers, agents territoriaux, représentants d'organisations syndicales, experts, usagers et membres d'associations ;
- **recherches documentaires** (rapports, presse spécialisée, littérature scientifique...) ;
- **observations et rencontres** réalisées par les élèves administrateurs au cours de leurs stages en collectivités ;
- **éclairage international** grâce au séminaire d'études de la promotion Léo LAGRANGE en avril 2017 à Aarhus au Danemark.



# > LA NÉCESSAIRE PROTECTION DES AGENTS, GARANTIE DE PÉRENNITÉ DU SERVICE : OUTILS RH ET STATUTAIRES

L'adaptation des organisations publiques aux nouvelles temporalités de l'utilisateur amplifie les risques sur la santé au travail des agents du secteur public. Les managers sont ainsi appelés à repenser les modalités d'organisation et de gestion interne de leurs administrations.

## Activités des services : plusieurs réformes structurelles possibles

Les cycles de travail sont repensés pour permettre un ajustement du temps de travail aux nouveaux besoins du service. Plusieurs outils permettent également de remettre à plat l'organisation du travail : **les sujétions particulières** pour compenser les horaires atypiques, **l'astreinte** pour assurer la continuité du service et **les heures supplémentaires** pour couvrir les besoins supplémentaires non récurrents.

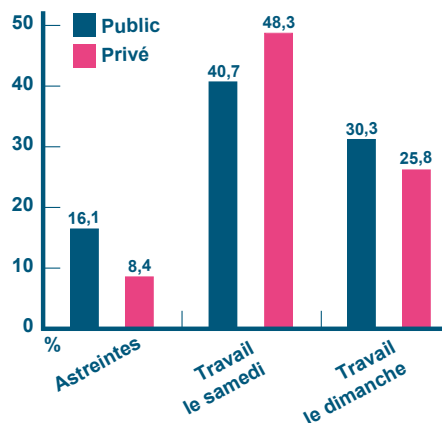
L'expression « horaires atypiques » s'applique à tous les aménagements du temps de travail situés en dehors du cadre de la semaine « standard » (horaires de travail entre 5h et 23h, 5 jours par semaine, avec une amplitude journalière de 8 heures).

## De nouveaux facteurs de pénibilité encore trop peu pris en compte

Les faits sont évocateurs : de plus en plus d'agents travaillent la nuit, très tôt ou très tard. Cette pénibilité est prise en compte de manière variable par les collectivités. La situation contraste avec celle des salariés du privé pour lesquels **un compte pénibilité** a été mis en place et la problématique spécifique de l'impact des horaires atypiques est identifiée comme **un risque à part entière**. Or les conséquences sur le bien-être des agents et sur les risques sanitaires qui s'ensuivent sont réels et dorénavant scientifiquement prouvés.

## Placer la protection des agents au cœur du management temporel des collectivités

Des dispositifs particuliers de protection des agents peuvent être mis en place, basés soit sur la réparation, soit sur la prévention. La réparation peut ainsi être assurée par **le classement en catégorie active**.



La prévention peut être renforcée par **une traçabilité individuelle** des risques, par la prise en compte de l'exposition au risque dans **les fiches de poste**, ou encore par la **surveillance médicale** renforcée. De façon structurelle, les actions de fonds sont possibles et nécessaires : modifications des horaires, contenu du travail et moyens mobilisés. Une démarche de plus long terme permettrait de maîtriser la durée d'exposition des agents.

Enfin, les agents doivent être étroitement associés aux démarches de réorganisation ayant un impact sur **leur temps**, en condition préalable à leur succès. Ils accepteront d'autant mieux des modifications de leur planning s'ils sont encouragés à être autonomes, maîtres de leur temps.

En tant qu'aide à la décision des élus, les managers de tous niveaux sont concernés pour intégrer les usages temporels aux projets de territoires.

Il leur revient de transformer l'action publique dans sa conception et ses modalités en respectant le principe de mutabilité du service public.

Élus comme managers doivent protéger les agents les plus exposés et mettre en place de nouvelles modalités de travail, afin d'assurer la continuité du service public.

## Des initiatives innovantes pour contribuer à la qualité de vie au travail

Plusieurs champs touchant spécifiquement au temps de l'agent sont utilisés pour renforcer le bien-être au travail. Il s'agit de :

- concilier vie professionnelle et vie personnelle,
- mieux assurer la santé au travail,
- répondre à une exigence constante des agents d'une meilleure maîtrise de leur temps.

Le recours au **télétravail** peut être un puissant facteur d'amélioration des conditions de travail des agents, mais aussi de modernisation de la gestion des ressources humaines. Il est toutefois trop peu utilisé ou encore au stade de l'expérimentation. Le **droit à la déconnexion** consacré par le législateur depuis 2017 commence à être pris en compte par les collectivités.

Enfin, d'autres initiatives telles que le **sport au travail** - par des temps dédiés au sport sur les heures de travail - peuvent répondre aux contraintes toujours plus élevées de rythme et à l'hygiène de vie des agents.

# SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

## > Adaptation des services et politiques publics aux nouvelles temporalités :

01. **Réaliser un diagnostic** temporel de son territoire, de ses équipements et/ou de ses usagers.
02. **Repenser les politiques publiques** en partant du recueil des besoins, y compris temporels (horaires, fréquences...) des usagers et en s'appuyant sur les nouvelles méthodes et outils d'innovation publique (design de service, *living labs*...).
03. **Envisager de doter la collectivité** d'une mission « innovation et temps » pour structurer, accompagner et animer la démarche ; s'assurer que celle-ci dispose du portage politique nécessaire pour une transversalité et une innovation internes effectives.
04. **Garder à l'esprit le rôle de « régulateur »** des temps sociaux joué par les services publics, et le nécessaire équilibre entre offre et demande de service public, autrement dit entre les temps des usagers, temps du politique et temps des agents.
05. **Exploiter les opportunités offertes** par le numérique en matière d'élargissement temporel du service et de renforcement des capacités des usagers.
06. **Accepter de ne pas pouvoir prévoir** tous les usages futurs des aménagements et bâtiments, favoriser dès leur conception leur polyvalence et leur réversibilité (possibilité d'en changer la destination à terme et à moindre coût).
07. **Réinvestir les « temps morts »** des projets urbains (phase de portage foncier, friches urbaines...) pour en faire des leviers d'expérimentation et de participation de la société civile.

## > Management temporel et protection des agents :

08. **Faire connaître et respecter**, y compris dans le cas des heures supplémentaires, les interventions pour astreintes et les garanties minimales de repos.
09. **Repenser les cycles de travail** en y intégrant les sujétions particulières (travail de nuit, horaires atypiques, travail posté).
10. **Prendre la mesure des effets néfastes** des horaires atypiques sur la santé des agents et mettre en place, au-delà des dispositifs de réparation, un dispositif de protection combinant adaptation du système horaire aux rythmes biologiques, actions sur les conditions et le contenu du travail et action sur les parcours professionnels.
11. **Prendre en compte l'impact** des nouveaux services temporels et des nouveaux horaires de service sur les professionnels et leurs pratiques ; prévoir les mesures d'accompagnement du changement nécessaires (information, formation, concertation, compensations...).
12. **Co-construire avec les agents** les projets de réaménagements horaires des services.
13. **Intégrer les démarches temporelles** dans les démarches globales de qualité de vie au travail (QVT) en incluant les problématiques d'équilibre vie privée/vie professionnelle (télétravail, droit à la déconnexion, chartes de réunion...).



Retrouver ce Cahier n°19 en intégralité ainsi que l'ensemble des publications de l'Observatoire social territorial sur le site :

[www.observatoire-social-territorial.fr](http://www.observatoire-social-territorial.fr)

## LES AUTEURS :

Thomas ANDRÉ, Sabra BENNASR, Anaïs DANON, Virginie GARNOIX, Olivier LAIGNEAU, élèves administrateurs de la promotion Léo LAGRANGE de l'INET.



## LA MNT : UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ

**Première mutuelle de la fonction publique territoriale en santé comme en prévoyance**

**Près de 800 000 adhérents**

**1,1 million de personnes protégées**

**9 000 correspondants mutualistes dans les collectivités**

La MNT, créée et dirigée par des agents territoriaux, bénéficie d'une expertise de la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, construite au fil de cinquante années d'expérience et d'échanges avec les acteurs du monde territorial. Avec la création de l'Observatoire social territorial (OST) en 2009, la MNT entend animer le débat entre les acteurs institutionnels de la fonction publique territoriale (FPT) et répondre au besoin d'une meilleure connaissance de l'environnement social des agents territoriaux. Quels que

soient la problématique des collectivités et l'avancement de leurs actions, la MNT est à même de proposer des pistes et des actions complémentaires.



SANTÉ  
PRÉVOYANCE  
SERVICES