

LES CAHIERS DE

# 'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

Guide managérial

N°19 | septembre 2017

## Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents



Les auteurs et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce *Cahier*. Leurs opinions ne reflètent pas nécessairement les vues du commanditaire, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire social territorial de la MNT.

# Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents

Étude réalisée par les élèves administrateurs territoriaux  
de la promotion Léo LAGRANGE

Thomas ANDRÉ  
Sabra BENNASR  
Anaïs DANON  
Virginie GARNOIX  
Olivier LAIGNEAU

Pour l'Observatoire social territorial  
de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT)  
en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET)  
et l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF)

septembre 2017

# SOMMAIRE

Avant-propos par Jean-René MOREAU .....	7
Avant-propos par Fabien TASTET .....	9
Avant-propos par Véronique ROBITAILLIE .....	11
Introduction .....	13
<b>1<sup>re</sup> partie : Pourquoi parler de nouvelles temporalités territoriales ? .....</b>	<b>17</b>
<b>A. Sociologie et histoire des temps sociaux .....</b>	<b>17</b>
1. Le statut différent du présent et la désynchronisation des activités .....	17
2. Des changements sociologiques créateurs de tensions et de nouveaux besoins .....	18
<b>B. Temps et politiques publiques : tensions et transformations .....</b>	<b>20</b>
<b>C. Les bureaux des temps, une faible institutionnalisation    au-delà des collectivités pionnières .....</b>	<b>23</b>
1. Les politiques temporelles : une tentative de renouvellement des politiques locales .....	23
2. Quelques exemples d'actions de bureaux des temps .....	25
<b>2<sup>e</sup> partie : Adapter les services et politiques publics    aux temps des usagers .....</b>	<b>27</b>
<b>A. L'adaptation du service public aux usages ou l'existence    d'un nouveau paradigme : l'usager au cœur, l'usager acteur .....</b>	<b>27</b>
1. D'une action publique orientée vers l'offre à celle tournée vers la demande .....	28
2. Une action de plus en plus « servicielle » pour répondre à la diversité des besoins des usagers .....	30
3. Les limites de l'adaptation du service public : faut-il encourager ou freiner le mouvement ? .....	37
<b>B. Adapter les services publics aux nouveaux usages du temps :    les nouveaux outils .....</b>	<b>41</b>
1. Recueillir le besoin et partir des utilisateurs pour des politiques publiques plus efficaces : un défi démocratique .....	41
2. La neutralisation du temps par le numérique et le service public en continu : entre technologies et libertés fondamentales .....	44
3. L'émergence de nouveaux services temporels et de nouveaux temps du service : bousculer les pratiques professionnelles .....	45

<b>C. Vers une nouvelle prise en compte des usages temporels dans les projets urbains . . . . .</b>	<b>47</b>
1. Diagnostiquer les rythmes des territoires : un préalable incontournable . . . . .	48
2. Anticiper les usages futurs des espaces publics et des bâtiments : polyvalence, réversibilité et mutualisation . . . . .	50
3. Réinvestir les « temps morts » du projet urbain : l’urbanisme transitoire comme levier d’expérimentation et de participation . . . . .	53
<b>3<sup>e</sup> partie : Adapter le service et protéger les agents, les outils managériaux . . . . .</b>	<b>57</b>
<b>A. L’organisation du temps de travail : quels outils RH pour quelles temporalités ? . . . . .</b>	<b>57</b>
1. L’organisation du temps de travail face aux horaires atypiques : repenser les cycles en intégrant les sujétions particulières . . . . .	59
2. La continuité du service public : quelle place pour le régime d’astreinte ? . . . . .	60
3. Les heures supplémentaires : seulement pour les besoins exceptionnels . . . . .	61
<b>B. Les horaires atypiques : un facteur de pénibilité encore méconnu dans la fonction publique territoriale . . . . .</b>	<b>62</b>
1. Une prise en compte tardive par rapport au secteur privé pour des enjeux humains identiques . . . . .	62
2. Des effets néfastes avérés . . . . .	66
3. Temps subi ou temps choisi : la vision des agents . . . . .	69
<b>C. Replacer la protection des agents au cœur du management temporel des collectivités . . . . .</b>	<b>71</b>
1. Des dispositifs généraux de protection centrés sur la réparation plutôt que la prévention . . . . .	71
2. Des mesures de protection ciblées sur le facteur temporel . . . . .	73
<b>Conclusion . . . . .</b>	<b>87</b>
<b>Recommandations . . . . .</b>	<b>89</b>
<b>4<sup>e</sup> partie : Atelier de l’Observatoire social territorial . . . . .</b>	<b>91</b>
<b>A. Participants à l’atelier du 9 mai 2017 . . . . .</b>	<b>91</b>
<b>B. Débat . . . . .</b>	<b>92</b>
<b>Synthèse de l’étude . . . . .</b>	<b>109</b>
<b>Glossaire . . . . .</b>	<b>115</b>
<b>Bibliographie . . . . .</b>	<b>117</b>
<b>Conseil scientifique et conseil d’orientation . . . . .</b>	<b>121</b>
<b>Cahiers déjà parus . . . . .</b>	<b>125</b>

# AVANT-PROPOS

## Minute !

Temps de travail, flexibilité, service en continu : ces débats de société importants reviennent régulièrement à propos du marché du travail. Dans ces mêmes débats, citer en exemples le statut de la fonction publique, l'organisation des collectivités territoriales ou la pénibilité chez les fonctionnaires territoriaux en étonnerait plus d'un. Pour l'OST de la MNT, il était donc grand temps de prendre le contrepied des clichés habituels et d'entrer véritablement dans une nouvelle temporalité !



© Philippe Cibille

Au-delà des simples chiffres sur le temps de travail en collectivité, cette nouvelle étude vise à donner des clés de compréhension sur la nature, les modalités, les causes et les perspectives de ce temps de travail. Comment se décline-t-il ? Quelle forme prend-il ? Prenons le temps de l'éclairage.

Travailler le samedi, le dimanche, la nuit, c'est chose courante dans nos collectivités pour répondre aux besoins de la population. Le travail et l'engagement des agents, souvent méconnus, sont à valoriser. Prenons le temps de la fierté.

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. Or vivre la temporalité, c'est aussi changer le temps en expérience. Jusqu'où accompagner l'évolution de la société sous couvert d'intérêt général ? Où mettre le curseur ? Doit-on d'ailleurs en mettre un ? Prenons le temps de la réflexion.

Dans cette course au temps, il était aussi essentiel de rappeler que la santé des agents fait partie intégrante du management. Au-delà de ma conviction profonde et de ma pratique en tant que DGS, élu mutualiste et enseignant, 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. Alors, donnons-nous le temps !

« Ce que le vulgaire appelle du temps perdu est bien souvent du temps gagné. »  
(Alexis DE TOCQUEVILLE)

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

# AVANT-PROPOS

## Ensemble, prenons le temps !

Avec l'engagement et l'adaptabilité qui les caractérisent, les agents publics ont profondément intégré dans leurs pratiques professionnelles l'impératif de qualité et de réactivité du service rendu à l'utilisateur.

Mais ni l'utilisateur ni l'environnement du service public ne sont immuables.

Nous prenons part, collectivement, à un profond bouleversement des rapports sociaux, dans toutes leurs dimensions : dans le rapport au temps, mais aussi aux espaces et à l'autre. Au défi de la contrainte s'ajoute celui des temps, tout aussi complexe et passionnant.

Face à la pression temporelle, prenons le temps de débattre, d'écouter, de concerter, de co-construire, de faire évoluer et d'évaluer ensemble notre service public. Élus, agents, usagers et citoyens : faisons équipe pour préserver notre bien commun à tous !

Face à cet écosystème de travail en mouvement constant, il est primordial d'impliquer et de préserver celles et ceux qui garantissent ces évolutions : les agents publics. Repensons notre culture managériale autour du sens, de la confiance, de la bienveillance exigeante, et responsabilisons les agents, autant que les citoyens, dans les changements. Investissons dans la qualité de vie au travail et dans la prévention des risques professionnels.

Ces enjeux fondamentaux sont au cœur des responsabilités et des compétences des administrateurs territoriaux. L'AATF a fortement investi ces priorités, tant dans ses initiatives et propositions nationales qu'au niveau de son action locale.

Je me réjouis que cette étude, qui réunit la MNT, l'INET et l'AATF ainsi que le talent de Thomas, Sabra, Anaïs, Virginie et Olivier ait permis d'approfondir ce sujet fondamental. Je salue le sérieux et le pragmatisme de leurs travaux : une nouvelle preuve, s'il en fallait encore une, de la qualité des élèves administrateurs territoriaux !



Fabien TASTET  
Président de l'AATF

# AVANT-PROPOS

## Points de repères

L'évolution des rythmes de vie et de travail se lit d'abord dans les territoires ; les collectivités, acteurs de proximité, y apportent des réponses à travers leur production de services publics. S'adapter aux nouvelles temporalités de la société et aux nouvelles exigences de l'utilisateur, c'est innover et développer de nouveaux outils de service public, mais c'est aussi prendre en compte, à sa juste hauteur, le bien-être au travail des agents, préoccupation forte des managers territoriaux, dans une approche à la fois de santé au travail mais aussi d'efficacité et d'efficience de l'action publique locale.



Par cette étude, les élèves administrateurs de la promotion Léo LAGRANGE se positionnent en acteurs de l'action publique locale : à travers leur éclairage et leur capacité à se poser les grandes questions sociétales d'aujourd'hui, ils appellent à la prise de recul, voire à la réflexion philosophique sur les temps et la société. À travers les références au statut, les témoignages recueillis, un éclairage international, ils décrivent des temporalités et temps de vie qui marquent durablement les politiques publiques et les territoires.

Une étude en points de repères, qui pose bien les préoccupations à la fois managériales et citoyennes des cadres territoriaux. Une réflexion qui participe aux équilibres de vie, essentiels aux managers d'aujourd'hui... et de demain.

Véronique ROBITAILLIE  
Directrice générale adjointe du CNFPT  
Directrice de l'INET



# INTRODUCTION

Dans un contexte fortement marqué par le débat sur le temps de travail des agents territoriaux, et alors que divers rapports<sup>1</sup> traitent la question de l'organisation statutaire et managériale du temps de travail dans les collectivités territoriales, la présente étude a fait le choix de décentrer et d'élargir le regard.

Au-delà de la seule considération du temps de travail (et de sa quantité), il s'agit d'ouvrir l'analyse pour s'intéresser aux nouvelles temporalités (sur leurs qualités et modalités). Selon la Dares<sup>2</sup>, en 2012, 15,4 % des salariés français travaillaient de nuit, habituellement ou occasionnellement, soit 3,5 millions de personnes. Ces nouvelles temporalités structurent et innervent toute la société. Elles questionnent l'action publique locale et ceux qui la font : élus, managers, agents.

Révolution numérique, transition énergétique, 3<sup>e</sup> voire 4<sup>e</sup> révolution industrielle : qu'elles soient en cours ou annoncées en ce début de siècle, telles sont les grandes transformations les plus décrites. Toute aussi profonde, la mutation temporelle étudiée en première partie se caractérise par :

- une forte individualisation et une désynchronisation des rythmes sociaux,
- 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.

Ces nouvelles temporalités – le pluriel est de rigueur – traversent la société, les villes et les territoires. Elles accélèrent les flux et les mobilités, ébranlent les stabilités et bousculent les repères. Elles créent également de nouvelles attentes chez les citoyens, de nouvelles exigences vis-à-vis du service public local qui doit s'y adapter.

Elles emportent ainsi de grandes conséquences pour les managers territoriaux et les agents eux-mêmes.

Tout d'abord, en tant qu'aide à la décision des élus, l'une des missions des managers territoriaux, de tous les niveaux, est de contribuer à transformer l'action publique dans sa conception et dans ses modalités. Ils doivent pour cela intégrer les usages temporels présents et futurs. Nouveau paradigme, la prise en compte du – ou des – temps des usagers apparaît primordiale pour en optimiser l'utilité et l'efficacité. Des diagnostics temporels au numérique, en passant par le design de service et par l'urbanisme transitoire, de nouveaux outils existent et peuvent être mobilisés.

---

<sup>1</sup> Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, Philippe LAURENT (dir.), CSFPT, mai 2016

<sup>2</sup> Pour les sigles, voir le glossaire

Par-delà la nouveauté, il s'agit en somme de mettre en œuvre le principe d'adaptabilité ou de mutabilité du service public. Corollaire du principe de continuité, le principe d'adaptabilité signifie que le service public doit suivre les évolutions de la société, répondre aux besoins et aux attentes des usagers, et être en capacité de relever les défis auxquels il est confronté (nouvelles technologies, mutations sociales et sociétales...).

Ensuite, les nouvelles temporalités, en engendrant de nouveaux services et horaires de services, impactent nécessairement les agents. Ceux-ci connaissent aujourd'hui des situations variées par rapport aux temps de travail, et certaines catégories d'agents sont particulièrement exposées : agents en horaires atypiques, travail posté, travail de nuit, encadrants aux horaires extensibles... Ces situations, parfois choisies par les agents eux-mêmes, ont des effets néfastes tant sur leur santé que sur leur équilibre socio-économique.

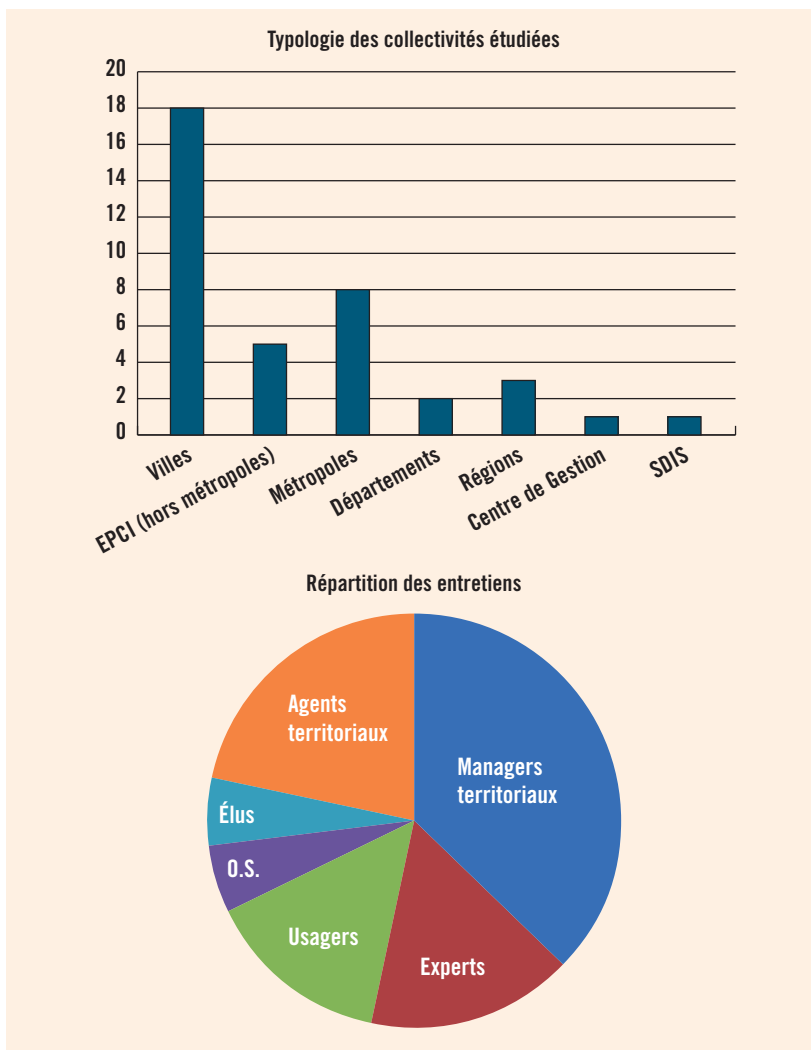
La prise de conscience des enjeux humains induits par les organisations temporelles du travail reste très insuffisante dans la fonction publique territoriale (FPT), comparativement au secteur privé. Des dispositifs de protection des agents, tant généraux que ciblés sur le facteur temporel, sont à développer afin de replacer le temps au travail dans une optique globale de qualité de vie au travail.

Commanditée par l'Observatoire social territorial de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT) en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET) et l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF), cette étude a été réalisée par cinq élèves administrateurs territoriaux de la promotion Léo LAGRANGE (2016-2017).

## Méthodologie

### Étude qualitative basée sur 38 collectivités :

- 29 entretiens en face-à-face ou téléphoniques avec des interlocuteurs variés : élus, managers et agents territoriaux, représentants d'organisations syndicales (O.S.), 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 permis par le séminaire d'études de la promotion d'élèves administrateurs Léo LAGRANGE en avril 2017 à Aarhus au Danemark.



La première partie dresse l'évolution récente des rapports sociaux au temps, leur impact sur la société et les besoins induits en termes de services publics.

La deuxième partie explore différentes modalités d'adaptation des services et politiques publics aux temps des usagers.

La troisième partie expose les outils managériaux mobilisables pour adapter le service aux politiques temporelles tout en protégeant les agents.

# 1<sup>RE</sup> PARTIE : POURQUOI PARLER DE NOUVELLES TEMPORALITÉS TERRITORIALES ?

Le rapport au temps évolue dans plusieurs directions :

- la fragmentation, par la multiplication et les coupures des temps,
- l'individualisation (à chacun son temps),
- l'enchevêtrement des temps sociaux.

À ces évolutions relatives au temps s'ajoutent d'autres transformations : métropolisation, mondialisation, technicisation et individualisation radicale.

Tous ces phénomènes entraînent un éclatement et une multiplication des temps, qu'on désignera par désynchronisation, à savoir l'écart entre le rythme biologique naturel et celui imposé par les rythmes sociaux.

## A. Sociologie et histoire des temps sociaux

À la société agraire réglée par les saisons, le sacré et les traditions, s'est progressivement substituée une société industrielle et urbaine marquée par le temps du travail collectif (stable, puis flexible), vers une société des services, des loisirs et de la communication, marquée par la mobilité et l'accélération des temps. Alors que les anciens concevaient le temps comme cyclique (périodes et saisons qui s'enchaînent et se répètent), la conception moderne du temps est plus linéaire, et l'enjeu de la gestion et de la maîtrise du temps se renouvelle.

### 1. Le statut différent du présent et la désynchronisation des activités

En rupture avec les anciennes représentations du temps et avec l'avènement de la philosophie des Lumières, la relation au temps change. Il devient un objet rationnel. La conception moderne du temps se construit autour de la notion de progrès, la question étant de conjuguer les temporalités collectives et individuelles. Il se transforme ainsi en « matière à planification terrestre » et désormais diverses conceptions du temps s'opposent : la question des temporalités rejoint celle des territoires du politique (et donc du profane)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Francis GODARD, « À propos des nouvelles temporalités urbaines », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 77, 1997, Emplois du temps, p. 7-14 : [www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_1997\\_num\\_77\\_1\\_2131](http://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1997_num_77_1_2131)

L'utilisation plus flexible du temps résulte de la diversification à la fois des durées du travail, de son organisation, et de plus en plus de celle des temps hors travail. L'organisation du temps suivant le principe de la taylorisation du travail et du non-travail touche à sa fin. La synchronisation des activités organisées autour des départs en vacances ou en week-end et des programmes de télévision est remise peu à peu en question. La diversité des horaires et des durées de travail bouleverse les flux temporels fondés sur des pratiques non différenciées.

Ainsi, les temps et les rythmes de vie des individus, mais aussi du travail, ont évolué. Ils se sont complexifiés, désynchronisés et conduisent les usagers à des attentes plus fortes, plus immédiates en termes de services publics.

La problématique de la conciliation des temps est apparue dès le début des années 1970. Ainsi, la flexibilisation du travail s'est traduite par l'apparition de nouveaux contrats et d'horaires atypiques, décalés, morcelés sur le marché du travail, que prolonge aujourd'hui le concept de « flexisécurité », cherchant à concilier flexibilité et sécurité. Elle a induit de nouvelles formes de précarités, des ruptures plus fréquentes dans les trajectoires professionnelles, qui touchent plus massivement les femmes (davantage concernées par des métiers moins qualifiés ou des horaires plus flexibles).

Sans compter que, dans les grandes villes, l'habitat est de plus en plus éloigné du lieu de travail. Du fait de l'augmentation du coût du logement et de l'aspiration à une maison individuelle, les individus sont de plus en plus mobiles et les temps de transport augmentent. Ainsi, selon une étude publiée en 2015 par le ministère du Travail, c'est en région parisienne que les trajets domicile-travail sont les plus longs avec un temps de parcours moyen de 68 minutes, soit 18 minutes de plus que la moyenne nationale.

Cette dispersion spatiale engendre des coûts privés (frais de déplacements, de garde...) et publics (mise en place et entretien des réseaux surdimensionnés pour les heures de pointe). Or une ville économe doit au contraire maîtriser l'étalement urbain et une régulation des temps pour limiter les engorgements de circulation.

## **2. Des changements sociologiques créateurs de tensions et de nouveaux besoins**

Les grandes temporalités de la société contemporaine ont été bouleversées en peu de temps avec trois phénomènes majeurs : allongement de la durée de vie, droit à la retraite anticipé et enfin mise en place de la RTT. Cela a conduit ainsi à un paradoxe : nous avons du temps libre et pourtant chacun se plaint d'en manquer.

Jean VIARD démontre que nous avons quatre fois plus de temps libre aujourd'hui qu'au début du XX<sup>e</sup> siècle. La relation individuelle au temps change également ;

la conséquence de cette désynchronisation est que chacun revendique un temps à soi, tout en sollicitant le temps des autres (garde d'enfants, transports...).

Différentes tendances sociales vont impacter le temps à leur manière :

- Plus de trente ans d'espérance de vie gagnée au XX<sup>e</sup> siècle avec de nombreuses évolutions familiales ou professionnelles, et un nouveau temps de vie, celui des seniors au pouvoir d'achat parfois significatif ;
- l'allongement de la formation initiale et de la formation tout au long de la vie ;
- les nouvelles technologies de l'information et de communication ;
- l'entrée massive des femmes sur le marché du travail.

Ces grandes tendances créent des besoins en termes de services publics :

- Besoin de garde d'enfants, cantine, temps périscolaire, temps extrascolaire qui interroge la conception des écoles et des structures de petite enfance. La question est plus prégnante depuis la réforme des rythmes scolaires.
- Besoin d'ouvertures de guichets de services publics à des horaires plus étalés, comme le samedi voire de nuit comme dans certains bureaux de poste à Paris.

Selon une étude du CRÉDOC de janvier 2014, le temps libre a augmenté de 47 minutes par jour entre 1986 et 2010 en France, passant de 7h19 à 8h06. Ce temps est consacré aux loisirs, à la sociabilité, aux repas, au bricolage, au jardinage et au soin des enfants. Ainsi, en permanence, des personnes pratiquent des activités de loisirs entraînant des besoins en termes d'aménagement du territoire, des politiques de temps libre, de tourisme et d'attractivité territoriale.

### **ZOOM : réforme des rythmes scolaire à Lille. Quand rythmes scolaires et intérêt de l'enfant peuvent créer des tensions.**

Parmi les grandes villes françaises ayant mis en place une organisation dérogatoire des rythmes scolaires, la Ville de Lille fait figure d'exception. En effet, depuis la rentrée 2014, la Ville a opté pour des cours le samedi matin et pour 1h35 d'activités périscolaires un après-midi par semaine dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires. Ainsi, la classe débute à 8h40 et se termine à 16h15 le lundi, mardi, jeudi et vendredi (avec une pause de deux heures). Elle commence à la même heure le samedi et se termine à 11h55. Les activités périscolaires se déroulent un jour par semaine, du lundi au vendredi selon le secteur de l'établissement, de 14h40 à 16h15. Avec ce nouveau rythme, des études ont démontré que les enfants étaient moins fatigués et plus attentifs durant la semaine.

Selon la quasi-totalité des pédagogues et des chronobiologistes repris par la maire de Lille, Martine AUBRY, la coupure du vendredi soir au lundi matin fait oublier le rythme scolaire aux enfants dans l'incapacité à se reconcentrer le lundi, et se couchant souvent tard.

Cette décision de la mairie de Lille a été prise en accord avec les positions de la FCPE du Nord. Toutefois un collectif de parents a demandé un retour à une scolarisation le mercredi matin. Ils avancent de possibles perturbations pour les départs en week-end et des difficultés à faire garder les enfants, ce qui occasionne de l'absentéisme le samedi matin dans les classes. Cette question a encore fait débat à Lille en janvier 2017, la mairie de Lille ayant réaffirmé son souhait de préserver cette organisation.

## **B. Temps et politiques publiques : tensions et transformations**

Chaque habitant rythme les temporalités urbaines par son mode de vie quotidien : bouchons sur les rocades et boulevards périphériques, files d'attentes aux caisses... L'âge et la catégorie socio-professionnelle des habitants influencent la manière dont s'écoule le temps dans la ville : temps des étudiants, temps des enfants, temps des salariés...

La ville devient ainsi un lieu où cohabite et s'entrechoque une diversité croissante des modes de vie. Cela traduit des besoins et des aspirations différentes : respect du rythme des enfants, demande d'amplification des activités la nuit, demande de services express voire ouverts 24h/24 conduisant à une individualisation des usages de la ville.

S'ajoute à cette individualisation des temps la forte augmentation du nombre de ménages d'une seule personne, liée à la présence de nombreux étudiants, au vieillissement de la population, à la hausse des divorces et des familles monoparentales... Couplée à la privatisation des loisirs (télévision, internet...), cette nouvelle donne peut générer de l'isolement. Sans négliger l'importance de préserver du temps libre, ces évolutions nécessitent d'intervenir sur l'organisation des temps collectifs et festifs. Si les RTT ont libéré du temps, il est important que ce phénomène n'encourage pas la hausse des inégalités sociales, par exemple, face au temps de loisirs, comme le pointent de nombreuses études.

Aujourd'hui, les politiques publiques se trouvent traversées de tensions et le système administratif doit trouver les moyens de s'adapter aux enjeux d'une société en plein bouleversement.

Ces incitations, voire ces pressions, sociales et sociétales vis-à-vis de l'administration sont renforcées par le fait que la dépense publique est mal perçue depuis quelques années (faire mieux avec moins, lutte contre les déficits publics...). Un effort sans précédent de redressement des finances publiques a eu lieu depuis quelques années pour contrer le « trop » de dépense publique qui représente près de 60 % du PIB.

Or, l'intérêt général et la recherche de rentabilité ou d'économies ne sont pas toujours faciles à concilier. Qu'il s'agisse de transferts *via* la redistribution des

richesses ou les dépenses collectives), la dépense publique a permis de mieux résister (notamment par les dépenses de transfert) aux effets de la crise économique et de contrer le creusement des inégalités.

Enfin, le temps de l'action publique est à conjuguer avec le temps politique. La conception des politiques publiques est soumise aux aléas des différentes élections, changements de majorité, sans compter les réformes institutionnelles qui ont été votées (fusion des régions, création de communes nouvelles, réforme des intercommunalités...).

**ZOOM : « Inégaux face au rythme du temps<sup>4</sup> », 23 janvier 2015.  
Extrait d'un article repris du site de l'Observatoire des inégalités**

**Les inégalités dans l'usage et le contrôle du temps façonnent nos modes de vie. Les plus favorisés réclament toujours plus de flexibilité pour les autres, au nom de la modernité.**

#### **Les cadres font plus d'heures**

Selon le ministère du Travail, ces derniers travaillent 44 heures par semaine en moyenne, contre 38 heures pour les ouvriers ou les employés en temps complet. Mais les catégories sociales moins élevées sont plus touchées par la parcellisation des heures.

#### **Le temps partiel touche plus les femmes**

Pour se dégager du temps dans la semaine, 7% des hommes et 30% des femmes (soit 18% de l'ensemble des salariés) occupent un temps partiel. Selon les calculs du ministère du Travail, parmi les femmes en temps partiel, 30% déclarent avoir fait ce choix faute d'avoir trouvé un emploi à temps plein (données 2011).

#### **Travailler quand la société est au repos**

En fonction de leur position dans la journée ou dans la semaine, les heures de travail ne se valent pas. Une heure de 19h à 20h, de l'agent d'entretien qui nettoie les bureaux, n'est pas équivalente à une heure de 10h à 11h. Pareil pour celles du dimanche des salariés dont le magasin est ouvert. La flexibilité contrainte des horaires – le fait qu'ils soient décalés des habitudes de la société et du rythme de l'ensemble du reste de la société – se répercute sur les modes de vie et les relations sociales. La part des salariés qui estiment que leurs horaires de travail s'accordent très bien avec leurs engagements sociaux et familiaux hors du travail est passée de 41% à 31% entre 2000 et 2010, d'après les enquêtes Eurofound citées par le CRÉDOC.

<sup>4</sup> Louis MAURIN, « Inégaux face au rythme du temps », Observatoire des inégalités, 23 janvier 2015 : [http://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id\\_article=2034](http://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id_article=2034)



### **Le rythme du temps long**

L'inégalité face au temps se juge aussi face à des rythmes beaucoup plus longs. La précarité des contrats de travail modèle la vie de millions d'actifs. 12% des salariés ont un contrat précaire, mais c'est le cas d'un quart des ouvriers non-qualifiés et de 50% des 15-24 ans en emploi, selon l'Insee (données 2013). Chez les jeunes de milieux populaires, la précarité est généralisée. Au bout du compte, trois ans après la sortie des études, 71% des enfants de cadres supérieurs vivent dans un logement autonome, contre 45% pour les enfants d'ouvriers (données 2010 du ministère des Affaires sociales). Les horizons de vie, la capacité à se projeter dans l'avenir, deviennent inégaux.

### **Qui sont les nouveaux maîtres du temps ?**

Pourquoi ce débat sur le contrôle du temps est-il bien moins présent que celui sur les écarts de revenus ? La crise a accentué les difficultés financières des plus démunis : pour beaucoup, l'essentiel est d'obtenir un peu de pouvoir d'achat, non de travailler moins. À quoi bon avoir du temps si l'on n'en profite pas dans une société marchande ? Ce n'est pas la seule explication.

Ceux qui maîtrisent le mieux le temps occupent les emplois les moins pénibles et disposent des revenus pour en profiter. Ils n'ont aucun intérêt à mettre cette question sociale sur la table. Ils vivent dans une société moderne et flexible qu'ils apprécient. Protégés par leur statut, leur activité ou leur diplôme, ils ferment les yeux sur l'armée des flexibles à leur service, qui font tourner l'économie en décalé, qui exercent les tâches les plus ingrates, à la maison comme dans l'entreprise. Ils achètent leur temps. Une partie de leur temps libre consiste d'ailleurs à organiser leurs futurs loisirs : congés, fêtes, activités, sorties.

En face, la main-d'œuvre la moins qualifiée subit les horaires morcelés, flexibles ou décalés du rythme du reste de la société. Les tâches domestiques viennent limiter le temps libre des femmes, en particulier de celles qui n'ont pas les moyens d'avoir recours aux emplois à domicile.

## C. Les bureaux des temps, une faible institutionnalisation au-delà des collectivités pionnières

Le temps est une construction sociale. Il s'agit de passer de la gestion des temps individuels à un aménagement des temps. En effet, *a priori*, le temps est une ressource neutre qui renvoie chaque individu à la responsabilité de son organisation. Il devient pour les acteurs publics un facteur de bien-être et de cohésion sociale.

### 1. Les politiques temporelles : une tentative de renouvellement des politiques locales

Depuis le début des années 2000, et suivant un mouvement lancé en Italie dans les années 1990 sous la pression des organisations de femmes, un certain nombre de collectivités françaises, le plus souvent urbaines, se sont emparées des questions temporelles pour en faire un objet de politique publique à part entière.

Les politiques temporelles développées visent à optimiser la gestion et l'aménagement des temps sur leurs territoires. Leurs actions suivent plusieurs axes, et notamment :

- l'harmonisation-synchronisation des grands « prescripteurs de temps » de la ville (établissement éducatifs et grands employeurs notamment) ;
- le développement de nouveaux services temporels, afin de répondre aux nouveaux besoins liés à la fragmentation des temps ;
- la conciliation des différents temps de la vie (avec l'objectif de réduire les inégalités, sexuelles et sociales, face aux temps) ;
- la régulation des conflits d'usages temporels (par exemple par la mise en place de chartes de la nuit).

Afin de concevoir et coordonner leurs politiques temporelles, les collectivités ayant engagé ce type d'initiative se sont dotées de structures internes dédiées, légères et transversales, nommées « bureau des temps » ou « mission temps ». Celles-ci ont généralement un rôle d'animation et d'impulsion pour favoriser la prise en compte coordonnée de la dimension temporelle par les différentes directions (transport, social, culture, aménagement/urbanisme...). Du fait de ce rôle de facilitateur et de coordinateur, ces services disposent des moyens propres réduits, limités à une ou deux personnes et à des budgets d'études et de communication, mais ils peuvent, par leur action, mobiliser des moyens d'autres services ou acteurs du territoire.

**Le positionnement des « missions temps » dans les organisations** est variable. Ces missions peuvent être directement rattachées à la direction générale des services, ou être comprises dans une direction en charge d'autres sujets transversaux (missions développement durable, innovation ou prospective par exemple). Enfin, elles peuvent relever d'une direction opérationnelle spécifique. Afin de faciliter le fonctionnement transversal et de conforter leur légitimité auprès des autres services

(dont elles viennent souvent bousculer le fonctionnement), les professionnels des « missions temps » préconisent souvent leur rattachement à la direction générale.

**La qualité et l'intensité du portage politique** constitue une condition importante de la mise en place et de l'effectivité des politiques temporelles sur un territoire. Autant que les services, les élus en charge de différentes délégations peuvent être perturbés dans leur fonctionnement par la mise en place de politiques temporelles. Aussi, il importe que le sujet soit porté activement au quotidien par un élu référent et soutenu au plus haut niveau par l'exécutif.

Alors que les politiques temporelles ont suscité un certain engouement au sein des collectivités territoriales entre les années 2000 et 2010, elles semblent désormais difficilement s'étendre au-delà du cercle des collectivités précurseurs et convaincues de l'intérêt de ces démarches. Certaines, parmi les pionnières, ont même mis en sommeil leur bureau des temps depuis ces deux dernières années.

Les retombées des politiques temporelles, que ce soit en termes d'impact sur la population ou d'efficience pour la collectivité, ne sont pas aisément et immédiatement perceptibles. Or les décideurs publics sont aujourd'hui largement focalisés sur des problématiques gestionnaires et financières.

Second élément d'explication, les politiques temporelles ont parfois été présentées comme les vecteurs de la transformation de l'action publique, au même titre que le développement durable hier ou l'innovation publique aujourd'hui. Elles en partagent d'ailleurs certains traits communs (approche globale et transversale, forte association des usagers). Or, elles ne sont pas toujours parvenues à faire valoir auprès du plus grand nombre la spécificité et l'utilité propre à leur approche. Aussi, près de 15 ans après leur émergence en France, les politiques temporelles nécessitent encore un travail de pédagogie voire de conviction pour être déployées.

Pour autant, les politiques temporelles réunissent aujourd'hui un important réseau de collectivités actives et inventives. Celles-ci sont fédérées à travers l'association Tempo Territorial, actuellement présidée par Katja KRÜGER, adjointe à la maire de Rennes et déléguée à la petite enfance et aux temps de la Ville. L'association se veut un « lieu de ressources et d'accompagnement pour toutes les structures intéressées par la mise en place de politiques temporelles<sup>5</sup> ». Elle recense une trentaine de collectivités actives dans le domaine des politiques temporelles. Autant d'initiatives engagées, d'outils et méthodes développés et de retours d'expériences qui serviront de ressources, parmi d'autres, aux collectivités locales désireuses de répondre et s'adapter aux nouvelles temporalités de leurs habitants et de leurs usagers.

---

<sup>5</sup> Site internet : <http://tempoterritorial.fr>

## 2. Quelques exemples d'actions de bureaux des temps

### a. La métropole de Montpellier

À Montpellier, la « mission temps », créée en 2006, concentre ses efforts sur les compétences internes à la collectivité :

- décalage horaire des universités pour résorber les congestions dans le tramway,
- aménagement des horaires des services publics,
- accompagnement de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires,
- temps et mobilité,
- temps et aménagement du territoire : accompagnement réforme rythmes scolaires,
- faciliter l'articulation des temps des salariés ; fin 2012, une nouvelle orientation est donnée pour aller vers l'aménagement temporel du territoire et des services avec l'ensemble des acteurs du territoire.

### b. La métropole de Lyon

La mission des Temps a été créée en 2002, au niveau de la direction de la prospective et du dialogue public de la communauté urbaine.

Un objectif fondateur lui a été assigné : initier la politique temporelle à partir de l'expérimentation et de la concertation. Un questionnaire intitulé « Vos problématiques de temps » a été envoyé aux 55 communes du Grand Lyon. Un site dédié a été créé : (<http://temps.millenaire3.com/>). Des forums trimestriels grand public sur des « questions de temps » ont été organisés. Et enfin, les grands dossiers ont été traités avec des concertations ouvertes : crèches inter-entreprises, mobilité et déplacements des entreprises, des lycées et collèges, travail sur le Plan de Déplacement Urbain, temps de la nuit où une carte des services ouverts la nuit a été élaborée, ainsi que celle des déambulations de nuit.

Lors du deuxième mandat municipal, dès 2008, la mission a pris un autre angle : celui de l'innovation et de l'incubation de services, avec une approche spécifique centrée sur les usages, les pratiques et modes de vies, ainsi que sur l'innovation sociale.

Le travail a continué à être organisé autour de tables de concertation pluri-partenariales et pluridisciplinaires (entreprises, associations, collectivités). Il est particulièrement axé sur le management de la mobilité avec les entreprises, et l'incubation de nouveaux services de mobilité (covoiturage, autopartage, vélos en libre-service). Il aborde aussi la question du travail nomade et encourage le travail à distance, les tiers-lieux, les *fablabs* (contraction de *fabrication laboratory*, ces lieux de partage d'outils, d'espaces, de productions numériques).

Enfin, depuis le troisième mandat commencé en 2014, la réflexion porte désormais sur la « ville servicielle », la ville partagée, et les nouvelles façons de coproduire la ville et l'action publique.

### **c. L'exemple du bureau des temps de Rennes**

À Rennes, les temps ont leur bureau depuis 2012. Ainsi, une équipe de techniciens mesure les temporalités de la ville dans ses diverses dimensions : temps de travail des personnels de la collectivité, temps de transports, accessibilité des commerces ou des services... Leurs analyses permettent de faire des choix politiques lors de la création de nouveaux équipements, un nouveau moyen de transport, par exemple.

Leur première étude a été consacrée à l'emploi à temps partiel des agents d'entretien des bureaux de la mairie qui intervenaient soit très tôt le matin, soit très tard le soir, leur faisant ainsi subir des horaires très contraignants. Le bureau a ainsi contribué à une nouvelle organisation facilitant l'intervention du personnel de ménage (des femmes en l'occurrence) aux heures normales de bureau. Elles y ont gagné, une meilleure considération professionnelle et une indéniable amélioration des conditions de travail beaucoup moins parcellisées qu'auparavant.

Le bureau est par la suite intervenu pour amener un éclairage sur le désengorgement de stations desservant des universités, ou sur les choix d'aménagements urbains pour l'implantation de tel ou tel service ou commerce dans un nouveau quartier.

#### **ZOOM : une carte des temps piétons, un outil original mis en place à Rennes**

Le bureau des temps a suivi l'exemple de démarches menées aux États-Unis dès 2007 : le *Walk Score*. L'objectif de l'application est d'estimer le temps pour les piétons entre deux déplacements afin d'encourager la marche, en agissant ainsi à la fois sur des questions de santé publique et sur l'environnement.

## 2<sup>E</sup> PARTIE : ADAPTER LES SERVICES ET POLITIQUES PUBLICS AUX TEMPS DES USAGERS

L'adaptation des services publics aux nouvelles temporalités des usagers est désormais un axiome essentiel de tout manager, et cette exigence n'est souvent plus remise en cause.

Si le service public doit évidemment s'adapter pour exister, il doit pour autant parvenir à maintenir la délicate conciliation des intérêts entre usagers, agents et managers. L'autonomisation et la responsabilisation de l'utilisateur est une des conditions de réussite de ce défi.

De nombreuses modalités permettent de donner corps à cette adaptation de l'offre de service à la demande : outil de recueil de besoin et d'expérience usagers, numérique, implication des citoyens... Au-delà des méthodes, ce sont les équipements, les bâtiments, les espaces publics, jusqu'aux projets urbains eux-mêmes, qui sont revisités pour mieux prendre en compte les temps des usagers dans leur conception et dans leur fonctionnement.

### **A. L'adaptation du service public aux usages ou l'existence d'un nouveau paradigme : l'utilisateur au cœur, l'utilisateur acteur**

L'existence du service public, au sens où l'entend Léon DUGUIT, se justifie par la nécessité d'apporter une réponse aux besoins des administrés. Ainsi qu'il le rappelle dans son traité, « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale<sup>6</sup> » est un service public.

De cette vision dite « subjective » du service public, les pouvoirs publics sont intervenus en proposant aux administrés une multiplicité d'offres de services déterminée et organisée par la puissance publique. Toutefois, à mesure que les phénomènes sociaux ont évolué, il est apparu essentiel d'adapter en conséquence le service public pour qu'il gagne en souplesse et réponde mieux aux besoins des usagers.

---

<sup>6</sup> Traité, t. III, 3<sup>e</sup> éd., p. 61

Il convient néanmoins que cette souplesse ne dénature pas le service public dans sa substance même, ni n'est générateur de tensions telles que les agents et les managers se trouvent tout à la fois désorientés ou en souffrance, ce qui inévitablement entraîne paradoxalement une dégradation du service rendu aux usagers, ou le serpent qui se mord la queue.

## 1. D'une action publique orientée vers l'offre à celle tournée vers la demande

### a. Un changement profond du paradigme du service public

Face à un phénomène social, la puissance publique peut choisir entre deux attitudes.

La première consiste à laisser se développer ce phénomène dans le cadre juridique existant, par la seule impulsion et sous la seule responsabilité des particuliers. C'est ainsi que les nouveaux usages temporels ont d'abord trouvé des réponses d'ordre privé. De la constitution de blog à la prolifération d'applications relatives aux droits et démarches des citoyens, en passant par Doctissimo, ces services privés ont plus ou moins bien répondu aux besoins, surtout par rapport aux exigences de fiabilité de l'information ou d'égalité de traitement comme dans le service public.

Si la question du temps des usagers ne saurait être ignorée, pendant longtemps la réponse des acteurs publics a été de la traiter unilatéralement, uniformément, invariablement. Françoise GATEL, sénatrice d'Ille-et-Vilaine et maire de Châteaugiron, constate pourtant un glissement « d'une société où le temps était formaté à une société où le temps est individualisé ».

Selon le Sénat<sup>7</sup>, la conception juridique classique qui explique le phénomène social très profond de l'adaptation des horaires des services publics n'a trouvé qu'une réponse formelle. En effet, deux principes du service public qui visaient pourtant à la souplesse et à l'intemporalité se sont avérés rigides et limitant :

- l'égalité entre les administrés contrevenant à la mise en œuvre d'actes adaptés et spécifiques à des besoins différenciés,
- la continuité conduisant à une permanence du service public ne permettant pas d'interroger sa pertinence dans un temps et dans un lieu donné.

C'est donc le troisième principe – la mutabilité du service public – qu'il faut aujourd'hui convoquer pour répondre à la désynchronisation des temps, ceci en conciliation avec les deux autres, bien qu'il s'agisse souvent pour les managers d'une injonction paradoxale.

---

<sup>7</sup> *Les politiques temporelles des collectivités territoriales*, Edmond HERVÉ (dir.), 22 mai 2014

La deuxième attitude que peut choisir la puissance publique consiste à intervenir dans le développement de ce phénomène : soit en tentant de le juguler, soit en adaptant son offre au phénomène en question. Les acteurs publics se sont tournés vers cette seconde option en modifiant profondément leurs « modes de faire » passant d'une action orientée vers l'offre à une action tournée vers la demande. Ils suivent en cela une démarche relativement identique à celle des acteurs privés, autour d'un triptyque méthodologique :

- Recueil des besoins des usagers
- Diagnostic territorial
- Adaptation de l'offre

Comme le rappelle le Sénat dans son rapport d'information<sup>8</sup>, « chacun doit comprendre que “servir le ou les publics” dans le respect des textes qui nous régissent, et de celui des statuts des agents qui participent à cette mission, ne peut s'accomplir qu'en réponse aux attentes de la population. »

Or, l'organisation taylorienne classique du service public ne correspond plus à ces rythmes. Nous sommes désormais confrontés à des organisations beaucoup plus difficiles :

- Du point de vue des usagers, une exigence quasi-consumériste d'un service rendu de qualité dans un délai particulièrement court.
- Du point de vue des élus, le cycle électoral et une désynchronisation des temps complexifient la maîtrise des agendas.
- Du point de vue des agents, une exigence d'un temps de travail cadré, pour profiter de leurs temps libre ou d'autres impératifs personnels.

### **b. L'adaptation à la demande des usagers : la nouvelle norme**

Ce constat d'une nécessaire adaptation, pour éviter de donner l'image surannée d'un service public, est d'ailleurs globalement partagé dans la sphère publique. Philippe LAURENT, maire de Sceaux et président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), rappelle dans ce sens que « les services publics de proximité sont à adapter aux temps nouveaux (immédiateté, simplification, qualité, résultats)<sup>9</sup> ».

« C'est le transport massif à des horaires stricts qui est interrogé face à la multiplicité des formes et des motifs de déplacements en commun. C'est l'état civil qui doit être repensé lorsque des administrés demandent à ce qu'on les marie un dimanche ou le jour de Noël », note Françoise GATEL.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, Philippe LAURENT (dir.), CSFPT, mai 2016



Dès lors, ce sont tous les équipements publics qui doivent réinterroger leurs pratiques. La piscine est ouverte le dimanche, c'est souvent un temps partagé en famille, un lieu public à la dimension sociale particulièrement significative réunissant des usagers de tous âges. « Tout le monde trouve normal qu'elle soit ouverte le dimanche », selon Françoise GATEL. On continue pourtant à s'interroger sur les bibliothèques qui ont un même profil d'usagers que les piscines.

De surcroît, contrairement à la pensée communément répandue pendant de longues années sur le sujet, ces attentes de la population ne peuvent être appréhendées par la seule puissance publique. C'est dans ce sens que s'est développée l'attention portée à l'expertise d'usage.

## 2. Une action de plus en plus « servicielle » pour répondre à la diversité des besoins des usagers

Aujourd'hui, les attentes de l'utilisateur sont multiformes, à l'image de la diversification de la société. Les services publics font face à cette diversification des profils et des parcours usagers, ce qui suppose d'étendre leur disponibilité à la fois dans ses formes et dans sa temporalité :

- Dans ses formes, par une diversification des canaux de réponse : accueil physique, téléphonique, courrier, messagerie, internet.
- Dans sa temporalité : ouverture étendue, permanence pour l'ensemble des canaux précités, systèmes d'astreintes.

La grande classification d'usagers dressée par Jacques CHEVALLIER<sup>10</sup> reste d'actualité, bien que les cas de figure possibles de la relation administration-administrés se multiplient. « La prise en compte de la diversité des situations a conduit au contraire à établir une typologie des administrés, rangés en **“catégories”** différentes selon la nature et l'intensité des contacts qu'ils entretiennent avec l'administration ; à côté des **“usagers”** qui utilisent les services, profitent des équipements que l'administration met à leur disposition, il faut faire place aux **“assujettis”** (contribuables incorporables, justiciables...) auxquels l'administration impose unilatéralement des obligations et des contraintes et aux **“collaborateurs”** dont l'administration utilise les aptitudes et les compétences. »

Parmi ces administrés, la contrainte du service public reste d'apporter un même service rendu aux familles avec de jeunes enfants, aux ménages biactifs qui attendent des services le week-end ou pendant les vacances, et aux personnes âgées ou à celles qui ne travaillent plus et attendent des services en semaine sur des horaires particuliers.

---

<sup>10</sup> Jacques CHEVALLIER, « Figures de l'utilisateur », in *Psychologie et science administrative*, PUF, 1985, p. 35-69

### a. Construire une politique publique volontariste autour des piscines, l'équipement public le plus fréquenté à Paris

La mise en place d'une action publique « servicielle » innove l'ensemble du service public. En témoigne l'exemple de la mairie de Paris et de sa politique volontariste. Elle est parvenue à moderniser le service public des piscines autour d'un projet permettant l'adhésion des usagers, des agents et des managers. Le « Plan nager à Paris » ou comment réunir le besoin de disponibilité de l'équipement des usagers et le temps de travail des agents ?

L'origine du projet remonte à un constat de dégradation des équipements et du service rendu. Les bassins sont bondés, la propreté laisse à désirer, les horaires sont capricieux. Enfin, une grève tournante est organisée en 2014. Les témoignages d'usagers sont d'ailleurs clairs, ici celui de Baptiste dans le 19<sup>e</sup> arrondissement de Paris : « Auparavant, la piscine c'était ingérable, entre ceux qui bénéficient d'horaires aménagés et les fermetures incompréhensibles en semaine, le week-end et surtout pendant les vacances, j'avais abandonné l'idée d'y aller. Force est maintenant de reconnaître que la politique des équipements est plus lisible. Les créneaux sont clairs et je sais comment m'y retrouver. » En effet, selon l'association Nageurs citoyens, une piscine parisienne sur quatre était fermée en mai. Une situation délicate lorsque l'on sait que Paris ne dispose que de 39 piscines, pour une fréquentation annuelle de 7 millions de visiteurs, soit 190 000 baigneurs potentiels par établissement.

Le plan quinquennal « Nager à Paris » consiste donc à améliorer la qualité du service rendu, qu'il s'agisse de la disponibilité des équipements ou de la politique sportive à travers 104 mesures, pour un coût de 150 millions d'euros. Comme le rappelle Jean-François MARTINS, adjoint au sport, dans un article au journal *Le Monde* : « On a un taux de "savoir-nager" de 75% à Paris, et de 54% en province, mais ce chiffre révèle de fortes disparités géographiques et sociales. Or, dans ce domaine, le nombre de piscines n'est pas prédictif. » Dès lors, il s'agit de développer une dimension pédagogique et participative au projet : pour assurer à tous une égalité de « savoir-nager », il convient d'étendre les horaires d'ouverture l'été, le soir, à l'heure du déjeuner, et de proposer plus d'activités éducatives à pratiquer en famille.

Le véritable changement pour les services a consisté dans l'établissement de nouvelles bornes d'organisation des équipements *via* un accord cadre faisant suite aux grèves. Il en a notamment découlé une organisation du temps de travail de 30h par semaine incluant un week-end, et correspondant au cadre commun du corps de métier des maîtres-nageurs, axée sur plusieurs principes :

- 2h obligatoires de pratiques sportives pour les agents
- 2h obligatoires de pratiques administratives
- 1h de sport enseignée est décomptée comme 1h30 de temps de travail

Pour accompagner ce nouveau cadre, les agents des piscines sont dans une logique de roulement. Les agents sont tenus de faire des week-ends sur le planning, étant précisé que cela leur permet également de décompter plus d'heures.

Cette organisation du temps de travail, globalement favorable aux agents, a permis de mettre fin aux grèves et de construire les soubassements du « Plan nager », c'est-à-dire un service public modulable et adapté aux besoins des usagers :

- Polyvalence pour tous les agents
- Mobilisation de tous les agents sur des créneaux élargis
- Élargissement du périmètre d'action des agents, désormais affectés à plusieurs équipements

Afin d'accompagner cette adaptation du travail des agents, la gouvernance des piscines a également évolué. Le service public des piscines est organisé par circonscription managée (plus larges que les mairies d'arrondissement) et par un directeur de territoire en relation constante avec le maire d'arrondissement. Ce dernier peut prendre un certain nombre de décisions dans les équipements de son arrondissement.

Très concrètement, ces changements structurels de l'organisation et du temps de travail ont permis de réaliser plusieurs mesures avant les délais initialement fixés par le plan. S'agissant de la question des temps et du service rendu à l'utilisateur, il convient de noter plusieurs avancées significatives.

Une augmentation générale des créneaux :

- Une disponibilité des équipements étendue avec huit piscines parisiennes à dominante grand public et, plus globalement, des créneaux pour le grand public augmenté de plus de 20 % d'ici 2020 grâce à l'élargissement de la plage horaire du midi, à davantage de plages 18h-20h et nocturnes, et à quatre piscines ouvertes chaque soir au moins jusqu'à 22h.
- Une adaptation des piscines aux besoins des parents et des enfants en généralisant les créneaux destinés aux familles avec des aménagements de bassin le mercredi et le week-end, avec l'accueil d'événements grand public (nuit de l'eau, week-ends à thème, manifestations festives) et avec l'ouverture des bassins écoles pour les activités de bébés nageurs et de sport santé.

Une amélioration du service rendu à l'utilisateur, membre à part entière des équipements :

- La responsabilisation des usagers au moyen notamment d'un « code du savoir-vivre en piscine » qui relève autant de la règle de bienséance que du règlement *stricto sensu* avec des principes simples pour limiter au maximum les conflits (affirmation du rôle essentiel des maîtres-nageurs pour la régulation du trafic des nageurs dans les lignes d'eau, séparation des flux des publics en cas de pluralité

de bassins permettant de faire cohabiter scolaires et grand public, partage des lignes d'eau entre les clubs et les nageurs individuels...).

- Un accueil amélioré dans les équipements avec une actualisation de la labellisation « QualiParis » autour des questions relatives à l'accueil des usagers ainsi qu'à une approche écoresponsable de la conception et du fonctionnement de ces équipements, mais également des équipements rénovés pour être plus conviviaux : espaces de repos et d'attente, nouvelle signalétique dans les halls d'accueil, installation d'équipements de confort pour les usagers et davantage d'espaces disponibles pour le bon fonctionnement des clubs.
- L'amélioration de l'écoute et de l'information aux usagers avec la création d'un comité de suivi du « Plan Nager » à Paris réunissant toutes les catégories d'usagers, les agents et les mairies d'arrondissement, ainsi qu'un nouveau système d'information en temps réel concernant tout le parc : fréquentation, fermetures et leurs causes auquel s'ajoutera un « réseau social des piscines ».

Le bilan du plan est d'ailleurs particulièrement satisfaisant. Plusieurs éléments saillants ressortent, les usagers perçoivent désormais les équipements comme disponibles et accessibles à tous. Ils se sentent responsabilisés sur l'utilisation de l'équipement, notamment sur l'accès aux piscines ou sur l'hygiène. Le témoignage de Marlène, jeune maman élevant seule ses enfants, est édifiant : « Je viens à la piscine avec ma mère et mes deux filles, souvent le dimanche. J'y reste une bonne partie de la journée, car c'est un moment de détente sportive pour moi, un moment de socialisation pour ma mère qui est veuve, et un moment d'apprentissage de multiples activités pour les filles. » Celui de Sassou est également intéressant : « J'habite dans le 19<sup>e</sup> et pour moi la révolution, c'est le comité d'usagers. Toutes les associations et les sportifs du coin peuvent y participer et donner des idées pour améliorer les usages, et surtout faire remonter les nombreux problèmes. »

Les agents, quant à eux, perçoivent la réforme comme positive, les rythmes de travail ont été adaptés et le fait que tous y soient soumis rassure les agents quant au respect du principe d'égalité. Les représentants du personnel sont ressortis plus forts de la réforme, ils participent désormais à l'accompagnement du plan. La polyvalence est ressentie comme un moyen de développer leurs compétences. Franck, maître-nageur, témoigne de ce qui a changé pour lui : « Pour moi, l'adaptation du service, c'est la modernité. On n'en pouvait plus de travailler sur un rythme hyper formel, pas d'adaptation possible, toujours au même endroit, avec les mêmes personnes et des usagers difficiles. Désormais, tout change, le rythme correspond beaucoup plus à nos besoins, on a réussi à faire des usagers des partenaires, ça discute bien. Enfin, j'ai un déroulé de carrière que je ne percevais pas avant et qui peut être intéressant. Moi, ce que je veux, c'est être chef de bassin pour manager une équipe. Avant, ce que je voulais, c'était vite rentrer chez moi. »

## b. S'adapter aux nouveaux usages pour élargir l'accès à la culture : la question de l'ouverture des bibliothèques

Les bibliothèques structurent l'ensemble du territoire au moyen d'un maillage très fin. Il s'agit de l'équipement public le plus fréquenté par les Français. Pourtant, le personnel des bibliothèques, très professionnel, ne présente pas, en comparaison d'autres équipements publics, un rapport très poussé à la demande usager. En outre, la disponibilité d'ouverture est à ce stade relativement limitée au regard d'autres équipements, notamment des piscines.

Les bibliothèques ouvrant 30 heures, soit 253 jours par an sont largement minoritaires (30%), contre une moyenne de 182 jours pour la majorité des bibliothèques (65%) et de 208 jours pour les collectivités de 6 000 habitants et plus. De nombreux publics sont pénalisés par le faible nombre d'heures d'ouverture hebdomadaires des bibliothèques, notamment les actifs, les personnes ne partant pas en vacances, les étudiants ne disposant pas de bonnes conditions de travail à domicile et/ou d'espaces *ad hoc* dans les bibliothèques universitaires souvent excentrées.

Pourtant, Xavier GALAUP, président de l'Association des bibliothécaires de France et chef du service développement culturel, éducatif et sportif au département du Haut-Rhin, rappelle, lors de l'entretien que nous avons eu, que « le premier service d'une bibliothèque, c'est d'être ouvert ».

D'ailleurs, la tendance lourde est de voir les bibliothèques évoluer de plus en plus comme des espaces culturels et de loisirs, offrant de nombreuses activités et animations sur place dont l'accès est le plus souvent gratuit. Les publics aspirent donc très naturellement à en profiter davantage lors de leurs périodes de disponibilité. Laurent BOUVIER-AJAM et Dominique COTTE<sup>11</sup> à ce propos : « Il ne s'agit plus seulement de pouvoir emprunter facilement des documents, mais de passer un moment dans un lieu, souvent jugé agréable, qui offre un large éventail de ressources que l'on ne peut trouver ailleurs à moins de les acheter. D'une certaine manière l'idée d'une accessibilité permanente et sans limite se répand dans le public qui comprend de moins en moins pourquoi la bibliothèque se conforme, au mieux, à des horaires de bureau. »

L'État a conscience du problème et propose des solutions avec la réforme des conditions d'octroi de la dotation générale de décentralisation en avril 2016. Par ce moyen, l'État se donne « la possibilité d'accompagner les collectivités territoriales qui souhaitent étendre les horaires d'ouverture des bibliothèques publiques le soir et le dimanche à travers une prise en charge d'une partie des coûts supplémentaires engendrés par ces nouveaux horaires<sup>12</sup>».

<sup>11</sup> *Étude d'impact sur l'optimisation des horaires d'ouverture des bibliothèques territoriales*, Laurent BOUVIER-AJAM et Dominique COTTE (dir.), 2015

<sup>12</sup> « Ouverture des bibliothèques le soir et le dimanche : un an après », ministère de la Culture et de la Communication [communiqué de presse], 20 avril 2017 : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Presse/Archives-Presses/Archives-Communiqués-de-presse-2012-2017/Annee-2017/Ouverture-des-bibliothèques-le-soir-et-le-dimanche-un-an-après>

Selon le ministère de la Culture : « En à peine une année, ce sont plus de 20 collectivités qui ont décidé d'ouvrir plus largement leurs bibliothèques, parmi lesquelles Paris, Angers, Le Havre ou encore Vaulx-en-Velin. Comme il s'y était engagé, l'État les a soutenues et a mobilisé plus de 700 000 € pour l'ensemble des collectivités qui ont fait ce choix de la culture. En 2017, ce sont plus de 30 bibliothèques supplémentaires qui devraient ouvrir davantage au public, parmi lesquelles celles des villes de Caen, Lille, Bordeaux, Brest, Rouen, Marseille ou Strasbourg. Par ailleurs, 155 collectivités ont fait part de leur intention de rentrer dans le dispositif<sup>13</sup>. »

Il apparaît toutefois nécessaire d'aller plus loin que cette réponse à la demande d'utilisateurs en construisant, comme l'indique Xavier GALAUP, « un projet qui aille au-delà de l'accueil du public ». En d'autres termes, il faut étendre les fonctions des bibliothèques à l'action culturelle. Construire une politique de l'offre qui propose une vraie expérience aux usagers (rencontre d'auteurs, ateliers thématiques...). La difficulté à l'heure actuelle n'est pas seulement budgétaire. Le milieu des bibliothécaires se montre encore frileux sur la conduite du changement, bien qu'il ne soit pas bloqué sur le travail le dimanche ou en soirée.

Sur la méthode, le rapport sur l'optimisation des horaires d'ouverture des bibliothèques territoriales de Laurent BOUVIER-AJAM et Dominique COTTE<sup>14</sup> donne quelques clés de réussite du changement en indiquant qu'il convient de traiter distinctement la question du dimanche et celle des soirs en semaine. De même, plutôt qu'instaurer un roulement obligatoire entre les agents, le volontariat, le recrutement ou des moyens supplémentaires resteraient la voie à suivre.

### **c. Adapter l'offre aux publics les plus éloignés à travers la politique de la ville**

Aujourd'hui, il est difficile dans les quartiers de la politique de la ville de construire une action spécifiquement auprès des jeunes de 14 à 25 ans, bien qu'ils en constituent la cible prioritaire. Ceci s'explique par le fait que ce public est le plus éloigné des différents dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics et le tissu associatif.

L'objectif d'un certain nombre de villes rencontrées, de Saint-Denis à Villiers-sur-Marne en passant par Bagneux, consiste à proposer aux 14-25 ans des activités dans lesquelles ils se reconnaissent. Pour opérer ce rapprochement, une méthodologie bien spécifique – mettant au cœur de son action la question des temps – est nécessaire.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

Des moyens sont préalables à toute démarche pour atteindre ces publics éloignés :

- Moyens humains : il est difficile de trouver des agents disponibles et motivés pour opérer en nocturne, pour aller au contact des jeunes dans ces quartiers dits difficiles.
- Moyens juridiques : il est nécessaire de respecter la réglementation du travail sur le travail de nuit. Par ailleurs, les conditions de sécurité des agents doivent être prises en compte, tout comme les modalités de restauration ou de transport.
- Moyens budgétaires : une politique de rapprochement des publics éloignés est coûteuse. Si elle suppose de l'optimisation de moyens (postes d'accueil réduits et remplacés par des fonctions de « aller vers » plutôt que d'attendre la visite de l'usager, selon l'expression dans les services de citoyenneté), la création d'un poste de médiateur est évaluée entre 35 000€ et 55 000€ annuels. De même, un bus ou camion permettant de faire de l'itinérance coûte entre 15 000€ et 40 000€.

S'agissant de la démarche en tant que telle, les villes observées ont choisi un pilotage et une organisation bien spécifiques. En outre, afin d'assurer la réussite de leurs dispositifs, elles ont rapproché leur offre de la demande, inversant par la même la logique. C'est le besoin des jeunes qui crée l'action des villes.

L'organisation et le pilotage ciblé de la démarche sont la condition *sine qua non* de réussite de l'opération. Des villes interrogées, on retient plusieurs traits communs :

- Informer au préalable les habitants par des canaux multiples.
- Être disponibles auprès d'eux sur des créneaux et des emplacements adaptés : Saisir les publics éloignés c'est d'abord se lever tôt, être présent aux arrêts de bus le matin lorsqu'ils vont au travail et le soir lorsqu'ils reviennent, trouver les créneaux pour toucher les publics qui ne travaillent pas, être présent tard le soir pour parler aux jeunes.  
C'est aussi accepter de rentrer dans les barres d'immeubles, par exemple. Des formations sont aujourd'hui proposées pour apprendre aux agents, aux médiateurs, à opérer cet « aller vers », notamment celle de Yazid KHERFI avec son association Médiation nomade, dont la démarche a été utilisée avec succès en 2016 à Bagneux selon les responsables eux-mêmes (élus, administration).
- Co-construire la formalisation de l'offre avec eux : l'offre de services peut être construite avec les citoyens, en lien avec les associations qui accompagnent les jeunes. Construire ensemble, c'est assurer l'adhésion.

Si l'effort requis des agents est particulièrement significatif, avec un allongement global des horaires et des fonctions, les résultats ne se font pas attendre et agents comme usagers valident ce type de démarches participatives.

Du point de vue des agents rencontrés, en dépit de l'effort évoqué, c'est la transversalité des interventions entre service et l'accompagnement individualisé qui est appréciée dans le dispositif « aller vers ». En outre, pour les agents, il apparaît préférable de prendre en compte les avis des usagers et d'y apporter une réponse structurée plutôt que de construire une offre de services *ex nihilo*.

Du point de vue des usagers, les résultats de la démarche sont plus diffus tant ils n'auraient pas été habitués jusqu'alors à être pris en compte ou à être partie prenante de la construction d'une politique, constat que partage la ville elle-même. Ce qui ressort également, c'est le temps long nécessaire pour ces démarches. Si les usagers interrogés apprécient l'initiative, ils veulent qu'elle se reproduise dans le temps long. Le témoignage d'Énora, usager de la Maison des jeunes à Bagneux, est représentatif de cette vision : « J'ai envie de participer dans ma ville, d'influer sur les décisions pour améliorer notre accès au sport, aux bibliothèques ou à la culture en général. Dans l'esprit, la démarche du "aller vers" est intéressante, car on nous prend enfin en compte, mais il a fallu tellement longtemps que l'on a du mal à faire confiance. Quoi qu'il en soit c'est le seul moyen pour ne pas se mettre définitivement à dos tout le monde. Mais il va falloir tenir la démarche sur la durée et respecter les promesses qui sont faites sur nos marges de manœuvre. »

### **3. Les limites de l'adaptation du service public : faut-il encourager ou freiner le mouvement ?**

Si la doxa pousse aujourd'hui à une adaptation constante du service public aux besoins des usagers, il n'est pas certain, au regard des témoignages recueillis, que le rôle du service public soit de construire une ville disponible 24h/24. À l'inverse, la solution paraît dans la construction d'un modèle acceptable pour tous (usagers, agents, élus).

#### **a. Des conditions d'exercice du service public plus difficiles**

Contrairement à l'idée reçue, l'adaptation du service public à la demande ne résulte pas d'un choix politique mais plutôt d'une fenêtre d'opportunité coût-avantages. La demande des usagers s'impose désormais au politique. Par conséquent, les élus n'ont plus que le choix du curseur, celui-ci étant significativement réduit par les politiques de consolidation budgétaire.

Les conditions d'exercice du service public deviennent de plus en plus difficiles, tant pour les élus que pour les agents. En témoigne l'expérience des guichets uniques numériques dont l'objet est pourtant d'autonomiser et de responsabiliser l'utilisateur pour soulager l'agent de tâches d'exécution.

#### **ZOOM : les limites de l'autonomisation du service public, un exemple de guichet unique numérique**

Les guichets uniques se multiplient. Ils offrent un accès facilité aux usagers pour suivre leurs droits et effectuer diverses demandes. Ainsi des communes qui proposent ce type de dispositif ou encore du législateur qui a formalisé des maisons de service au public et des maisons de l'État, intégrant ces plateformes d'accès numériques. Des agents les animent pour informer et former les administrés à ces nouveaux usages numériques.



L'objectif principal de ces démarches est de maintenir un service public accessible aux administrés. Il vise également à rendre l'utilisateur plus autonome grâce au numérique, ce qui, de fait, transforme la nature des relations entre agents et usagers.

Le témoignage d'Alain, agent d'accueil dans un guichet unique numérique d'une commune de première couronne parisienne, signale que cette tendance lourde d'évolution du service public présente des difficultés à ne pas négliger. Les postes numériques conduisent à une « mise au travail » des administrés. Le rôle des agents passe désormais de l'accueil à « responsables de la formation » des administrés. Les agents doivent en quelque sorte les « encadrer » alors qu'un rapport de clientèle voire de subordination se construit. Si les « agents d'accueil encadrent le travail des usagers, ils n'en deviennent pas pour autant leurs chefs » car, d'un point de vue statutaire, la relation de pouvoir demeure favorable aux « usagers-clients ».

Toujours selon Alain, ce travail de « formation » des usagers est concomitant avec une fonction de « veille » et de surveillance des autres usagers installés en même temps sur les autres postes informatiques. Cela conduit à une lourde charge de travail : intervenir auprès d'un usager, c'est potentiellement laisser passer ou créer d'autres incidents sur les autres postes, incidents qu'il faudra ensuite corriger.

Avec ce nouveau rôle de formation, c'est une nouvelle « répartition des tâches entre agents et administrés » qui se dévoile. En effet, la « mise au travail des usagers » renouvelle la frontière entre le travail fourni par les uns et les autres. Cette frontière « s'inscrit dans un rapport de pouvoir entre agents et usagers » et apparaît dans les mots et les gestes des agents qui cherchent à établir nettement ce qu'ils pourront faire eux-mêmes et ce que les usagers devront faire.

Ainsi, comme les agents souffrent parfois de se sentir rabaissés par des usagers, ils « expliquent sans faire », de manière à laisser à l'utilisateur l'exécution de la tâche. Lorsque les agents en viennent à exécuter une tâche qui incombe désormais à l'utilisateur, c'est pour répondre à la pression des autres usagers qui attendent et qui manifestent leur impatience. Mais c'est aussi parce que les agents d'accueil souffrent, parfois, de voir un travail, qu'ils exécutaient auparavant avec rapidité et dextérité, laissé entre les mains d'utilisateurs lents et maladroits. Ils interviennent alors autant pour manifester toute leur expertise que pour accélérer la conclusion de la démarche.

Cette délimitation de la frontière entre l'activité des agents et celle des usagers est source de tensions qui peuvent conduire à une dégradation du service public. Le management a ici un rôle prééminent à jouer pour assurer le bon fonctionnement de tels dispositifs. Toutefois, il reste bien souvent distendu, en raison des politiques de maîtrise budgétaire.

## **b. Une action équilibrée entre offre et demande**

Il faut certes adapter le service public pour mieux vivre ensemble, mais cela ne signifie pas de le transformer au risque de le déconstruire.

Retrouver la logique de la demande n'implique pas de s'aligner systématiquement sur elle. Il ne faut pas perdre de vue que les demandes sont diverses. Elles obéissent à des motivations multiples, certes à comprendre, mais pas nécessairement à satisfaire si cela doit nuire à d'autres usagers ou dégrader le service rendu. Des inégalités d'expression existent également : toutes les paroles doivent être entendues, même les plus éloignées du service public. L'important est de veiller à leur pluralité, d'établir un dialogue, un débat pour aboutir à des priorités, à des décisions et à des mises en œuvre.

Des méthodologies spécifiques permettent donc de conjuguer offre et demande. Il convient de structurer l'adaptation du service public pour répondre à la fois aux demandes les plus nombreuses, aux plus urgentes, aux plus spécifiques. Pour ce faire, Edmond HERVÉ rappelle à juste titre : « Il est important de bien cerner le temps de celles et ceux qui travaillent, qui circulent, qui ont des obligations familiales, des contraintes de communication. La demande peut être celle du jour, celle de la nuit. Elle peut être durable, éphémère, événementielle, prévisible, imprévisible... Elle peut être suscitée par le loisir, la participation démocratique. »

## **c. Pour une réponse pragmatique, méthodique et responsabilisant l'utilisateur**

Comme l'évoquent Peter SLOTERDIJK<sup>15</sup> ou encore Daniel INNERARITY<sup>16</sup>, le défi des élus est désormais celui de la maîtrise du temps par une action pragmatique. Ils prônent ainsi une « chronopolitique », c'est-à-dire une maîtrise de la temporalité des rythmes sociaux. Selon eux, la vitesse du social représente une menace pour la démocratie, en ce qu'elle est génératrice de tensions entre pouvoirs publics et usagers. Le rôle du politique consiste alors à « gouverner le temps » par le biais d'un appareil administratif nouveau : souple, agile, multiforme, car « celui qui contrôle le temps a un pouvoir ».

Françoise GATEL s'inscrit dans cette vision d'une approche pragmatique du service public. L' élu et les managers doivent, selon elle, maîtriser le temps dans la constitution de leur projet de territoire.

---

<sup>15</sup> Peter SLOTERDIJK, *Colère et temps* (trad. Olivier MANONNI), Maren Sell Éditeur, Paris, 2007

<sup>16</sup> Daniel INNERARITY, *Le futur et ses ennemis – De la confiscation de l'avenir à l'espérance politique*, Climats, Paris, 2008

Concrètement, une méthodologie s'impose pour faire coïncider demandes temporelles et offres des services publics :

- Construire un projet global d'adaptation du service aux usages qui soit également économiquement viable ou, en d'autres termes, un modèle acceptable pour tous (usagers, agents, élus).
- Programmer et minuter tous les projets en rapport avec le cycle électoral.
- Utiliser les nouveaux outils numériques et faciliter leur démocratisation.
- Solliciter l'expertise des usagers et celle des agents au moyen d'une démarche collaborative poussée.

Edmond HERVÉ précise cette méthodologie de construction d'un projet de territoire intégrant les nouvelles temporalités en indiquant qu'il convient de réunir un « tryptique fonctionnel » autour de la fonction politique, de la fonction d'expertise et de la fonction de consultation.

Retenons surtout l'importance de la fonction politique sans laquelle le projet managérial de la collectivité ne saurait trouver de soutien : « Nous sommes là au cœur de la transversalité [...]. Nous ne sommes pas dans le champ de l'unilatéral, de l'ordre vertical unique, mais dans celui du partenariat, du collectif, de la co-construction. Pour que le processus aboutisse, il faut une autorité qui dispose d'une légitimité, d'une durée, d'une capacité à entraîner pour décider, contracter. Une autorité qui porte et fasse partager une philosophie assurée, explicitée [...] Un authentique leader ouvert – ou leur délégué – doit se mettre au service de cette politique. À lui de porter, de faire partager cette culture temps et d'y faire adhérer l'ensemble de son institution : le temps traverse différents champs d'activités, différents âges, institutions et lieux. Avoir le réflexe "temps" fait partie d'une culture. »

Pour autant, il importe aussi d'admettre que le service public ne peut pas tout et reste soumis à certaines limites, juridiques et économiques notamment. Il convient donc de communiquer auprès des usagers sur ces contraintes :

- La revendication de la collectivité : la décision politique doit être économiquement viable.
- La revendication du personnel : les agents publics sont humains et ont également des besoins.

## B. Adapter les services publics aux nouveaux usages du temps : les nouveaux outils

L'évolution de la prise en compte de l'usage et des usagers dans la construction des politiques publiques, sous le prisme notamment des nouvelles temporalités, impose le recours à de nouveaux outils pour construire l'action locale. Pour mieux prendre en compte les nouveaux temps dans l'action locale, le design de service et l'open data sont deux champs d'innovation à investir.

### 1. Recueillir le besoin et partir des utilisateurs pour des politiques publiques plus efficaces : un défi démocratique

#### a. Le design des politiques publiques permet de rapprocher l'usager et les acteurs publics

Le design est une méthode pour concevoir, avec l'utilisateur, des équipements, des services, des politiques publiques les plus adaptés aux usages. Cette méthode remplace l'usager et ses usages en début de chaîne de production de l'action publique.

De nombreuses démarches de design des politiques publiques sont lancées, car elles explorent la démocratie participative, le développement durable, l'économie de la connaissance, celle de l'échange et du partage avec, pour finalité, de transformer nos modes de vie contemporains vers une plus forte soutenabilité.

Pour mener ces démarches dans nos organisations, des conditions sont nécessaires à leur émergence : c'est souvent la création d'un espace spécifique, la définition de temps dédiés, l'adoption d'un protocole pour favoriser la créativité et imaginer des solutions nouvelles.

#### b. Les Living Lab, laboratoires vivants au service du développement des nouveaux usages

Le *Living Lab* est une méthodologie où citoyens, habitants, usagers sont considérés comme des acteurs clés des processus de recherche et d'innovation. Le *Living Lab* rassemble ainsi des citoyens, des entrepreneurs et des associations, pour tester en grandeur nature les services, les outils ou les usages nouveaux.

Les *Living Lab* ont pour la plupart un terrain d'application dédié, par exemple, les champs de la santé (comme le *Living Lab I-Care* en région Auvergne Rhône-Alpes ou le *Well* en Wallonie), ou l'objet connecté (comme **Cityzen Sciences**, également en région Auvergne Rhône-Alpes).

La **Cité du design** à Saint-Étienne a choisi le design comme terrain d'application, avec notamment pour les collectivités une entrée politique publique. Le protocole de travail mis en œuvre se concentre sur l'analyse des usages afin de trouver de nouvelles solutions.

## ZOOM : LUPI, outil opérationnel du Living Lab à la Cité du design à Saint-Étienne

La Cité du design accompagne les collectivités et les entreprises dans leurs projets d'innovation. Le **Laboratoire des usages et des pratiques innovantes** (LUPI) propose ainsi un accompagnement méthodologique des porteurs de projets qui souhaitent initier de nouvelles pratiques dans la construction de leur action. Dans le secteur public, il s'agit à la fois d'intégrer le design dans les services, mais également de produire de l'innovation par les usages.

Par un processus participatif d'innovation, le LUPI permet de trouver de nouvelles idées et de recomposer les services par l'application de différents principes :

- Création d'une équipe chez le porteur de projet en mobilisant des ressources internes diverses (administration, technique, communication...). Cette équipe interne sera accompagnée par une équipe de designers composée par le LUPI.
- Accompagnement de l'équipe par une démarche apprenante pour lui faire acquérir la méthodologie de projet portée par le LUPI et de nouvelles compétences favorisant la créativité et l'innovation.
- Utilisation outils du designer, à savoir observer, co-crée et concevoir, pour recomposer le service.

Le projet se déroule alors en trois phases :

1. **La phase initiale de cadrage** : reposer les grandes questions du projet, comprendre les enjeux, identifier les utilisateurs, reposer et reformuler la question de départ.
2. **L'observation par l'expérience** : partir sur le terrain pour rencontrer les usagers, être en empathie avec eux, comprendre leurs motivations, capter les signaux faibles, identifier les actes et les postures qui ne sont pas toujours formalisés. Chacun des membres de l'équipe projet va ainsi rencontrer et s'entretenir avec un utilisateur qui lui est éloigné, afin de mieux saisir son regard.
3. **La restitution collective** : chaque membre de l'équipe projet rend compte aux autres participants de son entretien de terrain, les informations qu'il a confirmées, celles qu'il a apprises et celles qui l'ont au contraire étonné.

Les solutions sont présentées sous forme de scénarios d'usages ou *story telling* qui seront les supports d'aide à la décision. Cette technique du **prototypage** est un outil utilisé par les designers pour tester les solutions qu'ils ont imaginées. Cette méthode permet également de rendre tangibles des processus complexes et invisibles. L'image remplace le texte et permet de voir les choses différemment.

### c. Du droit au devoir d'expérimentation ou comment oser prendre des risques pour nos usagers

Une des conditions de réussite réside, par ailleurs, dans un postulat de départ : **nous avons un devoir d'expérimentation et un droit à l'erreur.**

Le législateur a instauré un droit à l'expérimentation en 2003, autorisant les acteurs publics à adapter les lois et règlements nationaux aux situations locales. Pour autant, ce droit demeure peu mobilisé par l'action locale. Dans son rapport *L'innovation au pouvoir*, Akim OURAL fait reposer cette frilosité sur une **surestimation des risques juridiques**. Aussi, une des propositions réside dans l'analyse objective des risques juridiques et une simplification des normes et des pratiques administratives.

Le faible recours à l'expérimentation locale repose également sur la contrainte d'être autorisée par **une loi d'expérimentation**, disposition très complexe à mettre en œuvre.

Le devoir d'expérimentation nécessite donc une évolution des pratiques professionnelles pour les élus, les managers et les agents. La revendication du devoir d'expérimentation ouvre, en effet, un nouveau droit : celui de se tromper. Le droit à l'erreur est intrinsèque au projet et à la construction de l'action publique<sup>17</sup>.

### d. Empowerment des usagers : le transfert de compétences et d'action locale

La reconfiguration actuelle des services publics peut également s'opérer par une habilitation des usagers des services à le produire par eux-mêmes.

L'*empowerment* s'attache ainsi à **donner aux utilisateurs un niveau de compétence maîtrisée** pour rendre le service en leur en faisant comprendre les limites : là où ils peuvent aller et là où ils ne seront pas capables d'aller.

Ce pouvoir conféré aux usagers et utilisateurs d'un service ouvre de nouvelles perspectives dans la construction collective de l'action publique. Il ne s'agit plus d'analyser l'usage pour construire la politique publique, mais de permettre à l'utilisateur, **sur la base de sa propre analyse de son besoin**, de contribuer à l'élaboration de « son » service public.

#### **Un exemple dans nos territoires : les *greeters* ou comment des habitants font du tourisme participatif sur de nouveaux temps**

Ces dernières années, le modèle des *greeters* essaima dans différentes villes de France, grandes ou petites. Développé aux États-Unis dans les années 1990, ce modèle repose sur la volonté de certains habitants, passionnés et érudits de leur territoire, d'accompagner touristes ou visiteurs à sa découverte. Ces rencontres sont

---

<sup>17</sup> *L'innovation au pouvoir, pour une action publique réinventée au service des territoires*, Akim OURAL (dir.), SGMAP, avril 2015

organisées sur les temps libres de ces volontaires : les visites guidées peuvent être nocturnes, sur des temps différents et un format personnalisé ou sur la base d'un consensus.

## 2. La neutralisation du temps par le numérique et le service public en continu : entre technologies et libertés fondamentales

### a. Plateforme et portail numérique : un service continu en recherche d'efficacité

Avec le développement d'internet et des outils numériques associés, les acteurs publics ont développé de nombreux services en ligne. Plateformes d'information ou démarches en ligne, de plus en plus de collectivités proposent une offre de services continue.

Avec la dématérialisation des documents administratifs et comptables, les enjeux de ces plateformes portent sur leur imbrication dans une même urbanisation à travers des projets de gestion électronique des documents (GED), mais également sur la simplification des processus de collecte et de traitement des données.

Au niveau de l'État, les démarches « Dites-le-nous une fois » ou la plateforme « Association » s'inscrivent dans cette volonté de moderniser et de simplifier les démarches administratives des usagers. Les temps de l'administration et de l'usager sont optimisés dans un même souci d'efficacité.

#### **Des exemples dans nos territoires : la gestion du temps d'attente dans les services publics**

La Ville de Grenoble met la culture à contribution pour rendre plus agréables les temps d'attente des usagers. Elle propose, en partenariat avec un éditeur littéraire collaboratif, des histoires courtes à découvrir en 1, 3 ou 5 minutes. Le concept créé par la start-up propose de télécharger et d'imprimer sur des bornes, dans les espaces d'accueil, ces histoires courtes et inédites. Les utilisateurs peuvent également devenir contributeurs, les lecteurs étant invités à écrire sur la plateforme.

### b. La gestion du temps réel : vers un service numérique augmenté

Le développement des services numériques ouvre aujourd'hui de nouvelles perspectives par l'interaction et l'alimentation des données en temps réel **grâce aux usagers.**

L'administration et les services publics gèrent en continu la production de « temps » pour donner de l'information aux usagers par la mise en œuvre d'algorithmes : temps d'attente d'un transport en commun, à l'accueil d'un service, temps de circulation du trafic. Le niveau de satisfaction des usagers est autant lié à la moindre durée d'attente qu'à la qualité de l'information qui lui est transmise.

Par ailleurs, sur le marché, de plus en plus d'applications numériques sont nourries des données fournies par les utilisateurs eux-mêmes. Les applications d'accompagnement à la circulation reposent en grande partie par les informations communautaires apportées par les utilisateurs signalant, en direct et en réel, accidents, travaux, embouteillages...

Cette nouvelle génération d'outils numériques, qui intègre le collaboratif et les usages par rapport à la donnée, aboutit à la notion de **service public augmenté**. Ainsi, les services de gestion des temps publics de demain pourraient être augmentés par les contributions portées par les utilisateurs eux-mêmes, le *crowdsourcing*, de sorte à remplacer le temps estimé par le temps réel déclaré. Cette perspective de service augmenté par l'information de durée ou de temps ouvre également l'opportunité de nouveaux échanges entre les contributeurs.

#### **Des exemples réalisés au-delà de nos frontières**

- **Mexico City** : face à l'absence de référencement des lignes de transports en commun dans une des villes les plus peuplées du monde, les habitants, accompagnés d'une ONG, ont mis en œuvre un « Mapathon », sur la base du *crowdsourcing* et de la collaboration, pour créer une cartographie des lignes de bus à l'usage de tous.
- **La métropole de Montréal** a proposé une application, MTL Trajet, pour mieux comprendre les déplacements de ses habitants. Pendant un mois, les utilisateurs volontaires ont produit des données sur leurs déplacements, afin d'aider les pouvoirs publics à mieux aménager les flux de la métropole.

La gestion du temps réel ouvre un débat démocratique sur la réciprocité des attentes et sur le niveau de libération des données que nous sommes chacun prêts à concéder. De l'usager au contributeur, cette gestion du temps est un des facteurs contemporains de la justice sociale entre les citoyens, le temps étant une valeur en soi et une ressource inégalement répartie.

### **3. L'émergence de nouveaux services temporels et de nouveaux temps du service : bousculer les pratiques professionnelles**

Pour répondre aux nouvelles temporalités, les acteurs publics développent des nouveaux temps de services publics. Les politiques et les équipements publics s'ouvrent sur l'espace public et les nouveaux usages en cumulant différentes fonctions et temporalités.

Les équipements ne sont plus l'apanage d'une fonction et d'un service. Partis du constat que les temps d'utilisation de ces lieux publics n'étaient pas toujours optimisés, les acteurs publics ont ouvert l'utilisation des locaux à d'autres usages sur de nouveaux temps. Ainsi, les écoles publiques, exploitées seulement en semaine et pendant les périodes scolaires, sont ouvertes à de nouvelles activités comme le péri- et l'extra-scolaire, jusqu'à l'associatif.



Les services publics explorent aussi de nouveaux usages et de nouveaux temps. Dans le secteur culturel, les musées et les salles de spectacles proposent une offre culturelle spécifique sur les pauses méridiennes (exemple des « concerts-sandwichs » à Poitiers) et les bibliothèques ouvrent de plus en plus leurs portes le dimanche. Ces pratiques tendent à favoriser l'émergence de tiers-lieux, à mi-chemin entre les espaces professionnels et les espaces familiaux. Les tiers-lieux réconcilient ainsi les nouveaux temps contemporains que nous passons en dehors du travail et du cercle familial. Ces espaces informels offrent de nouvelles sociabilités en dehors des institutions traditionnelles.

### **ZOOM : quand l'expérimentation conduit à l'abandon, le cas d'une médiathèque dans une communauté d'agglomération de taille moyenne dans le Sud-Ouest**

Par un volontarisme politique fort et à l'occasion de l'ouverture d'un nouvel équipement, la communauté d'agglomération (CA) a bâti une nouvelle politique intercommunale de lecture publique visant à prendre en compte les besoins et les rythmes modernes de ses utilisateurs, et à proposer une activité sur le territoire en période de creux.

Outre la programmation architecturale et la politique culturelle de l'établissement, la question des horaires présente une opportunité pour capter de nouveaux publics, que ce soit les promeneurs du dimanche comme les actifs de la semaine. Sur la base de l'observation empirique du territoire, l'amplitude d'ouverture de l'équipement a intégré certaines soirées et une ouverture hivernale le dimanche après-midi.

Quatre années d'expérimentation ont permis de tester cette ouverture et son effet sur les publics. Si les deux premières années ont permis d'accroître fortement la fréquentation de l'équipement et l'adhésion de nouveaux publics, les deux années suivantes montrent qu'un plafond a été atteint, les nouveaux lecteurs potentiels étant devenus un public habituel.

Le dimanche étant désormais un jour d'ouverture comme les autres, sans impact sur la captation de nouveaux publics, la CA a pris la décision de renoncer à sa pérennisation. En effet, les moyens alloués à cette ouverture étaient conséquents pour une intercommunalité de taille moyenne, avec le recours à des emplois étudiants vacataires et des heures supplémentaires pour les agents du service. La revue de l'offre de services de la CA, dans ce contexte de contrainte budgétaire, a mis en balance les surcoûts du service et ses effets sur le service public.

En revanche, les élus ont fait le choix de maintenir le niveau de la politique d'acquisition et de l'offre culturelle de l'équipement, la gratuité de son accès et son amplitude d'ouverture en semaine notamment par des nocturnes. Avec une ouverture hebdomadaire de 35 heures, la fin de l'expérimentation de l'ouverture saisonnière dominicale a certes suscité le regret chez certains lecteurs, mais pas de mouvement d'indignation selon le directeur de la médiathèque.

## C. Vers une nouvelle prise en compte des usages temporels dans les projets urbains

Le temps, au même titre que l'espace, constitue la matière du projet urbain. En effet, le thème du temps ne se limite pas à la manière dont on vit une ville ou un territoire, l'habite, y met en œuvre des politiques publiques. Il renvoie également à la manière même dont la ville est fabriquée, c'est-à-dire conçue et construite.

Le concept d'« urbanisme temporel » a été avancé pour faire évoluer les pratiques et conceptions urbanistiques vers une planification plus souple et ouverte. L'association Tempo Territorial a par exemple consacré, en décembre 2007 et septembre 2009, deux séminaires rassemblant universitaires et praticiens sur ce thème. Il s'agit non seulement d'intégrer la « 4<sup>e</sup> dimension » temporelle dans la définition des projets urbains, mais aussi de réinterroger en profondeur, par la prise en compte du temps, la manière de concevoir et de réaliser l'aménagement urbain. Ainsi, le projet urbain se conçoit de moins en moins comme un plan entièrement défini préalablement à sa réalisation, et de plus en plus comme un **processus** susceptible de s'adapter à l'évolution d'un environnement complexe et changeant, et à la prise en compte de la concertation avec de multiples acteurs.

Partant du constat que nos modes de vie ont évolué plus rapidement que les villes où nous vivons, le géographe Luc GWIAZDZINSKI prône le développement d'un « urbanisme augmenté » de la dimension temporelle, pour construire la « ville malléable ». Une ville qui est davantage polyvalente, évolutive et mieux adaptée à nos modes de vie hypermodernes et à nos sociétés complexes.

Dans la pratique, de multiples collectivités œuvrent pour intégrer davantage et plus explicitement la dimension temporelle dans leur approche de l'aménagement et de l'urbanisme.

Cela passe d'abord par la réalisation d'un diagnostic temporel du territoire. Ensuite, cela suppose de penser le temps long en prenant acte du fait que de nombreux usages à venir ne peuvent être anticipés aujourd'hui, et donc en favorisant la polyvalence et la réversibilité des espaces publics et des bâtis. Cela implique enfin de reconsidérer les différents temps du projet urbain, en adoptant une conception plus ouverte de la planification et en encourageant des formes d'urbanisme transitoire ou participatif.

Les éléments développés ci-après s'appuient sur le guide pratique *Prendre en compte le temps dans l'aménagement* de l'association Tempo Territorial. Il présente de nombreux exemples et bonnes pratiques de collectivités ayant intégré la dimension temporelle dans leurs projets urbains et d'aménagement.

## 1. Diagnostiquer les rythmes des territoires : un préalable incontournable

Les collectivités qui mettent en place des politiques temporelles commencent le plus souvent par la réalisation d'un diagnostic temporel de leur territoire.

### a. Des outils de diagnostic développés mais faiblement institutionnalisés

Il s'agit d'analyser le territoire et ses différents usages à travers une grille de lecture temporelle : jour/nuit, semaine/week-end, saisons, âges de la vie, usages actuels et futurs.

Ensuite les outils et les techniques mobilisent diverses compétences (observations de terrain, enquêtes auprès des usagers et des ménages, collectes de données, chronocartographie...). Ils ont été développés pour décrypter, partager et rendre plus évidente la dimension temporelle des villes et des territoires.

L'objectif est de mettre en lumière la diversité des usages dont une ville, un quartier, un équipement peuvent être porteurs, et d'en faire apparaître les « pulsations », rythmes réguliers, cycliques ou de rupture. La connaissance des rythmes des territoires permet d'appréhender les possibles conflits d'usages temporels et ainsi de réguler les dysfonctionnements constatés (saturation, embouteillages ou, au contraire, sous-utilisation de certains équipements ou espaces à certains moments de la semaine ou de l'année).

Plusieurs exemples d'outils de diagnostic temporel peuvent être cités. Dans le cadre de l'étude « ville vivante », **la Ville de Genève** a utilisé les **données téléphoniques** (15 millions de connexions et 2 millions d'appels par jour, données anonymisées et gratuitement mises à disposition par l'opérateur Swisscom). Ils ont pu montrer leur utilisation possible pour analyser les flux de déplacements pendulaires, les flux entre quartiers de la ville et les taux de fréquentation de certains espaces, et pour faire ressortir les zones d'engorgement et d'embouteillage.

En 2010, **la Ville de Dijon** a intégré l'approche temporelle dans son **document d'urbanisme** (EcoPLU). Cela se traduit non seulement au niveau des réflexions et objectifs inscrits dans son PADD : la « ville évolutive » qui s'adapte à de nouveaux usages ; la « ville mosaïque », multipolaire et connectée ; la « ville mobile » qui met l'accent sur l'usage et les points d'interconnexion ; la ville environnementale qui limite l'étalement urbain et préserve la nature. Cette approche temporelle se retrouve aussi concrètement dans les principes et les orientations particulières d'aménagement retenus : par exemple, « proposer des programmes et des bâtiments mixtes – en termes de fonctions – et évolutifs, notamment en rez-de-chaussée ».

Dès 2002, les Halles de Paris avaient fait l'objet d'une étude pionnière de « chronotopie » (cartographie des usages temporels) dans le cadre du projet de transformation de ce quartier. Celui-ci se caractérise par une alternance marquée d'activités diurnes et nocturnes, pour ses 7 000 résidents et 800 000 utilisateurs qui y transitent chaque jour, tout en étant fortement marqué par les rythmes hebdomadaires et saisonniers. S'appuyant sur l'utilisation des **systèmes d'information géographique**, l'étude chronotopique, réalisée par l'architecte Alain GUEZ et commanditée par la mission prospective de la RATP, a notamment permis de réaliser **des cartes « on/off »**, qui figure le quartier à la fois dans ses moments d'hyperactivité et de moindre fréquentation. La finalité était d'explorer et de représenter les rythmes quotidiens d'activité du quartier dans la perspective de son réaménagement.

Soulignons toutefois que ces outils de diagnostic temporel, émergents depuis le début des années 2000, restent à ce jour peu intégrés dans les processus de décision et se cantonnent encore à des expérimentations locales, largement tributaires des volontés politiques. On peut y voir le signe de la faible institutionnalisation des politiques temporelles, malgré les efforts de leurs promoteurs.

#### **b. Analyser les temps spécifiques pour proposer un aménagement du territoire et une action locale spécifique**

Les temps spécifiques, tels que la nuit ou le week-end, mais aussi la (ou les) saison(s) touristique(s), peuvent également faire l'objet d'une analyse ciblée, afin de prendre en compte ces enjeux particuliers dans les projets urbains.

Ainsi, le thème de la **nuit** est-il aujourd'hui devenu un objet de politique publique locale. Des « **chartes de la vie nocturne** » et de « **comités de la nuit** » visent à concilier et réguler les possibles conflits d'usages (festifs/de repos) liés à la vie nocturne, par exemple à Paris ou à Rennes.

Au-delà des chartes, des aménagements urbains sont réalisés : élargissement et adaptation de **l'offre de mobilité** (exemple de Strasbourg où une desserte de bus de nuit a été spécifiquement définie en fonction des usages nocturnes), utilisation de l'éclairage urbain pour accompagner et guider les usages nocturnes (exemples du schéma directeur d'aménagement lumière de Rennes et du Plan Lumière de Lyon).

## 2. Anticiper les usages futurs des espaces publics et des bâtiments : polyvalence, réversibilité et mutualisation

Prendre en compte la dimension temporelle dans l'aménagement ne se limite pas à analyser la diversité des usages existants. Cela implique également de faire des choix qui permettent une pluralité d'usages futurs des lieux et des équipements publics selon les temporalités.

Ainsi, en rompant avec une tradition d'aménagement zoné et monofonctionnel pour mettre au contraire l'accent sur la diversité des usages et leur évolution dans le temps, l'urbanisme temporel met en avant les principes de réversibilité, de polyvalence et de mutualisation.

### a. Favoriser la polyvalence des espaces publics

La polyvalence est une caractéristique essentielle des espaces publics qui, par nature, accueillent une grande diversité d'activités et de publics au fil des heures, des jours de la semaine et des saisons. Celle-ci peut être encouragée et encadrée par différents dispositifs de règles plus ou moins souples (par exemple, la réglementation des vitesses de circulation ou les chartes de la nuit) et de contrôle (police, vidéosurveillance...), mais aussi par des aménagements physiques ou spatiaux très concrets.

Le mobilier urbain fixe (lampadaires, bancs, jeux...) ou mobile (pots de fleurs, terrasses, installations éphémères artistiques ou commerciales...) contribue à marquer spatialement la place ou la rue. Au fil de leurs déploiements, déplacements, apparitions, il rythme et dynamise l'espace public en fonction des temporalités et des événements. Cela implique par exemple de réaménager les places publiques comme des espaces neutres et ouverts pour favoriser une diversité d'usages, combinant usages événementiels et quotidiens (flux de passage). Ainsi, à Paris, le réaménagement de la **Place de la République** a notamment consisté, plutôt que de prévoir des zones pour les différents types d'usage, à unifier la place en un plateau piétonnier, neutre et ouvert, pour favoriser les rencontres et la diversité des usages (déambulation, sport, repas, événements...).

### b. Imaginer des bâtiments « réversibles » pour anticiper les changements d'affectation

La polyvalence et la réversibilité sont également à rechercher au niveau des bâtiments. Elle permet d'en renforcer la mutualisation et donc d'en optimiser l'utilisation, mais aussi d'accueillir plus aisément des fonctions non prévues initialement. Si la conception de bâtiments « réversibles » peut induire des surcoûts à court terme, elle permet aussi de limiter les dépenses de reconversion, et donc leur coût à long terme. Cette conception « réversible » réduit la charge d'adaptation des bâtiments en cas de changement d'affectation (par exemple, la reconversion de logements en locaux commerciaux) ou d'apparition de nouveaux besoins (par exemple, l'adaptation des logements à la dépendance et au vieillissement démographique).

En matière de réversibilité programmée, on peut citer l'exemple des **tours « Black Swans »** actuellement en construction dans l'éco-quartier de la presqu'île Malraux à **Strasbourg**. Ces trois immeubles, réalisés par le promoteur immobilier Icade pour un budget de 55 millions d'euros et une surface habitable de 28 000 m<sup>2</sup>, accueilleront bureaux, commerces et logements. Afin de s'inscrire dans le temps long, ils ont été conçus par l'architecte Anne DÉMIANS pour être réversibles, c'est-à-dire pour pouvoir aisément faire évoluer leurs destinations dans le temps.

Comme l'indique l'architecte<sup>18</sup> :

« On l'observe, les cycles économiques sont de plus en plus courts et la construction, trop lente, ralentit par trop de contraintes réglementaires. Entre le moment où on conçoit des espaces et celui où on les livre, le programme a déjà changé. Aussi, proposons-nous toujours, avec un succès de plus en plus palpable, d'intégrer dans les gènes mêmes du bâtiment cette idée d'adaptabilité générique qui modifie son plan intérieur sans que, pour autant, les modifications pénalisent son intégrité esthétique dans son inscription urbaine. La réversibilité rend simplement libres et flexibles les espaces, configurables sous différents usages et principalement capables de s'adapter à un autre usage que celui pour lequel ils auront été conçus. »

### c. Encourager la mutualisation et la multifonctionnalité des équipements

Les bâtiments ou espaces dits « polychrones », c'est-à-dire qui accueillent des usages variés selon les temporalités, sont des gisements de mutualisation particulièrement peu exploités en France, où le mode de pensée dominant reste rationaliste (à un espace, une fonction). Nombre d'équipements publics pourraient accueillir d'autres usages lors de leurs temps vacants.

On pense bien sûr aux équipements universitaires et scolaires lors des périodes estivales. C'est également le cas du stationnement et notamment le **projet « Centre de Mobilité et de Services »** réalisé en 2015 dans le quartier de l'Union sur les communes de Roubaix, Tourcoing et Watrelos. Cet équipement combine une offre mutualisée de stationnement pour les salariés et les habitants du quartier sur un principe de foisonnement du stationnement (moins de places que d'usagers, en partant du principe que tout le monde ne stationne pas en même temps). À la « polychronie », le Centre de mobilité et de services de l'union adjoint la polyvalence puisqu'il prévoit d'accueillir également des services de proximité (commerces, conciergeries, espace info, espace véhicule partagé) offrant un gain de temps pour les actifs mobiles.

En fin de compte, l'intégration de la dimension temporelle dans les espaces publics et les bâtiments oblige à accepter de ne pas pouvoir tout prévoir et de faire place à une part d'incertitude fondamentale quant aux usages à venir. Cela passe par une rénovation de nos conceptions architecturales et urbanistiques. Il s'agit d'aller vers une architecture plus adaptable, en phase avec une société mobile, évolutive voire « liquide » (selon l'expression de Zygmunt BAUMAN), par exemple en réfléchissant à de nouveaux standards : hauteurs de plafond, structures et modèles de construction...

<sup>18</sup> Site internet : <https://www.annedemians.com/projets/black-swans/>

La réversibilité représente toutefois aujourd'hui un surcoût immédiat non négligeable et elle est fortement dépendante de l'évolution de normes. La question se pose, par exemple, de savoir s'il convient d'instaurer un nouveau permis de construire pour immeuble à destination indéterminée ou « réversible ».

Notons enfin que, dans nombre de projets, l'approche temporelle rejoint ou intègre une logique de développement durable. Elles partagent le même souci de faire converger les besoins des populations actuelles et futures, et la même prise en compte de la place des usagers dans la conception de solutions pertinentes et efficaces.

### **ZOOM : Aarhus (Danemark), une autre façon de répondre aux temps des usagers**

#### **La Ville d'Aarhus et sa bibliothèque DOKK1**

La bibliothèque DOKK1 modélise un nouvel espace d'action locale et de lieu public. Pensée comme une maison pour les usagers avant d'être un espace pour les livres, cet équipement combine et articule différents espaces et fonctions. Le long des grandes allées de livres se côtoient des cafés, des espaces de jeux et de détente, mais également un guichet unique pour réaliser ses démarches administratives, et des espaces pour les entreprises dans les étages. Les lieux sont ouverts à des utilisations individuelles ou groupées, en lien ou non avec le livre et la lecture.

Autre innovation de DOKK1, les temps d'ouverture sont multiples. Le lieu est volontairement ouvert sur une amplitude très large, de 8h à 20h en semaine et de 10h à 16h le week-end. Mais dans cette amplitude, et pour répondre aux contraintes financières et opérationnelles de fonctionnement, le choix a été pris d'avoir des bibliothécaires et des médiateurs sur des horaires plus restreints. Ainsi, à partir de 17h, le lieu reste ouvert aux utilisateurs, en présence d'un gardien, sans présence en salle de l'équipe de médiation.

#### **Le modèle danois de « la maison des jeunes et de la culture »**

Face à la faible fréquentation de son espace emploi dédié aux jeunes, la Ville d'Aarhus a engagé une démarche culturelle spécifique auprès des jeunes. Pendant une année, l'équipe de la direction de la culture a accompagné des jeunes dans la construction d'un espace collectif leur étant dédié. Cette maison des jeunes s'est installée temporairement dans une ancienne bâtisse au centre de la ville, comprenant des espaces de rencontres et de détente, une cuisine équipée, un studio musical de répétition et d'enregistrement, un grand hangar transformé au besoin en atelier, salle de spectacle, ou rampe de skate. Cet espace est cogéré par des jeunes volontaires qui disposent d'un libre accès à tout moment. Ce système est basé sur la confiance réciproque, les règles d'occupation sont simples : participation et responsabilisation des utilisateurs.

Cette maison des jeunes est prochainement amenée à être déplacée, sans pour autant inquiéter les porteurs de projet. Plus que son ouverture, c'est la démarche en elle-même qui a produit des effets.

### 3. Réinvestir les « temps morts » du projet urbain : l'urbanisme transitoire comme levier d'expérimentation et de participation

Au-delà de la prise en compte de la dimension temporelle par l'aménagement, les différents temps – conception, concertation, décision, réalisation... – des projets urbains sont aujourd'hui investis de façons nouvelles. Ainsi, l'urbanisme transitoire s'inscrit dans les temps morts du projet urbain, lorsque l'usage futur d'un site n'a pas encore été décidé, ou dans l'intervalle existant entre la décision et la réalisation d'un nouvel aménagement.

Pratique émergente en fort développement depuis le début des années 2010, l'urbanisme transitoire désigne les différentes formes d'occupation pour transformer temporairement les « friches » urbaines en espaces vivants, animés, et créatifs. Il permet non seulement d'optimiser les temps de latence des projets, mais aussi de préfigurer des usages futurs ou de réactiver des espaces figés dans l'attente de leur transformation. Cela redonne ainsi de la valeur à des lieux délaissés en y développant des nouvelles activités (animations artistiques, sociales ou festives, jardins urbains...), et ouvre au public des espaces jusque-là clos. Une étude<sup>19</sup> parue en février 2017 recense 62 sites d'aménagement temporaire depuis 2012 en région Île-de-France. Cette tendance nouvelle s'observe dans de nombreux espaces urbains en France et en Europe ; elle est particulièrement forte dans la région francilienne du fait de la cherté du foncier.

En effet, selon cette étude, quatre facteurs expliquent la multiplication des projets d'urbanisme transitoire observés depuis les années 2010 :

- le renchérissement du coût du foncier,
- l'allongement de la durée des projets urbains (de 10 à 15 ans),
- l'adaptation des différents acteurs à cette nouvelle pratique (aménageurs, promoteurs, occupants/facilitateurs, collectivités),
- l'essor des technologies numériques (qui facilitent la mise en relation des acteurs tout en ouvrant la possibilité de travailler partout où existe une connexion internet).

En outre, ces nouvelles formes d'occupation sont facilitées par le cadre juridique récent. Elles prennent le plus souvent la forme de baux de courte durée (bail dérogatoire sans durée minimale mais ne pouvant excéder trois ans) et de conventions d'occupation temporaire. Des évolutions récentes du droit de l'urbanisme ont développé des outils favorables à l'urbanisme transitoire (décret du 28 décembre 2015 de modernisation du PLU). Il est désormais permis de créer dans les zones urbanisées ou à urbaniser des secteurs sans règlement pour lesquels

---

<sup>19</sup> Cécile DIGUET, Pauline ZEIGER, Alexandra COCQUIÈRE, « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Île-de-France, Note rapide Territoires n° 741, [https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude\\_1355/NR\\_741\\_web.pdf](https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1355/NR_741_web.pdf), mis en ligne en février 2017



des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont définies. Ces nouvelles OAP apportent ainsi plus de souplesse dans un cadre de planification.

**Les objectifs des projets d'urbanisme temporaire** sont multiples et varient selon les acteurs considérés. Pour les propriétaires, cela permet de réduire les frais de portage foncier (y compris de sécurisation et gardiennage), et de valoriser le site sur le marché foncier ou immobilier.

Pour les collectivités, ce type d'opération permet :

- de revaloriser l'image des sites et d'agir sur les représentations parfois négatives pouvant y être attachées,
- d'apporter une animation urbaine, culturelle et sociale de ces espaces et de favoriser la participation du public (dimension participative et créative),
- et d'expérimenter dans une logique de préfiguration et de test de projets urbains à venir.

Pour les occupants, souvent issus de l'économie sociale et solidaire et du champ culturel et créatif, l'ouverture de l'accès à ces sites permet de développer leurs activités, économiques culturelles ou sociales, collectives ou individuelles, dans un environnement créatif, vecteur d'inclusion et de solidarité (mixité des usages et des publics).

### **Un exemple d'urbanisme transitoire, créatif et solidaire : les Grands Voisins**

« Et si, au lieu de les murer, on utilisait avec audace et générosité les lieux temporairement inoccupés ? Les Grands Voisins, c'est la démonstration qu'en plein centre de Paris, il est possible de faire exister, pendant quelques années, un espace multiple dont l'ambition centrale est le bien commun. Loger des personnes démunies, accueillir des associations et entreprises solidaires, favoriser la présence d'artisans et de créateurs, partager des outils et des espaces de travail, créer un parc public d'un genre nouveau, avec des activités pédagogiques, culturelles et sportives, ouvertes aux résidents, comme aux riverains et aux touristes. Bienvenue chez les Grands Voisins ! Dans l'ancien hôpital Saint-Vincent-de-Paul, bientôt transformé en quartier de ville ouvert et connecté, venez faire l'expérience d'une autre manière d'habiter la ville<sup>20</sup>. »

L'exemple des Grands Voisins, avec le réaménagement temporaire (2015-2017) du site de l'ancien hôpital Saint-Vincent-de-Paul, dans le 14<sup>e</sup> arrondissement de Paris, est particulièrement significatif.

---

<sup>20</sup> [www.lesgrandsvoisins.org](http://www.lesgrandsvoisins.org)

D'une part, il permet de souligner la **diversité et la créativité des usages** permis par de telles expériences innovantes d'aménagement temporaires. Le site accueille actuellement une grande mixité d'usages combinant solidarité, convivialité et économie sociale et créative : hébergement social et d'urgence, locaux pour artistes, entreprises, artisans, ateliers, galleries, boutiques, bar-restaurant.

D'autre part, cet exemple met en lumière le rôle joué par les associations (comme Yes We Camp, Plateau Urbain, Aurore aux Grands Voisins) et la **participation de la société civile** dans l'émergence et le portage de ces aménagements. Les associations assurent à la fois le rôle d'occupant temporaire des sites (avec la responsabilité juridique et économique que cela implique) et jouent, en se professionnalisant de plus en plus, un rôle de facilitateur entre les différents acteurs impliqués : propriétaires, collectivités locales, occupants temporaires.

Au-delà de la participation citoyenne et associative, certaines collectivités engagent des dispositifs (appels à projets et appels à manifestations d'intérêt) pour encourager l'urbanisme transitoire sur leur territoire.

Ainsi, **la communauté d'agglomération Est-Ensemble** a lancé en 2015 un appel à projets pour trouver des porteurs qui animent les friches inoccupées de la plaine du canal de l'Ourcq afin que les habitants se les réapproprient avant leur aménagement. Dans le cadre de cette action temporaire, « Tempo », plusieurs occupants et associations ont répondu et proposent actuellement des usages divers (culture, événementiel, agriculture urbaine, installations sportives).

À une autre échelle, **la région Île-de-France** a décidé d'accompagner financièrement les propriétaires, promoteurs et collectivités souhaitant mettre en place des aménagements temporaires. Depuis juin 2016, la région a lancé des appels à manifestation d'intérêt (AMI) pour accompagner ces initiatives. Elle peut financer les investissements jusqu'à 50 % (entre 20 000 € et 200 000 €) sur l'investissement seulement. Le fonctionnement n'est pas pris en charge, ce qui constitue une limite dans l'accompagnement proposé pour les porteurs de projets. Comme l'indique le rapport voté par la commission permanente du conseil régional en juin 2016, la finalité est de « transformer le temps mort de l'aménagement d'espace en un temps vivant et fertile, porteur d'activités, d'emplois et de contributions positives pour le cadre de vie riverain ».

## 3<sup>E</sup> PARTIE : ADAPTER LE SERVICE ET PROTÉGER LES AGENTS, LES OUTILS MANAGÉRIAUX

L'organisation du temps de travail de certains agents en horaires atypiques est déjà largement pratiquée dans les collectivités territoriales : policiers municipaux, sapeurs-pompiers, personnels des maisons de retraite... Nombre d'agents territoriaux travaillent soit la nuit, soit en horaires décalés, comme le personnel chargé de l'entretien des bâtiments publics, de la voirie ou des réseaux d'assainissement.

Le mouvement d'adaptation des organisations publiques aux nouvelles temporalités de l'usager va nécessairement amplifier le phénomène des horaires atypiques.

Pour répondre à l'évolution des services publics et mettre en œuvre une nouvelle temporalité de l'action publique locale, les employeurs publics disposent d'une série d'outils de gestion des ressources humaines. En revanche, de nouveaux facteurs de pénibilité engendrés ne sont pas encore forcément pris en compte de manière satisfaisante par les collectivités locales. En la matière, des dispositifs particuliers de protection des agents peuvent être mis en place. Ils se basent soit sur la réparation, soit sur la prévention. Des initiatives innovantes rentrant dans le champ de la préservation de la qualité de vie au travail peuvent être mises en exergue.

### **A. L'organisation du temps de travail : quels outils RH pour quelles temporalités ?**

L'organisation du temps de travail dans les collectivités territoriales repose en premier lieu dans la définition de cycles de travail. Ces cycles de travail sont des périodes de référence qui établissent les horaires du travail.

Ces cycles de travail sont approuvés par l'assemblée délibérante et définissent donc pour chaque agent la période de référence (cycle hebdomadaire, mensuel, annuel par exemple), les bornes quotidiennes (matin, midi et soir), les jours de repos, les conditions de pause... Ils sont définis en fonction de la nature de la mission ou de la fonction, et peuvent donner lieu à des horaires fixes ou variables.

Face aux nouvelles temporalités de l'action locale, les cycles de travail doivent être repensés pour permettre un ajustement du temps de travail aux nouveaux besoins

du service. Les cycles de travail doivent aussi respecter les garanties minimales de repos prévues par le Code du travail.

### **ZOOM : le Code du travail et les garanties minimales de repos**

Le Code du travail s'applique à tous les employeurs, dont les **employeurs publics**. Il prévoit notamment le respect des **garanties minimales de repos** des employés.

Ainsi, il prévoit que l'accomplissement d'heures supplémentaires ne peut avoir pour effet de porter la durée du travail au-delà des limites fixées par la loi :

- 10 heures par jour (dérogation conventionnelle possible, dans la limite de 12 heures)
- 8 heures par jour pour les travailleurs de nuit (dérogation conventionnelle possible, dans la limite de 12 heures)
- 44 heures hebdomadaires calculées sur une période quelconque de 12 semaines (ou 46 heures hebdomadaires sur une période de 12 semaines consécutives dans le cadre d'un décret pris après conclusion d'un accord de branche)
- 48 heures au cours d'une même semaine

Face à la mutation des temporalités, ces cycles de travail sont souvent modifiés par la compilation de différents régimes particuliers : des heures supplémentaires pour s'adapter et couvrir des besoins en dehors des cycles établis, des régimes d'astreinte pour permettre et assurer la continuité du service. **Le cumul de ces régimes** met en péril le respect des garanties minimales de repos, entraînant des risques portant sur la sécurité et la santé au travail seraient engagés.

S'il est difficile d'identifier les pratiques irrégulières des collectivités, on constate l'exécution récurrente d'heures supplémentaires le week-end ou en astreinte pour certains services (protocole, communication, services techniques...), s'ajoutant notamment à un cycle de travail hebdomadaire à temps complet.

Aussi, à l'heure où de nombreuses collectivités repensent la durée du temps de travail, sous l'impulsion notamment des chambres régionales des comptes, elles peuvent également **repenser l'organisation du temps de travail**.

Retour sur trois outils RH d'organisation du temps de 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.

## 1. L'organisation du temps de travail face aux horaires atypiques : repenser les cycles en intégrant les sujétions particulières

On retrouve deux types de sujétions particulières : celles liées à la **pénibilité des tâches** accomplies et celles liées **aux horaires atypiques** dans l'organisation du travail.

En effet, la nature des missions de service public nécessite une organisation particulière du temps de travail, ce qui aboutit à de nombreux horaires de travail atypiques et à la mise en place de **régimes particuliers liés aux sujétions** : travail de nuit, travail posté, travail discontinu, travail dominical, soit tout ce qui se situe en dehors de la semaine standard de travail.

**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).

Les formes d'horaires atypiques les plus connues sont le travail posté, le travail de nuit et le travail de fin de semaine. Les horaires atypiques incluent également le travail en horaires étalés, le travail en horaires comprimés et le travail impliquant une flexibilité journalière.

**Le travail de nuit** comprend au moins la période comprise entre 22h et 5h ou une autre période de 7 heures consécutives comprise entre 22h et 7h.

Le travail normal de nuit concerne les cas où l'agent accomplit son service normal (hors astreintes et interventions) entre 21h et 6h.

Le travail de nuit peut être mis en place dans les collectivités territoriales pour assurer la continuité des services d'utilité sociale, comme pour les services de santé (EHPAD, maison des enfants) et les astreintes des policiers ou autres services de surveillance.

Le repos dominical ou les jours fériés ne constituent pas une garantie statutaire accordée aux agents publics, qui peuvent être amenés à exercer leurs fonctions le dimanche ou un jour férié, si les nécessités de service le justifient.

**Le travail posté** – ou « travail en équipes successives » – concerne des salariés formant des équipes différentes qui se succèdent sur un même poste de travail, sans jamais se chevaucher. Ce mode d'organisation du temps de travail est destiné à assurer une continuité sur un même poste de travail, d'où l'appellation de travail posté. Il s'applique, par exemple, aux équipes de polices municipales.

Dans certains cas, les employeurs couvrent ces besoins par le recours à des heures supplémentaires. Cependant, la récurrence du besoin nécessite en premier lieu d'être couvert par le cycle de référence de l'agent.

Pour cela, le statut de la fonction publique territoriale prévoit l'intégration de **sujétions particulières liées aux horaires atypiques**. Les horaires atypiques (travail de nuit, le week-end ou en horaires discontinus, travail saisonnier, temps partiels) concernent en grande partie les agents publics. Chacun de ces types d'horaires est associé à des conditions de travail spécifiques, avec des règles ou des compensations spécifiques.

Pour compenser les sujétions particulières liées aux horaires atypiques, l'employeur dispose de deux leviers :

- le régime indemnitaire avec l'octroi d'une indemnité de compensation de la sujétion particulière (cf. indemnité forfaitaire des bibliothèques),
- la réduction du temps de travail hebdomadaire : l'employeur peut, après avis du comité technique et délibération de l'assemblée, prévoir une réduction de la durée hebdomadaire de référence (35 heures).

## 2. La continuité du service public : quelle place pour le régime d'astreinte ?

Pour répondre au besoin de continuité du service, les collectivités territoriales ont recours au régime d'astreinte. L'astreinte est définie comme la période pendant laquelle, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, l'agent a l'obligation de rester à son domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration.

Pour l'ensemble de ces cas, seule la **durée de l'intervention** (comprenant le temps de trajet depuis le domicile) est considérée comme du **temps de travail effectif**. Ce travail peut être effectué depuis son domicile (télé-intervention), sur son lieu de travail habituel ou encore là où l'intervention est requise.

Les agents concernés par les astreintes sont :

- les agents de terrain des métiers de la collectivité nécessitant la mise en place d'une astreinte (catégorie C),
- les ingénieurs d'astreinte,
- l'astreinte de décision au sein de la collectivité (direction générale).

En revanche, le régime de l'astreinte ne permet pas de déroger aux règles des garanties minimales du temps de travail et notamment aux temps de repos quotidiens et hebdomadaires. Cette dérogation n'est possible qu'en cas d'événements exceptionnels (chutes de neige, inondations). Dans ce dernier cas, le cadre de l'astreinte doit être étendu (information du comité technique) et les agents peuvent être mobilisés pendant plusieurs jours consécutifs.

Les employeurs doivent donc veiller à ce que le cumul du cycle de travail de l'agent, combiné avec le travail effectif de l'astreinte exécutée, ne dépassent pas les obligations légales de travail et permettent les garanties minimales de repos.

### 3. Les heures supplémentaires : seulement pour les besoins exceptionnels

À la demande de l'employeur, le salarié peut travailler au-delà de la durée légale.

Les heures supplémentaires, appelées « **travail supplémentaire** » dans la fonction publique, sont les heures faites à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Leur nombre est limité à 25 heures par agent et par mois, y compris les heures effectuées éventuellement le dimanche, les jours fériés ou la nuit.

Ce quota de 25 heures peut être dépassé :

- en cas de circonstances exceptionnelles et pour une durée limitée sur décision du chef du service qui en informe immédiatement le comité technique,
- pour certaines fonctions listées par arrêté ministériel et après consultation du comité technique.

Les agents concernés sont :

- les titulaires de catégorie B et C dont les missions ou les fonctions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires,
- les agents non titulaires exerçant des fonctions similaires à celles mentionnées ci-dessus.

Les heures supplémentaires font l'objet d'une compensation :

- sous la forme d'un repos compensateur d'une durée égale aux heures supplémentaires effectuées,
- ou sous la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

Une même heure supplémentaire ne peut donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnité.

Les heures supplémentaires accomplies entre 22h et 7h sont considérées comme **des heures supplémentaires de nuit**. Les heures supplémentaires de nuit sont majorées de 100%. Elles sont donc doublées pour la compensation. **Les heures effectuées un dimanche ou un jour férié** sont majorées de 66%. Ces deux majorations ne peuvent pas être cumulées.

On observe que la pratique **d'heures supplémentaires récurrentes**, généralement le week-end, peut répondre à la fois aux besoins du service comme à une valorisation financière des rémunérations des agents. Cependant, ce système contourne les règles générales selon lesquelles les heures supplémentaires doivent couvrir des

activités exceptionnelles (saisonniers, de renfort ou de remplacement). Or la pratique d'heures supplémentaires régulières, au-delà du coût financier, pose une question de sécurité et de santé au travail, car elles ne permettent pas toujours le respect des garanties minimales de repos et les amplitudes maximales autorisées.

## **B. Les horaires atypiques : un facteur de pénibilité encore méconnu dans la fonction publique territoriale**

De plus en plus d'agents travaillent la nuit, très tôt ou très tard, afin de satisfaire les besoins des usagers. La pénibilité engendrée est prise en compte de manière variable selon les collectivités. Cette situation contraste avec celle des travailleurs du privé pour lesquels, par exemple, un compte de pénibilité a été mis en place et la problématique spécifique de l'impact des horaires atypiques identifiée comme un risque à part entière.

Ainsi, force est de constater qu'il existe encore une méconnaissance profonde de cette question à la fois chez les employeurs des collectivités locales, mais aussi, chez les agents eux-mêmes. Les conséquences sur le bien-être des agents et les risques sanitaires qui s'ensuivent nécessitent de la part des collectivités employeurs une prise en compte accrue de ces enjeux.

### **1. Une prise en compte tardive par rapport au secteur privé pour des enjeux humains identiques**

Si le phénomène est ancien, il recouvre aujourd'hui des réalités différentes en prise aux impératifs d'adaptabilité des collectivités. Entre choix délibéré de l'agent ou contrainte acceptée, les impacts sur la santé et l'équilibre socio-économique de l'agent sont avérés.

#### **a. Une réalité dans la FPT étudiée seulement très récemment**

La description des expositions aux risques professionnels a fait l'objet de nombreux travaux dans le secteur privé, et plus récemment dans la fonction publique. La couverture du champ de la fonction publique sur ces sujets répond aux engagements pris par les pouvoirs publics dans le cadre de l'accord de novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, et du protocole d'accord-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique (signé en octobre 2013).



L'enquête Conditions de travail 2013 de la Dares apporte un éclairage comparatif entre les trois fonctions publiques sur la place prise par les horaires atypiques.

16,1 % des agents de la FPT déclarent effectuer des astreintes contre 8,4 % dans le privé. 40,7 % travaillent respectivement le samedi et 30,3 % le dimanche, même occasionnellement (contre 48,3 % et 25,8 % dans le privé). 12,5 % des agents territoriaux travaillent la nuit (entre minuit et 5h du matin, même occasionnellement).

### Travail le dimanche, horaires atypiques et contraintes horaires en 2013 (en %)

	FPE	FPT	FPH	3FP	Secteur privé	Ensemble
<b>Travailler 40 heures ou plus par semaine</b>	38,6	19,5	21,3	28,3	31,7	31,0
<b>Effectuer des astreintes</b>	16,1	16,1	15,9	16,1	8,4	10,1
<b>Ne pas disposer d'au moins 48h consécutives de repos par semaine</b>	12,4	12,3	26,2	15,3	16,9	16,5
<b>Travailler le samedi (même occasionnellement)</b>	40,3	40,7	70,3	46,7 <sup>(1)</sup>	48,3	47,9
<b>Travailler le dimanche (même occasionnellement)</b>	28,6	30,3	64,0	36,7 <sup>(1)</sup>	25,8	28,3
<b>Travailler la nuit (entre minuit et 5h, même occasionnellement)</b>	14,4	12,5	32,3	17,5	14,9	15,5

Source : Enquête Conditions de travail 2013, Dares, DGAFP, Drees, Insee. Traitement Dares et DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : France, salariés.

Lecture : 28 % des agents de la FPE travaillent le dimanche, même occasionnellement.

(1) Les familles de métiers les plus confrontées au travail le samedi et le dimanche sont les familles Soins, Sécurité-Défense et Justice.

L'intensité du travail peut également être appréhendée à travers les contraintes qui s'appliquent au rythme de travail des salariés. Sur ce point, **24,9 % des agents de la fonction publique territoriale** sont exposés à au moins trois contraintes de rythme.

**Part des agents exposés à des contraintes de rythme ou d'intensité du travail en 2013 (en %)**

	FPE	FPT	FPH	3FP	Secteur privé	Ensemble
<b>Au moins 3 contraintes de rythme (1)</b>	25,1	24,9	40,4	28,2	37,3	35,2
<b>Avoir un rythme imposé par :</b>						
le déplacement automatique d'un produit ou d'une pièce	2,1	3,6	5,1	3,2	9,5	8,0
la cadence automatique d'une machine	1,6	4,2	3,9	3,0	8,5	7,2
d'autres contraintes techniques	11,6	13,2	17,7	13,4	18,4	17,3
la dépendance immédiate vis-à-vis du travail d'un ou plusieurs collègues	25,7	25,7	42,2	29,2	29,8	29,6
des normes de production ou des délais à respecter en une journée au plus	12,8	15,3	16,6	14,5	19,5	18,4
dont : en une heure	18,1	19,8	28,5	20,9	29,2	27,3
une demande extérieure	13,4	10,8	8,0	11,4	11,3	11,3
dont : obligeant une réponse immédiate	50,7	53,5	62,4	54,2	58,7	57,7
les contrôles ou surveillances permanents exercés par la hiérarchie	26,2	25,0	35,4	27,7	32,6	31,5
un contrôle ou suivi automatisé	33,9	23,2	39,4	31,3	36,3	35,2
<b>Ne pas pouvoir interrompre momentanément le travail quand on le souhaite</b>	43,6	30,3	45,8	39,4	27,8	30,4
<b>Devoir toujours ou souvent se dépêcher pour faire son travail</b>	46,1	37,5	63,0	46,7	46,2	46,3
<b>Devoir fréquemment interrompre une tâche pour une autre non prévue</b>	62,7	63,5	78,0	66,2	63,5	64,1
<b>Changer de poste en fonction des besoins de l'entreprise</b>	16,3	21,9	20,1	19,0	24,2	23,0

Source : Enquête Conditions de travail 2013, Dares, DGAFF, Drees, Insee. Traitement Dares et DGAFF, département des études et des statistiques.

Champ : France, salariés.

Lecture : 25 % des agents de la FPT sont exposés à au moins 3 contraintes de rythme.

## b. Les horaires atypiques, un facteur de pénibilité à part entière

La loi sur la réforme des retraites n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, complétée par celle garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014, définit la pénibilité selon dix facteurs. Parmi eux figurent le travail de nuit et le travail en équipes successives alternantes. Pour rappel, ces facteurs de risque sont liés à des contraintes physiques marquées (manutentions manuelles de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques transmises aux mains et aux bras et celles transmises à l'ensemble du corps), ou à un environnement physique agressif (agents chimiques dangereux, activités exercées en milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit), ou à certains rythmes de travail (travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif).

Tirées de ces textes législatifs, les dispositions transposées dans le Code du travail prévoient la traçabilité de la pénibilité, précisent les obligations de l'employeur en matière d'évaluation des risques et obligent ce dernier à des actions de prévention.

Au niveau national, une nouvelle concertation pour renforcer la politique de prévention et la prise en compte de l'amélioration des conditions de travail a été ouverte le 4 juin 2015 dans le cadre de l'agenda social pour les trois fonctions publiques. Un groupe de travail relatif à la prise en compte et à la prévention de la pénibilité dans la fonction publique a été constitué, au cours duquel les conclusions de la mission confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été présentées en juin 2016. Cette mission avait également pour objectif d'envisager une transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité aux agents publics.

Les conclusions du rapport IGA/IGAS de juin 2016 mettent en évidence les lacunes et les dysfonctionnements des employeurs publics, y compris des collectivités territoriales en la matière.

La notion de pénibilité est globalement imparfaitement maîtrisée par les gestionnaires de ressources humaines. La réglementation est pourtant très stricte imposant, notamment, une traçabilité des expositions aux risques professionnels et à la rédaction d'un **document unique** évaluant les risques professionnels. Du côté territorial, ce document unique atteint un taux de réalisation de **seulement 15 %**.

Sur le versant territorial, le rapport mentionne le retard pris par un grand nombre de collectivités pour appliquer des mesures, pourtant obligatoires depuis 1985 pour les unes et 2001 pour les autres. Il montre également une faible évolution sur la prise en compte de la pénibilité entre 2009 et 2011. Les taux sont particulièrement bas pour les communes et les établissements communaux de 1 000 à 3 500 habitants et de 3 500 à 5 000 habitants. Les collectivités les plus engagées sont les communautés urbaines, suivies des régions, des communautés d'agglomération, des départements et des communes et des établissements publics de 20 000 à 50 000 habitants.

Il note cependant qu'il existe dans la territoriale des réseaux de préventeurs structurés, des dispositifs de prise en compte de la pénibilité (départs anticipés, aménagement du temps de travail, accompagnement RH) et des actions de prévention.

En conclusion, l'IGA et l'IGAS estiment que la transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité aux agents publics est certes « souhaitable », mais pour l'heure « prématurée ». Une mise en place dont le préalable sera inévitablement une meilleure information, notamment, *via* une cartographie des métiers et des situations exposés à la pénibilité, et un recensement de tous les dispositifs et mesures en place.

Une nouvelle phase de concertation plus technique s'est ouverte le 7 juillet 2016, dans le cadre de groupes de travail thématiques rattachés au conseil commun de la fonction publique, dont l'un va porter spécifiquement sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité.

## 2. Des effets néfastes avérés

Les salariés qui travaillent la nuit ont une rémunération plus élevée, mais des conditions de travail nettement plus difficiles que les autres salariés. Ils sont soumis à des facteurs de pénibilité physique plus nombreux, à une pression temporelle plus forte (horaires, contraintes de rythmes, délais), et à des tensions plus fréquentes avec leurs collègues ou avec le public.

Les travaux rendus par l'**Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (Anses) dans son rapport du 18 mai 2016 s'attachent à l'évaluation des risques sanitaires pour les professionnels exposés à des horaires de travail atypiques, notamment de nuit. Ces travaux feront, à dessein, l'objet de deux restitutions distinctes : l'une sur la question spécifique du travail de nuit et posté, objet du rapport du 18 mai 2016 et l'autre sur les autres formes atypiques de travail, notamment celle du samedi/dimanche.

Les données scientifiques sur les conséquences du travail de nuit sont, en effet, plus immédiatement disponibles et exploitables. Celles sur les autres horaires atypiques demandent des investigations supplémentaires.

Mais, d'ores et déjà, il peut être estimé que les conséquences sur les travailleurs ne seront pas du même ordre :

- Le travail en horaires de nuit s'accompagne d'une désynchronisation des rythmes biologiques, sociaux et familiaux, pouvant conduire à des répercussions sur l'état de santé.

- Le travail en horaire atypique, autre que de nuit et notamment le samedi/dimanche, s'il a des incidences sur la vie sociale et familiale, n'a pas *a priori* de conséquences sur les rythmes circadiens<sup>21</sup> et donc, sur la santé des agents.

### a. Aspects socio-économiques du travail de nuit

Le travail de nuit et/ou posté induit une désynchronisation des rythmes par rapport à ceux de la société : difficultés à entretenir un cercle amical et à participer à des activités sociales de groupe. Le travailleur va privilégier des activités individuelles et se retrouver, de fait, plus isolé socialement.

Au niveau de la vie familiale, le travail de nuit et/ou posté peut entraîner une détérioration de la relation conjugale, une diminution des interactions avec les enfants et une moindre qualité des fonctions parentales.

#### **Témoignage de Madeleine et Patrick, sapeurs-pompiers professionnels**

« On essaie d'organiser nos gardes pour assurer au moins une présence auprès des enfants. Mais du coup, on se voit entre deux portes. Cela ne va pas être tenable très longtemps et il va falloir que l'un de nous deux prenne un poste plus administratif. Mais l'opérationnel, c'est l'essence de notre métier, on en est fier, donc le choix va être dur. »

Le fait de vivre des situations de tension régulières ou permanentes avec le public ressort nettement, comme des agressions verbales plus fréquentes dans tous les groupes en horaires atypiques.

#### **Témoignage de Pascal, professeur de flûte traversière dans un Conservatoire national de région du Sud**

« Avec les nouveaux horaires périscolaires, mais aussi, et surtout, le peu de disponibilité des parents, on nous demande de plus en plus d'assurer des cours en soirée et le samedi. Cela me pose des problèmes d'organisation personnelle, bien sûr, mais aussi, professionnelle. Pour entretenir ma pratique et mes compétences, il faut que je me produise, que je participe à des concerts, que je me confronte au public. L'activité d'enseignement artistique se nourrit de ces expériences. Or, je ne trouve plus de temps pour organiser ou participer à ces manifestations. J'en ressens une grande frustration, car j'ai l'impression de régresser dans mon métier. »

<sup>21</sup> Rythme circadien : rythme biologique d'une période d'environ 24 heures. Le terme vient du latin *circa* (presque) et *de dies* (jour).

## b. Effets sanitaires du travail de nuit

L'effet du travail de nuit sur la qualité de sommeil et la réduction du temps de sommeil est avéré.

Selon l'Anses, « sur le plan physiologique, lors d'un travail de nuit, il se produit une désynchronisation entre les rythmes circadiens calés sur un horaire de jour et le nouveau cycle activité-repos/veille-sommeil imposé par le travail de nuit ». La « dette de sommeil » s'accumule. Cela a des répercussions négatives très probables sur les capacités cognitives, l'attention au travail et la santé psychique.

« Les travailleurs de nuit rapportent communément des atteintes à leur **santé psychique** : troubles de l'humeur, dépression, irritabilité, anxiété et troubles de la personnalité. [...] Le travail de nuit influencerait sur les facteurs de **risques psychosociaux** et les troubles du sommeil, qui à leur tour pourraient augmenter les risques de troubles mentaux. [...] De nombreuses études ont établi la probabilité d'une association entre le travail posté et le risque de **troubles métaboliques** : obésité ou surpoids, diabète, hypertension. »

Enfin, l'étude conclut à un effet probable du travail de nuit sur le **risque de cancer** et notamment, le cancer du sein.

## c. Une combinaison d'effets négatifs

L'environnement de travail et la nature du travail propres aux horaires de nuit ou aux horaires postés viennent amplifier les effets sanitaires et sociaux et se combiner entre eux.

« Le contexte organisationnel, lui, diffère quasi systématiquement : les effectifs de nuit sont souvent beaucoup plus réduits, la hiérarchie peut être réduite voire totalement absente, les services supports ou périphériques généralement fermés, l'environnement beaucoup plus calme<sup>22</sup>. »

### **Témoignage de Geneviève, éducatrice spécialisée en foyer de l'enfance**

« Faire une nuit, c'est complètement différent que le travail de jour. On est isolé, les surveillants de nuit ne sont parfois pas au complet. Il faut qu'on gère tout seul, c'est angoissant. La section des adolescents est au maximum de ses capacités, car nous accueillons des mineurs isolés. La nuit, en cas de sous-effectif, il faut à la fois gérer le bébé qui ne fait pas ses nuits, le petit qui a des frayeurs nocturnes et l'ado qui a des insomnies. »

<sup>22</sup> L'évaluation des risques sanitaires liés au travail de nuit, Anses, juin 2016

### ZOOM : Et les cadres ?

Les mouvements institutionnels de réorganisation, de fusion, de mutualisation des collectivités ont énormément sollicité les équipes de cadres : déplacements plus nombreux et plus longs dans le cas des fusions de régions, nouvelles organisations et transferts de compétences à absorber pour les fusions d'intercommunalités ou les transformations en métropole. Ces réformes sont énergivores et chronophages. Phénomène pour l'instant occulté, de nombreux cadres subissent une pression intense les menant à des situations de burn-out pour certains.

À côté de ces transformations, c'est le quotidien tout simplement qui déborde sur la vie personnelle : utilisation abusive et intensive de la messagerie, gestion de l'urgence et de l'immédiateté, frustration de ne pouvoir se consacrer à des tâches stratégiques, d'être happé par le quotidien.

La **CFDT-cadres** a, par exemple, alerté sur ces dérives, en réclamant un droit au repos effectif et la mise en place d'espaces de dialogue entre pairs pour libérer la parole sur ces sujets. L'inégalité hommes/femmes prend toute son acuité dans ce phénomène, car les femmes sont les premières victimes de ces pressions temporelles.

**Témoignage d'un directeur de région fusionnée :** « Pendant un an, on n'a pas vu le bout du tunnel. Je faisais du 8h-22h. Les réunions à l'autre bout du territoire pouvaient me prendre 6 heures de transports par jour. Je planifiais mes rendez-vous téléphoniques dans la voiture pour rentabiliser mon temps de trajet. C'était à la fois stimulant, mais très déstabilisant. Je passais en fantôme à la maison. J'ai demandé à changer de poste, comme d'autres de mes collègues qui sont usés psychologiquement et physiquement par cette année. »

### 3. Temps subi ou temps choisi : la vision des agents

L'analyse des motivations des agents qui travaillent en horaires de nuit et/ou posté révèle une réalité disparate. En effet, si pour beaucoup le travail en horaires de nuit ou atypiques leur apporte des facteurs de pénibilité, la majorité en retire néanmoins **une satisfaction ou un intérêt certain**.

Il ressort des témoignages que **l'intérêt financier** est souvent en tête des motivations : les salaires pouvant être supérieurs de 30% aux salaires en horaires normaux constituent une source de revenus dont beaucoup ne peuvent plus se passer.

**Lecture de Laurence WEIBEL, docteur en neurosciences, chronobiologiste et chargée de prévention RPS et horaires atypiques à la Carsat de Strasbourg**

« Les agents travaillant de nuit peuvent certes y trouver "un" compte, mais à quel prix pour leur santé ? Il est très difficile de leur expliquer les risques qu'ils courent, puisque les effets ne s'en feront sentir que dans 10 ou 20 ans. Mais la dette accumulée, notamment de sommeil, est considérable et se fera payer un

jour ou l'autre. C'est l'effet du "travailleur sain"<sup>23</sup> ou "wealthy worker effect" qui conduit habituellement à une sous-estimation de l'association entre l'exposition professionnelle comme le travail de nuit et l'effet sur la santé. »

Travailler en horaires décalés constitue un avantage pour organiser sa vie familiale en journée, **s'occuper des enfants**. Certains assument également un autre métier ou **activité dans la journée**.

#### **Témoignage d'un responsable du centre de vidéo protection (métropole de l'Est)**

« Contre toute attente, nos équipes sont composées à 80 % de femmes. Notre turn-over est très faible, l'ancienneté moyenne est de 13 ans. Pour rien au monde, elles renonceraient à ce poste, car cela leur permet de s'occuper de leurs enfants en journée et de gagner plus. »

D'autres facteurs existent comme un plus grand **sentiment d'autonomie** la nuit sans la hiérarchie.

Enfin, **le sentiment d'utilité sociale** est quand même également très présent : la satisfaction de rendre un service d'autant plus utile la nuit, dirigés vers des publics plus fragiles.

#### **Témoignage de Martin, policier municipal dans une grande agglomération de l'Ouest**

« L'élargissement de nos plages horaires de garde a alourdi nos journées. Le président a souhaité que les équipes soient plus présentes sur le terrain à partir de 7h45 jusqu'à 21h, et même 1h du matin en été. C'est sûr, ça nous fait des journées plus longues de 9 heures au lieu de 7 heures 15. Et les nuits arrivent plus souvent. Mais on y gagne sur le dimanche. Et surtout on voit le résultat sur le terrain, et c'est une satisfaction pour nous : on fait un meilleur travail de proximité et les gens nous voient plus souvent. On a plus d'équipes dans les quartiers. »

<sup>23</sup> « Effet travailleur sain » : les personnes professionnellement actives, quand elles sont atteintes d'une maladie, ne peuvent parfois plus exercer leur métier. Elles quittent leur poste. Cette sélection peut conduire à considérer à un instant t qu'une population occupant un poste provoquant de nombreuses maladies professionnelles est en meilleure santé que la population générale.



## C. Replacer la protection des agents au cœur du management temporel des collectivités

### 1. Des dispositifs généraux de protection centrés sur la réparation plutôt que la prévention

#### a. Les limites du classement en catégorie active

Le classement en catégorie active de certains métiers permet de répondre à la pénibilité de certains postes.

Les catégories actives de fonctionnaires travaillant dans la FPT représentent de 5 à 10 % des effectifs (soit 90 000 à 180 000 agents). Ce sont principalement les sapeurs-pompiers professionnels et les agents de la police municipale. Mais aussi certains fonctionnaires territoriaux employés dans un service de santé, comme les infirmières diplômées d'État, les masseurs kinésithérapeutes, les aides-soignants, les assistantes sociales, les fossoyeurs, les éboueurs, les agents techniques et d'entretien... Par contre, tous les fonctionnaires occupant un emploi dans les filières administrative, culturelle et sportive, sont classés en catégorie sédentaire.

En exerçant des métiers risqués et usants, les fonctionnaires de la catégorie active ont droit à certains avantages. Contrairement aux sédentaires, ils peuvent **partir à la retraite** au moins cinq ans plus tôt que l'âge minimum légal. À compter de 2017, pour la génération née en 1955, l'âge d'ouverture des droits à la retraite sera fixé à **57 ans** pour les fonctionnaires en catégorie active, contre 62 ans pour les fonctionnaires en catégorie sédentaire.

Les données recensant le nombre exact d'agents concernés ne sont pas fiables, hormis les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels et d'agents de police municipale.

Cependant, la notion centrée sur **la réparation en fin de carrière**, par anticipation de l'âge de départ à la retraite, nécessite selon les spécialistes d'être « toilettée ». En effet, elle a le défaut de ne pas inclure la prévention des risques **tout au long de la vie professionnelle**.

D'autre part, certains métiers qui répondaient pourtant aux critères de pénibilité pourraient passer de la catégorie active à la catégorie sédentaire.

À l'inverse, il est possible que certains emplois pénibles apparus récemment (par exemple la vidéosurveillance) ne se situent pas dans le périmètre des catégories actives, la liste n'en ayant pas été mise à jour.

## b. Une prise en compte au niveau national

Au niveau national, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) travaille en concertation avec les organisations syndicales à l'amélioration de **l'accompagnement des agents exposés**.

**Une cartographie des expositions** aux risques professionnels à partir de référentiels métiers doit être dressée. Au-delà, **la traçabilité individuelle** des expositions devra être approfondie. La généralisation des **fiches individuelles de suivi** sera une priorité.

Il s'agit enfin d'accompagner les parcours professionnels des agents exposés et **d'enrichir les fiches de poste** donnant lieu à exposition. Elles doivent permettre à l'agent de connaître en amont avec précision les risques auxquels est assujéti le poste. Cette fiche devra par ailleurs être complétée d'une rubrique « parcours professionnel ultérieur », afin d'anticiper les possibilités de **reconversion** et d'accompagnement dans cette démarche par les services RH.

Le *plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique* (de la DGAFP) établit la feuille de route selon cinq axes et un calendrier. Il identifie ainsi les chantiers sur lesquels l'administration entend désormais avancer : le pilotage de la santé au travail, la médecine de prévention, la prévention des risques professionnels et la prise en compte de la pénibilité, la prévention de l'inaptitude et le maintien dans l'emploi, et enfin le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée. La circulaire du 28 mars 2017 de la ministre de la fonction publique invite l'ensemble des employeurs publics à le mettre en œuvre.

## c. La surveillance médicale et la prévention des risques professionnels

Les médecins du service de médecine préventive peuvent recommander des examens complémentaires (décret n° 85-603 du 10 juin 1985, art. 22).

Un dossier médical de santé au travail retrace, dans le respect du secret médical, les informations relatives à l'état de santé de l'agent, aux **expositions** auxquelles il a été soumis, dont les expositions aux situations de pénibilité, ainsi que les avis et propositions du médecin du travail, notamment celles formulées en application de l'article L 4624-1 du Code du travail. Il s'agit des mesures individuelles, telles que les « mutations ou transformations de postes, justifiées par des considérations relatives notamment à l'âge, à la résistance physique ou à l'état de santé physique et mentale des travailleurs ».

Au-delà, la prise en compte des risques liés aux horaires de nuit se fait par le dispositif de prévention des risques : la fiche de risques professionnels (établie par le médecin de prévention et à laquelle l'assistant de prévention participe) et le document unique d'évaluation des risques.

## 2. Des mesures de protection ciblées sur le facteur temporel

### a. Des exemples de bonnes pratiques

La prévention de la pénibilité est prise en compte par les employeurs publics au moyen de dispositifs et d'actions diversifiés : structuration du réseau des préventeurs, départs anticipés à la retraite, politiques d'accompagnement en matière RH (formation, reconversion, GPEC) et des actions de prévention, obligation de rédiger des fiches d'exposition aux risques des métiers.

Mais très peu accordent un traitement particulier à la prise en compte des effets des horaires atypiques. Pourtant, des aménagements simples peuvent être mis en place pour soulager les agents concernés.

**La vision de l'experte : Laurence WEIBEL, docteur en neurosciences, chronobiologiste et chargée de prévention RPS et horaires atypiques à la Carsat de Strasbourg**

« Souvent, les agents ne font pas ce qui est mieux pour eux. Il y a, outre une sensibilisation des employeurs à faire, un effort de pédagogie vis-à-vis des agents. Par exemple, il est prouvé qu'une tranche horaire commençant à 6h est moins nocive pour les agents, car plus en accord avec le rythme circadien. Mais beaucoup préfèrent un horaire plus avancé à 5h, car cela libère le reste de la journée. De même, le rythme 3 x 8 heures de nuit est préférable à celui de 5 x 8 heures de nuit, puisque l'horloge biologique n'a pas le temps de s'ajuster et d'être modifiée en fonction des signaux de l'environnement. Mais les agents préfèrent rester sur ce rythme pour préserver leur week-end alors que cela leur est potentiellement plus nocif. »

Du côté des travailleurs en horaires décalés, quelques précautions et aménagements du comportement peuvent améliorer leur bien-être. Un cycle de nuit se prépare en adoptant autant que possible quelques règles d'hygiène de vie pour éviter que le rythme circadien ne se décale trop :

- Faire une sieste à la pause méridienne
- Se coucher et se lever à des horaires réguliers
- Faire des pauses pendant la garde

Du côté des employeurs, les recommandations du rapport Anses peuvent être utilement déclinées par les managers des collectivités territoriales selon trois axes principaux :

- **La modification du système horaire** afin qu'il minimise la désynchronisation circadienne et la perturbation du sommeil, favorise la récupération de la dette de sommeil du salarié et lui permet de concilier au mieux sa vie personnelle avec sa vie professionnelle.

S'il n'y a pas d'organisation idéale unique, les pistes d'aménagement sur lesquelles les managers et les RH devront se montrer particulièrement attentifs, peuvent porter sur :

- Le nombre de postes de nuits successifs : un ou deux sont moins nocifs que quatre d'affilée
  - La fréquence, la vitesse de rotation et la durée des repos
  - Le sens de rotation du travail posté : « rotation en avance ou en retard de phase »
  - Les heures de début et de fin des postes de travail
  - L'importance de la prévisibilité et de la régularité des cycles de rotation et distribution des jours de congé
  - La formalisation d'un temps de relève de poste entre chaque équipe, incluse dans le temps de travail
  - Permettre la récupération au cours du poste : repos et sieste pendant le poste de nuit
- **Les actions sur les conditions de travail et le contenu du travail** afin de ne pas amplifier les effets des horaires de nuit et postés sur les salariés. Il s'agit d'éviter d'ajouter les facteurs de pénibilité.

#### **Témoignage d'Émilie, opératrice de téléprotection**

« Le travail sur écran est très fatigant. La nuit, j'ai beaucoup de mal à maintenir une attention continue. La direction nous a équipés de filtres spéciaux et de sièges ergonomiques. Nous avons une salle de repos tamisée et confortable à côté pour nous permettre de faire des pauses régulières. »

**Favoriser la dimension collective** du travail lors des postes de nuit (débat et échanges collectifs entre équipes dès le stade de la conception de l'organisation du travail de nuit), peut être également source de fiabilité, de sécurité, de préservation de la santé.

- **L'action sur les parcours professionnels** et la gestion des ressources humaines, afin de maîtriser la durée d'exposition des agents.

Dans le cadre d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), il est recommandé que le parcours professionnel de ces agents fasse l'objet d'une surveillance particulière de la part des DRH. Des possibilités de reconversion peuvent être d'ores et déjà anticipées, en bâtissant avec les agents concernés une trajectoire professionnelle visant à les faire « sortir » des horaires de nuit ou postés par des actions anticipées de **formation** et de **réorientation**.

Même s'il n'existe pas de seuils scientifiquement déterminables, une durée de **15 ans en travail** posté semble être le maximum recommandable pour ne pas avoir des effets pérennes négatifs sur la santé (selon l'Anses).

### **Témoignage de Pascale CORNU, DGS du centre de gestion 67**

« Nous avons mis en place avec notre réseau des EHPAD un groupe de travail visant à rédiger un guide des métiers exposés. Il recensera, pour l'ensemble des métiers et des catégories d'agents, la totalité des risques et des solutions ou des bonnes pratiques à mettre en œuvre. Le facteur des horaires atypiques en sera un élément. D'ores et déjà, nous avons identifié que **le planning** est la pierre angulaire d'un climat serein de travail pour les agents. Le fait qu'il soit stabilisé, connu à l'avance, est un facteur de sécurité et de prévisibilité pour eux. Cela leur permet d'organiser leur vie familiale à l'avance.

Autre élément important, le fait que ces plannings soient établis en toute **équité et transparence** pour répartir de manière juste les tranches horaires les plus exigeantes entre les équipes. Nous avons voulu éviter que la pénibilité du quotidien, inhérente à l'environnement de travail lui-même, au contact avec les patients, avec les familles, ne se cumule pas à **la pénibilité de l'incertitude** des plannings. Il faut évacuer ces points de crispation pour que les agents puissent se consacrer en toute tranquillité aux vicissitudes du quotidien de leur métier. »

Des collectivités mettent en place des mesures de modulation personnalisée du temps de travail en fonction de l'âge des agents. Par, exemple, nous pouvons citer la commune des **Ponts de Cé**<sup>24</sup> qui a, parallèlement à des mesures de prévention des troubles musculo-squelettiques, attribué des coefficients de temps de travail en fonction de l'état et de l'éloignement des sites. Ce qui a permis d'allouer des temps de travail spécifiques en fonction de l'âge et de l'état de santé des agents.

**La métropole de Strasbourg** a également lancé une expérimentation de limitation des horaires coupés ou décalés de ses agents de ménage. Il s'agissait de « rendre visible les invisibles », témoigne Marie JACQUIN-PAVARD, responsable de la mission des temps de l'Eurométropole de Strasbourg. Après avoir testé les heures de ménage en horaires de bureau classique, l'expérience concluante a permis de généraliser cette pratique et de limiter ainsi l'absentéisme et le turn-over. « Sur 40 agents, 36 ont souhaité continuer. Cela nous a permis de gagner un ETP. Le principal obstacle n'est pas organisationnel, il est de dépasser les oppositions psychologiques des agents de bureau. »

Dans de nombreuses collectivités, les agents concernés bénéficient d'un **suivi médical renforcé** à raison d'une visite médicale par an, au lieu des deux ans réglementaires. Une visite avant embauche a lieu pour attester de l'aptitude de l'agent à exercer en horaire atypique.

Mais ces mesures trouvent leurs limites dans les marges de manœuvre étroites dont bénéficient les médecins de prévention entre voie de reconversion et inaptitude définitive.

<sup>24</sup> *La Gazette des communes*, 13 avril 2015

### **Témoignage d'un responsable de centre de supervision d'une agglomération de plus de 250 000 habitants**

« Nous fonctionnons en horaires postés avec permanence de nuit. Nous recueillons souvent les personnes déclarées inaptes sur d'autres activités et que la DRH nous dirige. Il s'agit d'un travail assis, donc réputé moins pénible. Une grande majorité de nos 15 agents sont des anciennes ATSEM déclarées inaptes. Mais elles rencontrent un **autre type de pénibilité** : travailler sur écran demande une attention de tous les instants. La nuit, c'est encore plus sollicitant, puisqu'il y a davantage d'écrans par personne. Les personnels sont des agents techniques, pas des policiers municipaux. Le problème est qu'il n'y a pas de cadre d'emploi, le recrutement se fait par mobilité interne seulement, sans profil ni qualification. Du coup nous sommes pour l'essentiel **un service de reclassement**, sans réelle adéquation aux qualités exigées pour ce métier. La perspicacité, ça ne s'apprend pas. »

#### **b. Une nécessaire co-construction avec les agents de leurs temps**

En première ligne du contact avec le public et du service rendu, les agents doivent être étroitement associés aux démarches de réorganisation ayant un impact sur leur temps.

Souvent liées à des démarches de projet de service, qui nécessitent de se réinterroger sur les prestations offertes à ses usagers, les initiatives qui ont été portées avec succès reposent sur la conviction que les agents, par leur connaissance du terrain et leur capacité d'innovation sont les mieux placés pour construire et réaliser les plans d'action.

Selon **un représentant de syndicat d'une grande région** rencontré : « Les agents accepteront d'autant mieux des modifications de leurs plannings si on les rend autonomes, maîtres de leur temps. Le temps est aussi pour eux un temps de liberté. Dans ses choix d'organisation, l'autonomie est un facteur de motivation. Qui plus est, c'est également un facteur de renforcement de l'esprit d'équipe ainsi qu'un moyen de faire partager des objectifs de service commun. »

### **Témoignage de Rémi, responsable du service sport d'une grande agglomération**

« L'aménagement des horaires d'ouverture de nos équipements a été une des pierres angulaires de notre "plan piscine". Il s'agissait de répondre au mieux aux aspirations de nos différents publics : sportifs individuels, familles, seniors, clubs. Nous avons, par exemple, décidé d'ouvrir plus tôt le matin notre bassin principal, et d'augmenter nos plages d'ouverture le dimanche sur des plus petites structures ouvertes aux familles. La liberté laissée à nos agents de s'organiser entre eux pour les plannings a été un vecteur fondamental pour gagner leur adhésion. À partir des orientations politiques, des projets d'établissement ont été élaborés après concertation avec toutes les équipes. La direction a fixé un socle incontournable de règles notamment celles relatives aux contraintes de sécurité. Les périodes de "risques" (forte affluence, présence d'enfants...) et qui influent sur le dimensionnement des équipes ont été définies collégialement.

À partir de là, les équipes de maîtres-nageurs et de personnels d'entretien se sont réunies en dehors de notre présence pour établir eux-mêmes leurs plannings respectifs. Dans très peu de cas, nous avons été amenés à les répartir sur des horaires. »

**Dans cette grande ville du Sud-Est**, l'élargissement des horaires s'est accompagné d'une réorganisation du service population de la ville avec un accueil le jeudi soir. Les propositions de nouveaux horaires ont fait l'objet d'une consultation et **d'un vote par les agents** du service. Trois scénarios ont été envisagés, présentés et discutés entre la direction et l'équipe. À l'issue des échanges, chacun a voté en faveur du scénario qu'il souhaitait voir adopter. Celui qui a réuni la majorité des suffrages a été présenté par la direction et retenu par la direction générale et les élus.

**Dans une grande métropole du Sud-Est**, l'ouverture en hiver de la médiathèque le dimanche après-midi a été introduite après concertation avec les agents et de manière souple. Le dimanche est considéré comme un jour différent des autres, ne pouvant être intégré au cycle de travail hebdomadaire. Il doit être traité sur la base du volontariat ou par du personnel en renfort. Ce sont ainsi les agents qui proposent **le nombre souhaité de dimanches travaillés** à l'année. Une **commission d'exemption ad hoc** a, par ailleurs, été créée à la demande des syndicats. Y interviennent l'assistante sociale et/ou le médecin, et la commission examine les cas d'exemption, notamment dans les familles où un des parents travaille le dimanche.

### ZOOM : Pénibilité, vision des agents, et concertation, un exemple avec le fini parti dans les équipes de ramassage des ordures ménagères

De nombreuses collectivités s'emploient à mettre fin au système du « fini-parti ». Cette organisation du travail permettait aux éboueurs de quitter leur poste une fois leur tournée de ramassage des ordures ménagères terminée, quel que soit le temps de travail effectué.

C'est un système qui n'a pas que des désavantages. En effet, à l'origine il permet une plus grande flexibilité dans la desserte du service. Ce système de collecte s'explique par le fait que le volume des déchets d'ordures ménagères est très variable selon les jours de la semaine, selon les saisons et selon la période de l'année (fêtes, congés...).

Sur un même parcours, la durée des tournées est donc très variable. C'est pourquoi, les collectivités et les entreprises de propreté ont préféré gérer le temps de travail de façon souple et réactive. Le « fini-parti » signifie que lorsqu'un équipage a fini sa tournée, c'est-à-dire ramassé toutes les ordures de son itinéraire prescrit, il rentre au dépôt, range les outils, lave la benne, remplit quelques documents administratifs. Chacun de ses membres peut alors disposer de son temps.

Cette organisation du travail, destinée à limiter l'encombrement des rues, existe depuis fort longtemps. C'est également une contrepartie à l'importante pénibilité de ce métier.

Mais le système a progressivement été dévoyé. Dans le but de finir leur travail plus tôt, les équipes accélèrent le ramassage au détriment de la qualité. Certains agents intègrent une seconde activité comme un mode standard d'organisation.

Les répercussions sur la santé des éboueurs sont désastreuses : cadences infernales, gestes professionnels non maîtrisés et aggravant les troubles musculo-squelettiques, notamment au niveau des épaules et de la colonne vertébrale.

Le système pousse les éboueurs à des comportements à risques : sauter des marchepieds, courir pour récupérer les bacs, se ruer sur les conteneurs suivants... Les conséquences de ces gestes sont un travail souvent bâclé, des saletés autour des bacs, de la casse de matériel, le non-respect de la limitation de vitesse des bennes et, surtout, une source d'accidents et de maladies professionnelles chez les agents qui n'utilisent pas les lève-conteneurs pour aller plus vite.

Une réforme qui n'est pas toujours acceptée par les équipes, tant cette organisation était intégrée dans leur quotidien. Des mouvements sociaux (Nantes, Marseille, Lyon) ont été déclenchés par les agents dans le but de protester contre ces réorganisations.

Dans cette communauté d'agglomération du Sud-Ouest, la réforme a été menée avec succès grâce à une démarche co-construite avec les agents, sur la base d'une charte de partenariat.



L'abolition du « fini-parti » a fait l'objet d'une phase de tests pendant un an sur un des bassins de collecte. Les bénéfices physiques ressentis par les agents ont été extrêmement convaincants, ce qui a permis la généralisation des horaires fixes, après réorganisation des collectes.

D'autres initiatives ont accompagné ces changements : réduction de la fréquence de collecte sur certaines communes, distribution de composteurs, développement du parc de conteneurs pour les recyclables, contrat avec ADEME pour la prévention des déchets.

Différentes options sur l'organisation des plannings et la mobilisation des agents peuvent être pratiquées :

**Dans une grande ville de l'Est**, le système est fondé sur des permanences de week-end. Les agents ont été répartis en quatre groupes et travaillent le samedi toute la journée et le dimanche après-midi, une semaine sur quatre. La médiathèque est également fermée le dimanche du 15 juin au 15 septembre.

**Dans une grande agglomération de l'Ouest**, comme très souvent, le travail le dimanche implique le recours à des vacataires. D'autres bibliothèques optent pour le volontariat. Un élu à la culture d'une ville moyenne du Nord l'assure : « Chaque mois, nous faisons tourner un document pour les dimanches du mois suivant. Ne s'inscrivent que ceux qui le souhaitent. Or, nous avons toujours suffisamment de volontaires. »

**Dans une ville moyenne du Nord**, l'effectif a été divisé en trois groupes qui se succèdent les dimanches. La discussion et la préparation en amont restent fondamentales, de même que l'introduction d'éléments de souplesse : échanges de dimanche, fermeture les lundis, récupération bonifiée d'heures. « Le dimanche est entré dans les mœurs, estime aussi la responsable de la médiathèque. Lors de demandes de passage à temps partiel, ce jour de travail n'est jamais remis en cause. Il y a une grande solidarité et des habitudes qui se créent<sup>25</sup>. »

**Selon Pascal KESSLER**, vice-président de la FA-FPT Mulhouse<sup>26</sup>, des principes de base sont à respecter dans tout réagencement des horaires :

- Éviter au maximum le morcellement des plages horaires
- Essayer de faire les choses de manière cohérente et continue : les nouveaux horaires ne doivent pas être un gadget
- Avoir des locaux adaptés pour les temps de pause
- Respecter l'équité entre les uns et les autres
- Garder du temps pour traiter le *feedback*, le travail administratif (par exemple, répondre aux demandes faites par internet)

L'expérimentation a toute sa place dans la mise en place d'un changement d'horaire. C'est souvent la phase de transition qui est la plus délicate.

<sup>25</sup> Agathe VOVARD, « Bibliothèques : ouverture le dimanche, privilégier la discussion », *La Gazette des communes*, 16 novembre 2015

<sup>26</sup> Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale

### **ZOOM : Les démarches qualité dans le service public, objets de labellisation et prescriptrices des temps**

Les démarches de qualité sont des démarches structurantes pour les organisations. L'obtention d'un label nécessite de mener une évaluation des processus externes et leur évolution au regard des objectifs du label. Si ces démarches visent un objectif visible d'amélioration de l'accueil des usagers, elles ont également pour objectif d'encourager les nouvelles pratiques managériales et d'assurer une meilleure organisation des services. Sur l'organisation du temps de travail, il existe à la fois des démarches qui touchent à l'accueil des usagers comme aux processus internes.

**La charte « Marianne »** est l'exemple le plus connu. Déployé sur l'ensemble des services de l'État, ce référentiel est également ouvert aux collectivités territoriales. Elle repose sur un socle commun d'engagements auprès des usagers, afin de favoriser un accueil moderne et simplifié. Pour obtenir ce label, les organisations doivent se plier à un diagnostic préalable et à un processus continu d'évaluation de la qualité du service rendu. Cette démarche implique un engagement fort des agents et des managers dans la réalisation du projet.

Pour en savoir plus : [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)

### **c. Des démarches temporelles intégrées dans la recherche de la qualité de vie au travail**

Selon l'accord national interprofessionnel (ANI) du 19 juin 2013 sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail : « La qualité de vie au travail désigne et regroupe sous un même intitulé les actions qui permettent de concilier à la fois l'amélioration des conditions de travail pour les salariés et la performance globale des entreprises, d'autant plus quand leurs organisations se transforment. De ce fait, la question du travail fait partie intégrante des objectifs stratégiques de l'entreprise et doit être prise en compte dans son fonctionnement quotidien afin, en particulier, d'anticiper les conséquences des mutations économiques. »

Plusieurs champs touchant spécifiquement au temps de l'agent peuvent être investigués et utilisent notamment les possibilités offertes par les innovations numériques.

#### **Le télétravail : potentialités et limites**

Il ressort des entretiens menés une très forte revendication des agents de s'approprier une plus grande maîtrise de leur temps. Dans l'organisation personnelle et familiale, c'est un vecteur d'autonomie, mais aussi, un facteur d'épanouissement et de plus grande qualité de vie.

L'agent est aussi un usager des services publics : des démarches d'aménagement de leur temps permettent de réduire les embouteillages, de limiter l'engorgement des moyens de transport et de rentabiliser l'utilisation des espaces de bureaux.

Dans ce contexte, le recours au télétravail est un puissant facteur d'amélioration des conditions de travail des agents, mais également, de modernisation de la gestion des ressources humaines. Il favorise en outre la qualité du dialogue social.

L'utiliser dans l'aspect « prévention des risques psychosociaux » peut devenir une motivation majeure à sa mise en place.

Selon Jérémie MARCHAND et Philippe PATARIN : « Le télétravail peut être appréhendé comme un stimulus des bonnes pratiques RH : il permet une approche formalisée des postes et des activités afférentes, offre l'opportunité d'améliorer le règlement intérieur et d'élaborer des référentiels internes (comme un guide d'information ou de procédures), facilite une conception participative des méthodes de travail et impose la prise en compte des exigences relatives à la sécurité au travail<sup>27</sup>. »

Malgré ces avantages, peu de collectivités se sont lancées dans l'aventure. Pour l'essentiel, il s'agit de grandes collectivités, des conseils départementaux ou des métropoles comme Strasbourg, Bordeaux ou Lille. Il est symptomatique que ces chantiers soient portés, lors de leur lancement, par les entités « bureau des temps » de ces collectivités.

Récemment, la mise en œuvre du télétravail, prévue par la loi SAUVADET du 12 mars 2012, a été précisée par un décret du 11 février 2016 d'application immédiate et commun aux trois fonctions publiques. Le texte s'inspire ouvertement d'expériences de terrain et balise d'obligations les différentes étapes de cette mise en œuvre.

- Délibération de la collectivité après l'avis des instances représentatives fixant le cadre global de la démarche : activités éligibles, modalités de contrôle, locaux habilités, prises en charge des coûts et de la formation
- Demande préalable de l'agent, sur le principe du volontariat
- Quotité inférieure à 3 jours par semaine
- Analyse par le supérieur hiérarchique de la compatibilité avec les besoins du service
- Choix du lieu de travail : à domicile ou dans une antenne de la collectivité plus proche du domicile (il incombe à l'administration de vérifier la compatibilité des installations techniques et de fournir un matériel adapté à l'agent)
- Éléments de suivi managérial : fiche d'évaluation, entretien spécifique

<sup>27</sup> Jérémie MARCHAND et Philippe PATARIN, « Le télétravail dans la fonction publique territoriale », AFJP, n° 5, 2016 AFJP, *Le télétravail dans la fonction publique territoriale*, n° 5, Dalloz, 2016

Le télétravail peut ne pas convenir à tous les agents. Il se prête plus volontiers aux travaux de conception, demandant une réflexion et de la concentration et utilisant les technologies de l'information. Cela peut introduire un biais d'inégalités entre les agents, car tous les métiers n'y sont pas éligibles (accueil du public, travail sur un site particulier ou travail de terrain, par exemple). De plus, le télétravailleur peut éprouver des situations d'isolement social et professionnel ; il est important pour lui de garder un lien, même à distance, avec la collectivité et ses collègues.

Le télétravail demande également un recalibrage de la relation hiérarchique. Sa mise en place s'accompagne toujours d'une formation des cadres de télétravailleurs, car les modalités de supervision ne seront plus les mêmes : management par les objectifs, délégation accrue, entretiens réguliers de suivi, définition d'outils de *reporting* de l'activité.

Certaines collectivités précurseurs sont revenues en arrière, tel ce conseil départemental où l'adhésion des politiques était insuffisante : le télétravail ne se pratique plus à domicile mais **sur des sites dédiés**.

**Témoignage d'Astrid, responsable d'une unité de gestion RH et finances au sein d'un service technique d'une grosse agglomération**

« Pour moi, le télétravail a été une bouffée d'air dans mon quotidien. Avec mes trois enfants, mes 2 heures quotidiennes de trajet, je ne pouvais plus suivre le rythme. Paradoxalement, quand je suis à la maison, je travaille plus qu'au bureau. Je peux téléphoner avec mon casque et mettre mon linge à sécher en même temps ! D'une part, parce que je nourris sans raison quelques scrupules. Mais d'autre part, car entre les pauses café, les discussions de couloir et les réunions inutiles, je perdais sans m'en rendre compte énormément de temps. En revanche, j'ai déclenché quelques jalousies chez mes collègues dont le poste ne s'y prêtait pas. Et le travail en solitaire est dur à assumer si on ne s'inflige pas une discipline personnelle de fer. Il faut maintenir le lien social et professionnel, sinon on tourne vite en rond. »

**Un exemple de bonne pratique : l'Eurométropole de Strasbourg, pionnière en la matière**

La démarche a été lancée dès 2014 de manière progressive et pragmatique. Elle a débuté par la signature en juin 2014 d'un protocole d'accord avec les syndicats qui, au départ, n'étaient pas favorables, car ils assimilaient le télétravail à de la flexibilisation à outrance du temps de travail de l'agent. Parmi les points de l'accord, un plafond est fixé à 2 jours, la formation obligatoire du binôme agent/encadrant, la création d'un comité de suivi pour garantir le respect du processus de candidature.

Une première vague d'expérimentation a été lancée : elles concernaient 55 personnes appartenant soit à une direction volontaire, soit étant en situation de

handicap. Toutes ont été convaincues du changement. 74 % sont des catégories A, 5 personnes en situation de handicap et 70 % sont des femmes.

Une équipe projet a été constituée associant la DRH, la médecine de prévention, mais aussi la direction des ressources logistiques et la direction des systèmes d'information.

Une seconde vague d'expérimentation a été lancée en avril 2016 pour une centaine d'agents supplémentaires. Des éléments de flexibilité ont été introduits : possibilité de reporter les journées de télétravail non effectuées, possibilité de travailler dans un tiers lieu, télétravail temporaire pour des raisons exceptionnelles (climatiques ou de santé).

Depuis que le décret est intervenu, le processus passe du stade expérimental à la norme, et le pilotage en a été transféré à la DRH.

### **Le nouveau droit à la déconnexion : pourquoi et comment ?**

Le développement rapide des outils numériques mobiles de communication et d'information (ordinateurs portables, tablettes, smartphones) ont renforcé la porosité entre les sphères professionnelle et personnelle. Le temps de la vie privée est présent en continu dans l'environnement professionnel et le temps de l'activité professionnelle se poursuit dans l'espace virtuel, une fois franchies les portes physiques du bureau. Ce phénomène d'hyper-connexion des salariés a augmenté les risques pour la santé, liés au stress et au burn-out.

Pour y remédier, le législateur impose depuis 2017, pour les organisations de plus de 50 salariés, un droit à la déconnexion, intégré au Code du travail.

Des chiffres :

- 37 % des actifs utilisent les outils numériques professionnels hors temps de travail, selon une étude Éléas (septembre 2016)<sup>28</sup>,
- 62 % des actifs réclament une régulation des outils numériques professionnels.

Pour mettre en œuvre ce droit à la déconnexion, employeurs et représentants du personnel devront définir ensemble, par la voie de la négociation collective, des outils de régulation des temps numériques.

Cependant, légiférer sur le droit à la déconnexion pose une question de fond, celle de s'atteler au symptôme de l'hyper-connexion sans réinterroger sa source, les organisations actuelles du travail.

---

<sup>28</sup> Enquête « *Pratiques numériques des actifs en France en 2016* » [Communiqué de presse], Éléas, septembre 2016 : [www.eleas.fr/app/uploads/2016/10/CP-Eleas-Enquete-Pratiques-numeriques-2016.pdf](http://www.eleas.fr/app/uploads/2016/10/CP-Eleas-Enquete-Pratiques-numeriques-2016.pdf)

## **Du sport sur le temps de travail ?**

La désynchronisation des temps de travail rend plus difficile l'accès au sport pour les agents. La porosité entre vie personnelle et vie professionnelle permet d'introduire dans le temps de travail, des sujets qui ne relevaient jusqu'ici que du temps personnel. C'est le cas du sport au travail.

Le sport peut être une réponse aux rythmes et à l'hygiène de vie des Français qui rencontrent des contraintes toujours plus élevées. « Un tiers des salariés français sacrifient leur sommeil pour concilier vie privée et vie professionnelle, et un quart des salariés se déclarent fatigués tous les jours. Ces contraintes concernent également l'équilibre alimentaire et nutritionnel, une sédentarité trop importante au détriment de l'activité physique, des sources croissantes et difficiles à gérer de stress, transports, adaptation aux changements, rôle d'aidant. Enfin, s'agissant du sommeil, plus de 30 % de la population rencontre des problèmes d'insomnies et plus de 50 % se trouve en déficit par rapport à ses besoins. »

Les enjeux des rythmes de vie et d'hygiène au travail sont connus et s'avèrent donc cruciaux pour la santé et l'activité des salariés : obésité, augmentation des risques cardio-vasculaires et des centres de stress, défaillance du système immunitaire, somnolence, baisse de vigilance, de performance, de concentration et de créativité des agents.

Dans ce contexte, les bienfaits du sport sont connus et ne sont plus à prouver. L'activité physique permet l'élimination de toxines, l'amélioration des capacités cardio-vasculaires et participe à la prévention de certaines pathologies. L'activité sportive peut également être complémentaire dans la gestion du stress : durant l'activité, le cerveau libère des hormones, notamment l'endorphine, aux vertus apaisantes.

C'est la raison pour laquelle certaines collectivités ont fait le choix fort d'instaurer des temps dédiés au sport pendant le temps de travail des agents. En Martinique, la commune du Lamentin (1 200 agents) a institué une démarche « Juin, c'est moi, c'est mon mois, c'est le Moi(s) du sport » pour répondre à tous ces enjeux pathologiques. Appliquée à tous les agents, cette démarche a permis depuis 2013 de donner accès aux agents, sur le temps de travail, à de nombreux sports (futsal – foot en salle –, handball, fitness, coaching individuel, marche, kayak, musculation, aquagym...), sur la plage horaire de 7h30 à 13h, à raison de 2 heures par semaine.

Les objectifs paraissent atteints. Selon le directeur général des services, Jean GUILLAUME, ces éditions du sport ont favorisé l'émergence d'une cohésion d'équipe au sein des services municipaux. Ils ont permis à tous les agents de la ville de pratiquer une activité sportive leur donnant l'envie de pratiquer régulièrement un sport toute l'année.

Les témoignages sont éloquents. Ainsi de celui de **Séverine, chargée de mission au service environnement** : « Le “Moi(s) du sport” est une excellente initiative. Cela m’a permis de sortir de mon cadre professionnel pour décompresser. J’ai éprouvé des difficultés avec cette activité très physique, mais je partais de loin. L’ambiance est bonne et le coach nous a conseillé de persévérer. Je suis arrivée fatiguée et stressée, j’en suis ressortie plus apte à reprendre mon activité professionnelle. »

### **ZOOM : La charte réunion, pour un présentéisme raisonnable et raisonné**

Différentes collectivités se sont lancées dans l’élaboration d’une « charte réunion » pour faire face à leur multiplication et à leurs effets néfastes.

Quels principes de base sont récurrents ? Sur l’aspect formel, chaque réunion organisée doit faire l’objet d’un ordre du jour, d’une invitation préalable et d’un compte-rendu structuré, de sorte à bien définir et démontrer l’opportunité de la rencontre et de la participation de chacun.

S’agissant ensuite de l’organisation de la réunion, certaines collectivités ont défini des bornes horaires d’organisation des réunions : pas avant 9h30 et plus après 17h. Fini la réunion tardive en soirée, notamment pour les parents devant récupérer leurs enfants à l’école.

## CONCLUSION

Le bilan qui peut être tiré des politiques temporelles montre qu'il s'agit de politiques transversales : c'est un outil, parmi d'autres, mis à disposition des managers et des élus territoriaux, un complément à d'autres politiques.

Les agents sont confrontés dans leurs tâches à la prise en compte des nouvelles temporalités des usagers. Ils sont soumis à des réorganisations qui auraient une influence sur leur état de santé, même si l'adaptabilité constitue l'essence même du service public.

La prise en compte des nouvelles temporalités interroge tout à la fois la cohérence et la complémentarité des politiques publiques entre elles, à l'image du développement durable et des politiques de lutte contre les discriminations. Mais elles interrogent aussi les organisations sur leur capacité d'adaptation aux mutations sociales et sociétales.

L'enjeu aujourd'hui est d'arriver à des politiques combinées en matière d'offres de services et d'organisations territoriales, de faire interagir les approches et de concilier usagers, équipements, territoires et acteurs. À l'instar des réflexions menées sur les villes intelligentes, cherchant à concilier les piliers sociaux, culturels et environnementaux, désormais il s'agit de passer à une approche systémique (où les politiques temporelles ont toute leur part) qui allie gouvernance participative et gestion éclairée des ressources naturelles et humaines.



# RECOMMANDATIONS

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

1. Réaliser un diagnostic temporel de son territoire, de ses équipements et/ou de ses usagers.
2. 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 Lab*...).
3. 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 innovation internes effectives.
4. 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.
5. Exploiter les opportunités offertes par le numérique en matière d'élargissement temporel du service et de renforcement des capacités des usagers.
6. 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).
7. 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 :

8. Faire connaître et respecter, y compris dans le cas des heures supplémentaires, les interventions pour astreintes et les garanties minimales de repos.
9. 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...).

## 4<sup>E</sup> PARTIE: ATELIER DE L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

### A. Participants à l'atelier du 9 mai 2017

**Françoise ANNE-BRAUN**, responsable de promotion, CNFPT INET

**Florence BACO-AMBRASS**, secrétaire générale nationale, SNDGCT

**Lynda BELHADI**, gestionnaire RH en mairie, déléguée des adhérents de la section Petite couronne Île-de-France, MNT

**Sandra BERTRAND**, responsable partenariat et coordination générale, AATF

**Béatrice BERNAUD PAU**, consultante, SOFAXIS

**Jean-Yves BOULIN**, chercheur associé à IRISSO, université Paris Dauphine

**Hélène BROCC**, directeur, Communauté de communes Albères Côte Vermeille, Présidente du conseil national d'orientation du CNFPT, représentante FO

**Luc BRUNET**, responsable Observatoire, SMACL Assurances

**Louise CALTOT**, consultante, agence Proches

**Bruno COLLIGNON**, président de la FA-FP

**Sidonie COT-QUILICI**, responsable marketing, EDENRED France

**Sophie DHENAU**, directrice du pôle Milieu ouvert, Association Essor

**Karine DUDIT**, chargée de mission RH, Communauté Urbaine Grand Paris Seine & Oise (GPSEO)

**Olivier FRÉZEL**, secrétaire fédéral, CD 35, Interco-CFDT

**Michel GOMEZ**, chef de service étude et santé collective, Paris Habitat, représentant de ResPECT

**Monique GRESSET BOURGEOIS**, secrétaire fédérale, CFDT Interco

**Jérôme GROLLEAU**, sociologue

**Pascal KESSLER**, secrétaire général, FAFPT

**Clément LE BRAS**, secrétaire général, Conseil départemental de l'Essonne, Coprésident FP21, représentant de l'AATF

**David LE BRAS**, délégué général, ADGCF

**Cécile MEXANDEAU**, directrice de la communication institutionnelle, SMACL Assurances

**Katia PAULIN**, déléguée générale adjointe, ADGCF

**Alain-Joseph POULET**, juriste, Institut de la gouvernance territoriale

**Pascal PREVOTEAU**, président de section 77 MNT

**Cécile TRETON**, chercheuse, consultante innovation sociale, université Marne-la-Vallée, laboratoire Dicen, membre actif Laboratoire des Innovations Publiques Lab IP

## B. Débat

### Jean-René MOREAU

Au nom du président général Alain GIANAZZA, je suis particulièrement heureux de vous accueillir dans nos nouveaux locaux, agréables et conviviaux. L'objectif de la MNT et de l'Observatoire social territorial est d'attirer l'attention sur des questions de santé et de bien-être au travail, qui constituent le cœur de notre métier. Nous travaillons également sur des questions d'organisation, de pratiques des ressources humaines et de principes managériaux, puisque la santé est, ou devrait être, un élément fondamental de la pratique managériale.

L'Observatoire social territorial de la MNT comprend un conseil scientifique, avec des personnalités qualifiées, des représentants d'associations professionnelles, universitaires, journalistes, tous experts dans leur domaine. Ce conseil scientifique participe à l'élaboration des thématiques présentées en atelier, telles que celle d'aujourd'hui.

Cet atelier est consacré à la 19<sup>e</sup> étude de l'Observatoire social territorial, réalisée en partenariat avec l'association des administrateurs territoriaux de France (AATF) et l'Institut national des études territoriales (INET). Cinq élèves administrateurs territoriaux de la promotion Léo LAGRANGE ont travaillé sur la question des nouvelles temporalités territoriales : Thomas ANDRÉ, Sabra BENNASR, Anaïs DANON, Virginie GARNOIX et Olivier LAIGNEAU. Je les remercie pour le travail accompli ainsi que la responsable de leur promotion, Françoise ANNE-BRAUN d'être parmi nous.

Le travail les dimanches et les week-ends existe depuis longtemps dans les collectivités, alors que le débat est toujours sur la place publique pour le privé. Le statut général de la fonction publique territoriale le permet. Les modalités pratiques dépendent de la volonté d'organisation opérationnelle et administrative et de la volonté politique.

Les nouvelles temporalités, que nous aurions également pu appeler la gestion du temps, sont abordées sous plusieurs angles : ouverture, localisation et organisation des équipements et des services publics, temps consacrés aux usagers, horaires atypiques, décalés ou morcelés, éléments de flexibilité, avec des exemples concrets et pratiques. Ces derniers vont servir de cas d'école et ouvrir des pistes supplémentaires à l'amélioration du service public.

L'étude a permis de démontrer que la fonction publique territoriale, malgré son statut parfois décrié, autorise de nombreuses possibilités et de nouvelles temporalités, telles que des heures supplémentaires qui peuvent être payées double ou des RTT. La thématique d'adaptabilité apparaît donc centrale, avec un focus sur les problématiques de santé qui le sont tout autant dans le fonctionnement managérial.

### **Jean DUMONTEIL**

À l'initiative de la MNT, l'Observatoire social territorial se veut un espace de débat animé par un principe de libre parole. Nous ne sommes pas dans un espace officiel mais dans un espace prospectif, pour mieux comprendre l'environnement social des agents territoriaux et son évolution en fonction de questions concrètes.

### **Thomas ANDRÉ**

Cette étude est le fruit d'un partenariat. Nous tenions à le préciser et à remercier les différents partenaires : la MNT et l'Observatoire social territorial, l'INET, représenté par notre responsable de promotion, Françoise ANNE-BRAUN, et l'AATF, représenté par Clément LE BRAS.

En introduction, nous souhaitons insister sur le plaisir et la stimulation intellectuelle ressentis lors de ce travail collectif, sur un sujet source de nombreux enjeux professionnels et concrets au sein des collectivités. Le contexte de l'étude s'inscrit dans différents échelons temporels.

La thématique choisie apparaît en premier lieu dans un débat d'actualité sur le statut et le temps de travail des fonctionnaires territoriaux. L'étude s'est attachée à élargir ce débat et à décadrer la focale du temps de travail pour l'amener sur l'évolution des temporalités, définies comme les rapports au temps de la société et des individus.

Les rapports au temps sont aujourd'hui marqués par une individualisation et une désynchronisation des rythmes sociaux, qui percutent les politiques publiques et les actions des collectivités locales, confrontées à une nécessité d'adaptation.

Notre étude ne doit pas être considérée comme un travail scientifique ou comme un traité sur la philosophie ou la phénoménologie du temps, mais comme une approche exploratoire visant à recueillir les pratiques et à identifier les tendances et les innovations. Nous ne nous sommes pas focalisés sur les questions des ressources humaines statutaires liées au temps de travail, abordées par d'autres élèves administrateurs de la promotion Léo LAGRANGE.

Nous avons souhaité ancrer notre thématique dans le temps long de l'action publique et l'articuler autour du rôle des managers dans l'intégration et la gestion de la temporalité. À la fois dans l'accompagnement des élus pour la définition de l'action publique locale, et dans celle des agents pour l'organisation des services.

### **Jean DUMONTEIL**

Le rapport est très riche et comporte de multiples exemples. Son dessein final explique bien en quoi nous entrons dans un monde nouveau : il s'agit de construire la ville différemment, avec des conséquences pour ceux qui font la ville au quotidien, qui participent au service public local. Au sortir de votre étude, quel bilan tirez-vous ?

### **Sabra BENNASR**

Le bilan que nous pouvons dresser des différents entretiens menés porte sur le fait que les politiques temporelles sont des politiques transversales, ce qui explique en partie le désengouement actuel pour les bureaux des temps.

Les politiques temporelles irriguent et façonnent l'ensemble des politiques publiques. L'enjeu est d'arriver à des politiques combinées en matière d'offres de services et d'organisation territoriale.

Nous avons tenu le séminaire de notre promotion dans la Ville d'Aarhus qui réinterroge la manière de concevoir la ville aujourd'hui et le lien entre l'espace, le temps, l'usager et les décideurs. La ville industrielle était assez parcellisée. La ville actuelle est relativement mélangée, avec des îlots d'organisation servicielle. L'objectif serait d'arriver à une ville innovante et intégrée, où l'ensemble des services est mixé.

### **Jean DUMONTEIL**

Comme demandé dans le public, cette construction de la ville en évolution, par des espaces réversibles, ne produirait-elle pas des agents réversibles ?

### **Thomas ANDRÉ**

Nous sommes déjà en partie inscrits dans cette logique, dans la polyvalence et l'évolution des carrières. Les métiers changent, et les agents ne seront pas dans un cadre stable et immuable tout au long de leur carrière. Ils sont aussi embarqués dans les mouvements que nous avons décrits. Cette problématique renvoie à la gestion des parcours, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à la gestion des parcours professionnels, à travers la formation, notamment.

### **Jean DUMONTEIL**

Les changements ne sont pas forcément négatifs, par exemple sur les horaires atypiques. Cependant, il ne faudrait pas rester dans ce schéma pendant plus de quinze ans, disait un chronobiologiste.

### **Jean-René MOREAU**

Les collectivités territoriales ne doivent pas négliger la difficulté à faire coïncider différentes temporalités : le temps des élus, avec l'exigence du moment de l'annonce ; le temps de l'administration, soumis aux contraintes de procédures ; le temps des usagers, qui exigent qualité, résultat et immédiateté. Il s'agit de trouver équilibre et coordination.

Il me paraît essentiel de tenir compte de la vie personnelle des agents. Cela vaut pour le travail de nuit ou le travail en décalage. Avant que le service ne soit rendu à l'utilisateur, il faut vérifier en amont que les agents seront en mesure de réaliser les objectifs fixés. Décréter de nouveaux schémas d'ouverture et d'amplitude horaire nécessite de tenir compte de la vie personnelle des agents. Ceux-ci peuvent accepter une telle solution provisoire, car ils pourront gagner plus, ou obtenir des RTT, mais si ce schéma ne correspond pas à leur mode de vie, il finira rapidement par s'essouffler, et deviendra pénible, avec un effet sur l'absentéisme. En termes de prévention, il convient d'anticiper : quels sont les modes de vie personnels ? Quels sont les rythmes personnels ? Puis de trouver un processus de négociation.

Le principe managérial doit être inscrit dans la durée, et s'appuyer sur des outils de management stratégique. Il faut tenir compte de la volonté des élus, mais aussi des fonctionnaires en capacité de faire et de l'attitude des usagers-citoyens vis-à-vis de ces exigences. Gardons ces réflexions à l'esprit pour ne pas se tromper dans la mise en place de nouvelles temporalités et d'accessibilité sur les amplitudes horaires dans les collectivités.

### **Jean DUMONTEIL**

Pour compléter, le rapport fournit une explication relative aux piscines parisiennes, où les agents organisent eux-mêmes les plannings, sans les managers. On a l'impression qu'il faut effectivement donner de l'autonomie, de la liberté aux équipes pour qu'elles s'organisent plus efficacement.

### **Olivier LAIGNEAU**

Il est frappant de constater l'intérêt de la logique gagnant-gagnant dans ce cas précis des piscines parisiennes. Les agents de ces équipements se trouvaient en position de force dans la négociation, et pour les amener à évoluer, il a fallu « lâcher » quelques éléments, qui, au bout du compte, se sont révélés positifs pour tous. Cette autonomie, cette façon de se mettre d'accord entre eux sur les plannings a abouti à un réel succès. Toutes les semaines, les agents se réunissent pour décider qui sera présent en soirée, le week-end, et cela se décide en très bonne intelligence.

### **Jean DUMONTEIL**

Clément LE BRAS, à vous la parole, en précisant que vous êtes référent de l'association des administrateurs territoriaux.

### **Clément LE BRAS**

J'ai participé au travail de cadrage de cette étude. Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour ce travail complexe, qui remet en cause un certain nombre de conceptions profondes de notre société, à travers les rapports avec les agents, avec les usagers et les politiques. Pendant la lecture de votre étude, une question m'a hanté : comment organiser un bon service public tenant compte de ces dimensions de temporalité, et comment l'intégrer dans notre rationalité administrative ? Au-delà

des questions de qualité et de coût, nous savons bien que nous sommes en train de déployer notre organisation administrative sur des questions de durabilité, avec cette question du temps, notamment. Du coup, jusqu'où le service public doit-il participer aux nouvelles temporalités ? Doit-il s'inscrire dans une logique d'analyse des demandes en vue d'y répondre, alors même que votre bibliographie renvoie aux travaux de Hartmut ROSA, dont l'ouvrage *Accélération – une critique sociale du temps* décrit cette logique comme une forme d'aliénation ? Le service public doit-il lui aussi participer à cette évolution de la société conduisant à employer tout notre temps ?

On peut *a contrario* faire la promotion des temps morts, qui peuvent être occupés de manière intéressante : temps long, action sur les friches industrielles... Une étude menée par PwC porte sur les manières d'occuper le temps dans les files d'attente : jusqu'où va-t-on dans le « jamais de temps mort » ? Certains services publics ne devraient-ils pas s'inscrire dans un mouvement de « *slow service public* » – sous-entendu le faire sérieusement, en étant prescripteur de rythme ? Aujourd'hui, ce sont les grandes entreprises qui sont prescripteurs en la matière : elles gèrent les sorties, le temps de travail...

Tout ce qui est autour des loisirs, de la fête, est un enjeu, et c'est un point que les services publics locaux doivent aussi porter. Souvent, on caricature le service public local comme celui des petites festivités, mais celles-ci sont importantes : il s'agit de dire que l'on s'arrête à certains moments pour être ensemble et pour arrêter de produire et de consommer.

### **Jean DUMONTEIL**

Plusieurs questions sont ici abordées, et je vous propose de répondre à la première partie : quelle responsabilité pour le service public local dans la façon de prendre le temps dans la ville, de calmer la frénésie urbaine ?

### **Sabra BENNASR**

Des crèches qui avaient choisi d'ouvrir à des horaires très atypiques, avec une amplitude très tardive, ont finalement fait le choix de revenir à des horaires plus « normaux ». Elles se sont rendu compte que leur proposition n'était pas du tout adaptée aux besoins de l'enfant. Quel peut être l'intérêt de l'enfant à rester en crèche jusqu'à 21h ou 22h, avec ensuite un temps de transport avant de rentrer chez lui ?

Nous avons le sentiment que le service public ne doit pas se placer dans une forme d'anticipation de besoins qui seraient contre-productifs pour l'utilisateur. Avoir un service public ouvert 24h/24, avec des sollicitations permanentes, n'est pas le but. Cela rejoint des débats plus philosophiques, sur l'intérêt pour le cerveau d'être sollicité constamment, entre le bruit, la publicité... Pour un citoyen, ce temps doit être pris sur autre chose.



### Jean DUMONTEIL

N'y aurait-il pas lieu, comme il existe une collectivité organisatrice des transports, d'instituer une collectivité organisatrice des temps ? Ne revient-il pas à la collectivité de donner des tempos, de fixer des moments dans l'année, de préciser les rythmes de la journée ou de la nuit ?

### Anaïs DANON

Le pouvoir public n'a pas le monopole de l'action et de l'intérêt général. Ceci a été évoqué autour des temps morts, de l'urbanisme temporaire, notamment. Nous savons faire, nous savons faire faire, nous savons faire avec, mais nous ne savons pas encore laisser faire. Peut-être faudrait-il intégrer à nos modes d'action cette possibilité de laisser faire d'autres partenaires de la société dans des questions d'action publique. Sur la question du temps, nous nous rendons compte que, parfois, ces acteurs savent mieux faire que les pouvoirs publics. C'est sans doute une des pistes de réponse.

S'agissant de l'articulation entre le temps des élus, le temps des mandats et le temps de l'action publique, les managers ont une responsabilité, celle de jouer un rôle d'amortisseur par rapport aux agents. Ils doivent tenir compte d'un temps d'intégration des évolutions, que ce soit pour l'organisation des agents ou pour les usagers. Ce temps est nécessaire, et il faut savoir dépasser le temps du mandat, au bénéfice de tous, au bénéfice de l'intérêt général et de l'action publique. Le rôle des managers de la sphère publique est de sensibiliser les acteurs à cette dimension.

### Jean-Yves BOULIN

Je suis vice-président de Tempo Territorial, et à ce titre, j'étudie depuis longtemps les politiques temporelles qui ont émergé en Italie. Elles ne consistent pas à remplir les temps morts, et la question fondamentale est de redonner aux citoyens la maîtrise de leur temps. En cela, il y a une forte distinction avec le concept de *slow city* qui relève surtout d'une logique de marketing. Une ville doit pouvoir associer vitesse et lenteur, dans une harmonie pensée et maîtrisée.

Ralentir pour ralentir n'a pas de sens, tout comme, il n'y a pas de sens à être en permanence dans l'action 24 heures sur 24. Des réflexions sont posées, et des initiatives se développent d'ores et déjà – vous êtes un peu sévère de ce point de vue. Avec Tempo territorial, nous développons le réseau des politiques temporelles, avec Charleroi en Belgique et d'autres villes d'Europe, Barcelone, Bilbao, etc. La France est le seul pays à disposer d'un réseau des villes menant des politiques temporelles, réseau qui prend de l'ampleur. Il y en a eu un en Italie, qui s'appelait *cano forte*. Il a disparu, mais devrait être relancé à l'occasion de ce réseau européen.

Encore une fois, il me semble important de redonner une maîtrise au citoyen. Pour le reste, les collectivités sont soumises à une forte contradiction entre les résultats rapides que doit obtenir l'élu et la période de concertation préalable à la co-construction des politiques temporelles. Imposer des solutions toutes faites ne

peut pas fonctionner, et le processus doit intégrer des concepts de réflexibilité de l'individu – « que suis-je prêt à faire ? Jusqu'où puis-je aller dans la modification de mes comportements, en tant qu'agent ou usager ? » – et de réciprocité – « jusqu'où puis-je aller dans ce que je demande à l'autre, sur la question du travail le dimanche et la nuit ? ».

Cela nécessite de la concertation, ce que nous avons essayé de faire dans certaines villes, comme à Brive – mais le jeu des changements politiques a mis fin à ce projet. Cette dimension du temps du projet est aussi fondamentale. Alain GUEZ, qui a été un des participants de la mise en œuvre des politiques du temps en France, organise d'ailleurs un colloque autour de la question de la chronotopie.

### **Jean DUMONTEIL**

Merci pour ce témoignage, qui conforte l'idée exprimée en première partie du colloque, selon laquelle il faut construire les projets avec les habitants, avec les usagers. L'exemple donné était celui de la Cité du design.

### **Anaïs DANON**

Notre propos, à travers l'étude, n'est pas d'être critique vis-à-vis de l'état actuel des politiques temporelles. Il s'agissait de souligner que ce n'est plus uniquement un objet de politique publique, comme on peut le voir avec le bureau des temps, mais que désormais, la réflexion s'inscrit dans un mouvement plus global, avec une analyse des usages, des utilisateurs...

### **Jean DUMONTEIL**

En conclusion, vous parlez d'ailleurs de systèmes qui infusent toutes les autres pratiques.

### **Thomas ANDRÉ**

Nous avons dressé le constat que ces politiques ont émergé il y a quelques années, mais qu'elles ne se sont pas encore institutionnalisées : il n'existe pas encore d'obligation réglementaire, et ces politiques peuvent être remises en cause à chaque alternance politique, d'où un foisonnement d'expériences variées pouvant aboutir à des usages innovants, sans même bénéficier d'une étiquette « politique temporelle ».

### **Jean-Yves BOULIN**

Nous avons eu ce débat au sein de « Tempo Territorial », sachant que des hommes politiques se sont intéressés à ces questions. Edmond HERVÉ, ancien maire de Rennes, a présenté un rapport parlementaire à l'Assemblée nationale, puis un second au Sénat, dix ans après. Dans le premier, en 2001, il avait proposé que, comme en Italie, les villes de plus de 30 000 habitants soient dotées d'un bureau des temps. Lionel JOSPIN avait repris cette idée, mais elle est finalement restée complètement confidentielle, pour des raisons de calendrier – entre le 11 et le 21 septembre 2001, c'est-à-dire entre les attentats à New York et l'accident à l'usine AZF à Toulouse.

Il y a une position assez forte de la part de ceux qui mènent des politiques temporelles dans les territoires pour qu'il y ait une réglementation. En Italie, cela s'est fait par une loi nationale, du 8 mars 2000, complétée par des lois régionales et des actions locales. L'articulation entre les trois niveaux y est très efficace.

### **Jean DUMONTEIL**

Merci. Nous avons vu apparaître entre-temps le résultat à la question suivante : « Avez-vous été confrontés, dans vos pratiques, à la question des horaires atypiques ? » La réponse est oui, quasi unanimement.

### **David LE BRAS**

Je voulais d'abord souligner la qualité de votre étude, et vous remercier pour les éléments apportés. J'ai ensuite quatre petites questions.

Y a-t-il un marché de l'expertise en matière de gestion des temps ? Qui porte les diagnostics ? Est-ce internalisé ? Est-ce confié à une agence d'urbanisme ? On voit souvent des agences d'urbanisme se positionner sur ces questions. Ou bien y a-t-il des cabinets qui prennent à leur compte ce type de marchés ?

Ma deuxième question portait sur les résistances, et vous y avez partiellement répondu, en indiquant que l'acceptabilité était assez forte, notamment liée à la monétisation. Pour ma part, j'observe cependant une forte résistance, dans le cadre, par exemple, des fusions d'intercommunalités : les agents à qui l'on demande du jour au lendemain de changer d'horaires n'y sont pas favorables, même avec des compensations financières.

Troisièmement, avez-vous pu observer des territoires mettant en place une gestion du temps spécifique, puis qui font marche arrière ? Vous avez partiellement répondu à travers l'exemple de la crèche, mais y a-t-il d'autres exemples ?

Quatrièmement, avez-vous établi une typologie des territoires ? J'imagine que pour un territoire ayant un profil économique de type dortoir, la question de la gestion du temps n'est pas la même que pour un territoire métropolitain, qui attire en journée des travailleurs, ceux-ci repartant le soir. Avez-vous pu observer une gestion du temps qui s'organise à l'échelle de territoires vécus, sur des périmètres qui dépassent les collectivités, *stricto sensu*, et qui se mettent en place sur des logiques de déplacement domicile-travail ?

### **Thomas ANDRÉ**

Nous n'avons pas cherché à définir le marché de l'expertise. Nous avons constaté, au fil de notre recherche, qu'il existait des bureaux sous forme de ressources internalisées, souvent avec des compétences qui ne sont pas forcément le cœur de métier administratif et gestionnaires des collectivités, mais plutôt occupées par des personnes issues des sciences humaines et sociales, voire de l'urbanisme. On observe en complément un recours important aux universitaires, sur des problématiques de recherche et d'expérimentation. Je n'ai pas le sentiment d'une

approche commerciale, mais plus d'une logique de recherche et développement dans les collectivités, soit en interne, soit avec des partenaires.

### **Jean DUMONTEIL**

Vous abordez dans votre étude les cas de retours en arrière à la suite de l'ouverture de services à des horaires atypiques. A été cité, notamment, le cas de l'ouverture des bibliothèques le dimanche, qui ne paraît pas forcément nécessaire.

### **Anaïs DANON**

Nous avons effectivement mentionné le cas d'une médiathèque située dans une communauté d'agglomération de taille moyenne. Cette collectivité avait mis en place l'ouverture dominicale de la médiathèque centrale, à l'occasion même de la création de cet équipement. L'expérimentation a eu lieu durant quatre ans, mais la communauté d'agglomération est revenue en arrière tout récemment, non pas en raison d'un échec du dispositif, mais pour des raisons financières. Cette ouverture dominicale nécessitait en effet des renforts en termes de vacataires. Qui plus est, il est apparu que la fréquentation avait augmenté au cours des deux premières années, mais que le phénomène s'est ensuite tassé.

### **Jean DUMONTEIL**

Vous parliez de réversibilité ; en voici un bon exemple, sans que ce ne soit vécu comme un échec, puisque l'objectif était atteint.

La dernière question portait sur le bon territoire de mesure... Est-ce l'échelle intercommunale ? l'échelle du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ?

### **Sabra BENNASR**

Auparavant, je souhaite intervenir brièvement à propos des résistances. En tant que managers, nous sommes confrontés à cette question. Il ressort des entretiens que nous avons pu mener que les collectivités ne prennent pas le temps de faire de la pédagogie. Or il faudrait expliquer aux agents ce qui est en train d'arriver.

Si l'on prend le cas de la métropole du Grand Lyon, née de la fusion d'une partie du département du Rhône et du Grand Lyon, elle s'est faite quasiment du jour au lendemain à la suite d'un accord politique, et les agents n'ont pas vraiment compris ce qui était en train de se passer. D'ailleurs, deux ans après, ils ne comprennent toujours pas, avec, en plus, un sentiment de régression par rapport à ces questions de temps. En effet, le département du Rhône offrait précédemment la possibilité aux agents de concentrer leur temps de travail sur quatre jours, et la création de la métropole a fait disparaître ce qui apparaissait comme un avantage. Par conséquent, les mères de famille ont été obligées de se mettre à temps partiel – car dans les faits, ce sont souvent elles qui prennent des temps partiels – et ont perdu 20 % de leur salaire. Dans les résistances, il y a certes la question de la monétisation, mais l'enjeu est aussi d'expliquer et de désamorcer tous les fantasmes qui peuvent naître des mutualisations des intercommunalités.

### **Thomas ANDRÉ**

Nous constatons, en complément, que ce sont les métropoles qui sont concernées. On a notamment cité les grandes villes, mais des départements, voire des petites villes – Brive a été évoquée tout à l’heure – sont aussi impliquées dans ce type de politiques. Ce point mériterait d’être analysé en détail, en lançant une question au sein des adhérents des communautés de France. J’ai en tout cas le sentiment d’une dimension partisane, ou en tout cas idéologique droite/gauche ; la plupart des villes impliquées sont dirigées par des équipes de gauche. Je n’ai pas de statistiques permettant d’identifier une clé de lecture déterministe, mais le constat est assez marqué.

### **Cécile TRETON**

Je suis chercheuse au Laboratoire des Sciences de l’information de l’université de Créteil, où je réfléchis aux manières d’utiliser les outils digitaux. Je suis très intéressée par votre étude, mais il me semble qu’il y manque un élément, autour de la mise en perspective des usages des technologies digitales, en distinguant ce qui relève du besoin de data et ce qui relève de la notion de relation à l’espace. Vous avez parlé de la réversibilité des espaces. Il me semble que les personnes peuvent avoir besoin d’accéder aux données de manière très rapide, mais que leur relation au territoire ne repose pas sur la même logique : elle comporte aussi des paramètres affectifs, symboliques... On parlait du dimanche, tout à l’heure ; en l’occurrence, le dimanche revêt encore une symbolique forte, pour beaucoup de gens. Il est important de le prendre en compte, dans la notion de temps pour les territoires. J’ai longuement travaillé sur les outils numériques, et je pense que leur utilisation doit tenir compte de la vie des individus et de leurs expériences.

### **Thomas ANDRÉ**

Les usages digitaux constituent un sujet d’étude à part entière.

### **Anaïs DANON**

Qui plus est, c’est un sujet complexe, et nous avons essayé de l’aborder sous l’angle des services numériques qui sont mis en place, notamment en distinguant le temps estimé, calculé par des algorithmes (régulation du trafic, transport en commun...), et le temps réel basé sur le *crowdsourcing*. Le temps a une vraie valeur, finalement, une valeur sociale, notamment.

### **Cécile TRETON**

Je pensais notamment à la notion de lieu réversible. Il suffit de méthodes pour prendre en compte ces données. Le lieu réversible est-il une bonne solution ? Les personnes ont aussi des habitudes vis-à-vis des lieux, et transformer ces habitudes doit avant tout répondre à un désir humain.

### **Anaïs DANON**

Ce propos me fait penser à la question des écoles, c’est-à-dire de vastes surfaces qui sont inutilisées le week-end. Dans un contexte où les collectivités recherchent

en permanence à optimiser les ressources financières, la question de l'usage des bâtiments scolaires mérite d'être posée. On sait que les écoles sont sacralisées, au sein d'une relation complexe entre les communes et l'Éducation nationale, et avec une dimension attachée à l'enseignant dans sa classe. Mais il paraît important de réfléchir à une manière d'imaginer une utilisation pertinente et intelligente de ces espaces. Ils pourraient donner lieu à bon nombre d'utilisations.

### **Sabra BENNASR**

Vous avez raison d'évoquer la dimension symbolique et affective de l'espace, et l'on peut penser, par exemple, aux tours que les habitants peuvent regretter lorsqu'elles sont détruites. La question de la réversibilité du lieu ne doit pas être conçue et vécue comme quelque chose d'imposé à la population, mais elle doit s'adapter aux besoins de la population : en ce sens, on peut alors dépasser ce que vous soulevez en termes d'attachement aux lieux.

### **Jean DUMONTEIL**

Plutôt que de parler de réversibilité, il faudrait peut-être parler de multifonctionnalité...

### **Jean-Yves BOULIN**

Je pense que le terme de réversibilité renvoie, en fait, à la notion de malléabilité. C'est la ville malléable, plus qu'autre chose. Les espaces évoluent, en fonction des besoins, et seul le temps est irréversible. La multifonctionnalité des écoles est quelque chose qui est très développée aux Pays-Bas : les écoles sont ouvertes sur les quartiers, et aux habitants des quartiers. Cela a commencé dans les quartiers difficiles, d'ailleurs, avec d'abord un accueil des enfants de 0 à 15 ans, puis des cours de formation pour les adultes, une utilisation par des associations, y compris les infrastructures sportives, s'il y en a. Cela pose des questions très concrètes : qui garde la clé ? Comment sont gérées les allées et venues ?... La municipalité joue un rôle essentiel dans ce modèle, qui relève d'une réflexion sur la ville évolutive et malléable. Toutes les expériences que nous connaissons, à Hambourg ou ailleurs, de revitalisation des docks, etc., partent de ce principe de faire autre chose avec la ville et ses équipements, en lien avec l'espace et le temps. On parlait tout à l'heure d'individu réversible : non, c'est un individu qui évolue au cours de son parcours de vie.

### **Jean DUMONTEIL**

Quelles sont les conséquences pour les usagers de ce service public local ? Quid du télétravail, des réunions de travail, du sport pratiqué sur temps de travail ? Ce nouveau rapport au temps a des implications.

### **Jean-Yves BOULIN**

À Rennes, par exemple, les politiques temporelles sont nées d'une réflexion autour de la question d'égalité entre les femmes et les hommes. Lorsque le sujet a émergé, en 2000, sous l'initiative de la DATAR, chaque ville mobilisée a pris son propre

angle d'attaque : la cohésion sociale à Saint-Denis, à Belfort avec la Maison des Temps et des Mobilités – un dispositif associatif qui n'a pas perduré, faute d'un lien financier durable avec la ville –, l'égalité hommes-femmes à Rennes, etc. En l'occurrence, Rennes a réfléchi à de nouveaux modes d'organisation du travail, en supprimant notamment les réunions après 17h. La ville a été pilote sur ces sujets, tout comme elle a initié le travail de jour pour les agents de nettoyage, dans les bureaux... Ce sont des emplois précaires tenus généralement par des femmes, avec des horaires entrecoupés, du temps partiel, des déplacements importants... Cela a débouché sur une politique nationale, de fait, puisque ce type de dispositif a été repris dans d'autres villes, à Paris notamment.

### **Cécile MEXANDEAU**

À propos des bâtiments qui peuvent être utilisés pour des usages multiples, je pense qu'il faut aussi introduire la notion de résilience. La Ville de Paris y a réfléchi, en lien avec le développement durable et l'adaptabilité des horaires, pour des questions d'économie d'énergie. Sur la question des cours d'écoles, elle réfléchit au fait que les cours sont toutes bitumées, et à la possibilité de tester « l'engazonnement » de ces surfaces ; outre l'impact sur l'environnement, ce pourrait être, à terme, une utilisation pour les Parisiens en manque d'espaces verts. La présentation de ce projet par le responsable de la résilience à la Ville de Paris est très intéressante. Il y a d'ailleurs cent villes résilientes dans le monde.

L'usage des crèches est très lié à la modification de la cellule familiale, et j'ai pour ma part travaillé dans une commune qui abritait, dans certains quartiers, jusqu'à 30% de familles monoparentales. Nous n'avons pas testé l'ouverture des crèches la nuit, mais pratiqué l'ouverture des crèches sur des périodes restreintes, pour faciliter la recherche d'emploi par exemple.

Pour ce qui est des bibliothèques, l'adaptabilité peut conduire à expérimenter des horaires atypiques – ouverture en soirée, par exemple – durant des périodes bien précises, en période d'examens scolaires notamment.

### **Jean DUMONTEIL**

Merci de ce témoignage.

### **Bruno COLLIGNON**

Je suis de la Fédération Autonome de la Fonction Publique (FA-FP). Comme d'autres, je vous remercie pour la qualité des travaux menés conjointement par l'INET et la MNT pour l'Observatoire social territorial. Je pense que vous avez été visionnaires, et les conditions dans lesquelles le rapport de Philippe LAURENT – que vous citez d'ailleurs – est sorti ne vous ont pas échappé : il est devenu une circulaire publiée dans les tout derniers jours de la mandature. C'est dire si la thématique du temps de travail dans la fonction publique dans ses trois versants, et dans la territoriale en particulier, n'est pas simple à appréhender.

Vous avez parlé de bien-être, de pénibilité, de catégorie active. J'ai envie de vous interroger sur la pertinence d'une thématique orientée sur la pénibilité et la prise en compte effective de la pénibilité. De notre point de vue, il s'agit d'un point essentiel pour les années à venir : allongement de la durée de cotisations, vieillissement de la population, pyramide des âges, catégories C, sans parler forcément de la filière technique, des sapeurs-pompiers ou des policiers municipaux, mais les ATSEM, qui ont fait l'objet d'un rapport récent du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. On voit que, dans notre versant qui compte près de 2 millions d'agents, un nombre important est soumis à des facteurs de pénibilité réels, sans aucune prise en compte.

Pour conclure, merci d'avoir pointé le paradoxe selon lequel des agents pourtant soumis à deux facteurs de pénibilité continuent à aller à l'encontre de ce que préconisent les chercheurs et le monde médical, en faisant le choix d'horaires atypiques pour des raisons pécuniaires. Cela doit nous interpeller collectivement.

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique pointe notamment dans son dernier numéro que pratiquement 50% des agents classés en catégorie active, c'est-à-dire ayant une mission reconnue comme en lien avec une pénibilité ou une dangerosité, font valoir leurs droits à pension après 60 ans, alors qu'ils pourraient légitimement partir dès l'âge de 57 ans. Il me semble que se pose là une question sur le rapport à la pénibilité et à la fin de carrière.

### **Sabra BENNASR**

Votre propos sur la pénibilité est très juste, et à mon sens, il va au-delà des seuls métiers techniques, dès lors qu'on y englobe le *burn-out* ou les troubles musculo-squelettiques. Cette question est d'autant plus prégnante que la fonction publique est confrontée à bon nombre de changements, en particulier dans la territoriale. Les mutualisations qui y ont cours sont des facteurs de stress supplémentaires pour l'ensemble des agents. À mon sens, travailler sur cette question de la pénibilité au sens large aurait un réel intérêt.

### **Anaïs DANON**

La formation continue est une partie de la réponse à la pénibilité, mais il faut y ajouter la question de l'*empowerment*, y compris pour les agents : nous pouvons faire évoluer les métiers et lutter contre certaines pénibilités à travers cela.

### **Michel GOMEZ**

Je suis représentant de « ResPECT », l'association des préventeurs et des ergonomes en collectivités territoriales...

### **Jean DUMONTEIL**

... Et membre du conseil scientifique de l'Observatoire.



### **Michel GOMEZ**

Au niveau des horaires, il faut distinguer le volet statutaire et le temps réel. Souvent, les cadres, voire les autres catégories, sont soumis à un temps qui est autre : celui du résultat. Il faut, de fait, travailler chez soi, ce dont on ne parle pas. C'est pourtant une vraie problématique, qui mériterait d'être étudiée, tant cela concourt au *burn-out*, dans le public comme le privé. Les petites collectivités ne sont pas épargnées, et souvent des agents vont être sollicités en dehors de leur temps de travail, sans que cela soit pris en compte. Il serait intéressant d'établir une cartographie sur ce volet, avec un possible impact sur les mentalités. Les DGS, qui sont au cœur des réflexions, doivent aussi comprendre cette complexité.

Est-ce que le télétravail est une réponse ? Va-t-il induire du mieux, ou ne peut-il pas apporter aussi des réponses négatives ? Nous ne le savons pas encore, véritablement. Des dérives sont possibles.

### **Jean DUMONTEIL**

Ne faut-il pas un cadre venant sécuriser ces initiatives ? Il existe en effet des témoignages ambivalents.

### **Anaïs DANON**

Le télétravail offre néanmoins des perspectives de travail plus confortables. Je pense notamment aux impacts de la fusion des régions sur l'allongement des temps de déplacement. Le télétravail peut être une solution intéressante, sous forme d'espaces de coworking, plutôt que de travail à domicile.

### **Michel GOMEZ**

Vous avez aussi parlé de l'expertise des agents et des usagers. Est-elle vraiment prise en compte ?

### **Jean DUMONTEIL**

Le fait d'avoir présenté des initiatives ambitieuses, comme celle de la Cité du design, montre que la concertation n'est pas que cosmétique : il s'agit d'élaborer un prototype, d'évaluer, de faire de la co-construction avec les usagers, mais aussi avec les agents qui produisent le service.

Il s'agissait d'une des premières questions posées en ligne par le public de cet atelier, et je voudrais la reprendre en conclusion de notre rencontre : « Est-ce que votre étude a fait évoluer votre regard sur le service public local ? »

### **Olivier LAIGNEAU**

Ce qui m'a frappé, c'est la capacité de résilience et d'innovation des collectivités que nous avons pu rencontrer. Nous avons étudié des cas de figure très divers, que ce soit des petites communes, rurales, ou des grandes métropoles. Chacune d'elles avait à son niveau la même analyse de responsabilisation des usagers et de place à lui accorder. C'est une vraie prise de conscience de l'ensemble des collectivités et une réelle volonté de trouver des solutions et d'innover. La difficulté réside en fait

dans la question des moyens, ce qui renvoie à la notion de taille critique suffisante : l'intercommunalité est de ce point de vue un moyen d'intervention.

### **Anaïs DANON**

Je ne suis pas sûre que mon regard ait changé, mais cette étude a en tout cas renforcé l'idée que nous avons un rôle essentiel à jouer, dans le travail auprès des élus et auprès des agents. Il convient de prendre en compte les nouvelles temporalités, de les encourager, mais aussi de protéger. La recherche d'un équilibre est un objectif motivant.

### **Virginie GARNOIX**

Plus qu'un changement de perception, les thématiques que j'ai traitées m'ont offert un certain nombre de sujets d'étonnement, avec par exemple la découverte d'un décalage entre la protection des agents de service public local par rapport à ce qui peut exister dans le privé. Nous avons rencontré des interlocuteurs de la Carsat ou de l'Anact qui nous ont montré des présentations ciblées sur la protection du temps des agents en horaires atypiques, chose que nous n'avons pas rencontrée dans la sphère locale. J'ai également été surprise d'apprendre que l'on pouvait reclasser des personnes en incapacité de travail sur des postes à horaires atypiques. Je crois moi aussi qu'il y a matière à initier une réflexion autour de la question de la pénibilité des horaires atypiques.

### **Thomas ANDRÉ**

L'étude offre une ouverture sur la richesse et la diversité des questions territoriales auxquelles on est confronté au cœur des collectivités. Nous avons balayé un grand nombre de notions, de la question de la prévention des risques à une dimension prospective, autour de la question de comment construire une ville demain. Il est très responsabilisant, en tant que manager, de devoir gérer les deux volets de la problématique. Cette étude avait pour intérêt de combiner la vision ressources humaines avec une vision innovation.

### **Sabra BENNASR**

Cette étude m'intéressait à trois titres : en tant que personne, en tant que citoyenne utilisatrice de services publics et en tant que fonctionnaire participant à la mise en place de services publics. Elle n'a pas fondamentalement changé ma manière d'aborder ces sujets, mais m'a incitée à toujours étudier ce qui peut se faire de novateur au sein des collectivités, ainsi qu'à réfléchir à la manière d'appliquer à moi-même ce que je peux voir d'intéressant ailleurs. En tant que manager, je me suis aussi posé des questions sur les risques psychosociaux et la volonté que les équipes puissent travailler en harmonie.

### **Jean DUMONTEIL**

Je vous remercie, et vous dis bravo pour le travail que vous avez conduit.

### **Jean-René MOREAU**

Merci encore aux élèves administrateurs pour ce travail. La problématique du temps ne doit pas négliger la question de la santé publique, car le temps mort n'est pas du temps perdu. On ne peut être en permanence dans l'activisme et dans l'action, et le fait d'avoir des temps morts est aussi une nécessité pour la santé physique.

Une personne a besoin de temps de pause pour se reconstituer. Pour construire, il faut, donner du temps à la réflexion, et ne pas se situer en permanence dans le réflexe. Ainsi, quand on met en place des amplitudes horaires morcelées ou atypiques, il est important d'évaluer l'utilisation et l'impact sur les agents, en lien avec le service rendu, et d'avoir des rapports d'étape.

# SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

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

## Méthodologie

### 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 les 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.

## S'adapter aux nouvelles temporalités de la société

La mutation temporelle en cours est profonde et touche chaque territoire différemment. Toutefois, trois phénomènes sont identifiables :

- une forte individualisation et désynchronisation des rythmes sociaux, puisqu'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 les innovations technologiques.

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.

Si le service public doit inévitablement répondre aux attentes de la population, la tâche reste complexe. Il faut ainsi concilier l'exigence de l'usager, le temps court et contraint du cycle électoral, avec les impératifs de bien-être et de santé des agents au travail.

Cette tâche incombe aux managers de tous les niveaux, en tant qu'aide à la décision des élus :

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

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. Ces démarches, qui continuent à être animées par Tempo Territorial, ont développé un souci de prise en compte des nouvelles temporalités qui s'exercent de manière diffuse dans toutes les politiques publiques des collectivités.

Dans ce contexte, élus, managers et agents repensent leur action, s'adaptent, innovent et développent de nouvelles pratiques.

## **La réponse à ces nouvelles temporalités : une adaptation des services publics au temps des usagers**

L'adaptation des services publics aux nouvelles temporalités des usagers résonne de plus en plus comme un nouveau paradigme qui n'est plus remis en question. Si l'existence même du service public concourt à la satisfaction des besoins des usagers, la seule réponse par une politique de l'offre n'est pas suffisante.

## **Une action publique multiforme, axée sur la demande, l'autonomisation et la responsabilisation de 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. La mairie de Paris construit une politique volontariste autour des piscines basée, non seulement sur les équipements mais aussi, sur le rapprochement entre agents et usagers. Dans les bibliothèques, le principe d'égalité d'accès à la culture permet de justifier un élargissement des horaires pourtant complexe à instaurer. 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'usager, 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 être sources de nuisances. Dès lors, pour le bien-être de tous, les collectivités doivent aussi 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'usager 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. L'*empowerment* leur permet de contribuer à l'élaboration de « leur » service public. Par exemple les *greeters*, ces habitants passionnés par leurs territoires usent de leur temps libre pour développer le tourisme participatif.

Le numérique doit, quant à lui, s'appréhender non seulement comme un outil de modernisation, mais aussi, comme un moyen de neutralisation des temps. 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 ». Les services publics améliorent leurs démarches en tenant compte du *crowdsourcing* qui permet de remplacer le temps estimé par le temps réel déclaré par plusieurs usagers.

## 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 non comme un plan entièrement défini, mais plutôt 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.

Adapter le service public sans oublier la nécessaire protection des agents, garantie de pérennité du service

## Adapter le service public sans oublier la nécessaire protection des agents, garantie de pérennité du service

L'adaptation des organisations publiques aux nouvelles temporalités de l'utilisateur amplifie les risques sur la santé au travail des agents du secteur public. Le phénomène des horaires atypiques en est un exemple saillant. Les managers doivent également repenser les modalités d'organisation et de gestion interne de leurs administrations.

### Plusieurs réformes structurelles possibles liées à l'activité des services

Les cycles de travail sont ainsi 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 insuffisamment pris en compte

Les faits sont évocateurs : de plus en plus d'agents travaillent la nuit, très tôt ou très tard. Selon l'enquête Conditions de travail 2013, **40,7 % des agents territoriaux travaillent le samedi et 30,3 % le dimanche**, même occasionnellement. 12,5 % d'entre eux travaillent la nuit. 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.

Dans son rapport du 18 mai 2016, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) décrit les effets néfastes tant sur l'équilibre socio-économique de l'agent que sur sa santé : obésité ou surpoids, diabète, hypertension, voire cancer. Ces impacts nécessitent le déploiement de mesures spécifiques de la part des collectivités employeurs.

## 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. Mais c'est surtout une action structurelle de fond sur la modification des horaires, des actions sur le contenu du travail et les moyens mobilisés auxquelles s'ajoute une démarche de plus long terme sur les parcours professionnels, afin 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. Le temps de travail détermine par nature le temps libre, élément très important dans le ressourcement et l'implication au travail.

## 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 et de 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.



# GLOSSAIRE

**ADEME** : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

**ANACT** : agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

**ANI** : accord national interprofessionnel

**ANSES** : agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

**ATSEM** : agent territorial spécialisé des écoles maternelles

**CARSAT** : caisse d'assurance retraite et de la santé au travail

**CRÉDOC** : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

**DARES** : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

**DATAR** : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

**DGAFP** : direction générale de l'administration et de la fonction publique

**DGAS** : direction générale de l'action sociale

**DGT** : direction générale du travail

**DREES** : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

**EHPAD** : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

**ETP** : équivalent temps plein

**FCPE** : fédération des conseils de parents d'élèves

**GPEC** : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

**IGA** : inspection générale de l'administration

**IGAS** : inspection générale des affaires sociales

**INSEE** : institut national de la statistique et des études économiques

**PADD** : projet d'aménagement et de développement durable

**PIB** : produit intérieur brut

**PLU** : plan local d'urbanisme

**RPS** : risques psychosociaux

**RTT** : réduction du temps de travail

**SGMAP** : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

**SUMER** (enquête) : surveillance médicale des expositions aux risques professionnels

# BIBLIOGRAPHIE

## RAPPORTS

Enquête « Conditions de travail », DARES, DGAFP, DREES, Insee, 2013

*Les politiques temporelles des collectivités territoriales*, Edmond HERVÉ (dir.), 22 mai 2014

Rapport de la commission des finances sur la retraite des agents de catégorie active dans la fonction publique, Francis DELATTRE (dir.), Sénat, juillet 2014

*Étude d'impact sur l'optimisation des horaires d'ouverture des bibliothèques territoriales*, BOUVIER-AJAM Laurent et COTTE Dominique (dir.), 2015

*L'innovation au pouvoir, pour une action publique réinventée au service des territoires*, OURAL Akim (dir.), SGMAP, avril 2015

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, 2016

Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, Philippe LAURENT (dir.), CSFPT, mai 2016

*L'évaluation des risques sanitaires liés au travail de nuit*, Anses, juin 2016

Rapport sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité au travail au sein de la fonction publique, IGA/IGAS, juin 2016

Enquête « *Pratiques numériques des actifs en France en 2016* » [Communiqué de presse], Éléas, septembre 2016 : [www.eleas.fr/app/uploads/2016/10/CP-Eleas-Enquete-Pratiques-numeriques-2016.pdf](http://www.eleas.fr/app/uploads/2016/10/CP-Eleas-Enquete-Pratiques-numeriques-2016.pdf)

*Ouverture des bibliothèques le soir et le dimanche : un an après*, ministère de la Culture et de la Communication [communiqué de presse], 20 avril 2017 : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Presse/Archives-Presses/Archives-Communiqués-de-presse-2012-2017/Annee-2017/Ouverture-des-bibliothèques-le-soir-et-le-dimanche-un-an-apres>

*Prendre en compte le temps dans l'aménagement. Guide pratique*, Tempo Territorial, 2017 : <http://tempoterritorial.fr/le-guide-prendre-en-compte-le-temps-dans-lamenagement-est-en-ligne/>

## OUVRAGES

**CHEVALLIER Jacques**, « Figures de l'usager », in *Psychologie et science administrative*, PUF, 1985, p. 35-69

**DONZEL André et GODARD Pierre**, *Éboueurs de Marseille, entre luttes syndicales et pratiques municipales*, Syllepse, 2014

**DUGUIT Léon**, *Traité de droit constitutionnel*, t. III, 3<sup>e</sup> éd., 1923

**INNERARITY Daniel**, *Le futur et ses ennemis – De la confiscation de l'avenir à l'espérance politique*, Climats, Paris, 2008

**HARTMUT Rosa**, *Accélération, une critique sociale du temps* (trad. Didier RENAULT), La Découverte, coll. Théorie critique, Paris, 2010

**SLOTEDIJK Peter**, *Colère et temps* (trad. Olivier MANONNI), Maren Sell Éditeur, Paris, 2007

**VIARD Jean**, *Éloge de la mobilité, essai sur le capital temps libre et la valeur travail*, Éditions de l'Aube, Mondes en cours, 2006

## ARTICLES

**BEYER Chris et ROYOUX Dominique**, « L'aménagement temporel territorial : repenser les territoires en conjuguant espace et rythmes », *Métropoles* [en ligne], 17 | 2015 : <http://metropoles.revues.org/5193>

**BONFIGLIOLI Sandra**, « La politique des temps urbains en Italie », *Les Annales de La Recherche Urbaine*, n° 77, décembre 1997

**BRUNELLA Stéphane**, « Le télétravail dans la fonction publique territoriale », *La Gazette des Communes*, 11 juillet 2016

**DIGUET Cécile, ZEIGER Pauline, COCQUIÈRE Alexandra**, « L'urbanisme transitoire : aménager autrement », IAU-IDF, Note rapide Territoires n° 741, février 2017 : [https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude\\_1355/NR\\_741\\_web.pdf](https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1355/NR_741_web.pdf)

**DORIAN Martine**, « Pénibilité : une mise à plat s'impose dans la fonction publique », *La gazette.fr*, 10 juin 2016

**GODARD Francis**, « À propos des nouvelles temporalités urbaines », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 77, 1997, *Emplois du temps*, p. 7-14 : [www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_1997\\_num\\_77\\_1\\_2131](http://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1997_num_77_1_2131)

**GUEZ Alain**, « Réaménagement des Halles. Une interprétation chronotopique », in *Urbanisme*, n° 340, janvier-février 2005, p. 23-25

**GWIAZDZINSKI Luc**, « La ville malléable », novembre 2011 :  
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00957086>

**HENRY Sylvain**, « Les administrations ne respectent pas leurs obligations en matière de prise en compte de la pénibilité », *Acteurs publics*, 6 juin 2016

**MALLET Sandra**, « Aménager les rythmes : politiques temporelles et urbanisme », *EspacesTemps.net*, 15 avril 2013 :  
<http://www.espacestems.net/articles/amenager-les-rythmes-politiques-temporelles-et-urbanisme/>

**MARCHAND Jérémie et PATARIN Philippe**, « Le télétravail dans la fonction publique territoriale », *AFJP*, n° 5, 2016

**MAURIN Louis**, « Inégaux face au rythme du temps », *Observatoire des inégalités*, 23 janvier 2015 : [http://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id\\_article=2034](http://www.inegalites.fr/spip.php?page=article&id_article=2034)

**VERBAERE Isabelle**, « Horaires atypiques : une pénibilité méconnue », dossier « L'absentéisme des agents publics : un symptôme, des remèdes », *La Gazette des communes*, 15 novembre 2010

**VOVARD Agathe**, « Bibliothèques : ouverture le dimanche, privilégier la discussion », *La Gazette des communes*, 16 novembre 2015

**EnvironnementMagazine.fr**, « Le fini-parti fait de la résistance », 1<sup>er</sup> mai 2012

**Carsat Alsace Moselle**, « Poste de 12 heures : quels risques pour la santé, quelle prévention ? »

**Inserm/CRAM Alsace Moselle/ Université de Strasbourg**, « Travail de nuit : quelles conséquences pour les salariés et les entreprises, quelle prévention ? »

# CONSEIL SCIENTIFIQUE ET CONSEIL D'ORIENTATION

## Membres du conseil scientifique

**Michel BORGETTO**, Professeur de droit de la protection sociale à l'université Paris 2 Panthéon-Assas

**Jean DUMONTEIL**, Directeur d'Axe image et de la Lettre du secteur public

**Claire EDEY GAMASSOU**, Maîtresse de conférences à l'Université Paris-Est

**Michel GOMEZ**, Représentant l'association ResPECT, réseau des préventeurs et ergonomes, responsable de service ergonomie et prévention des risques professionnels à Paris Habitat

**Dominique LAGRANGE**, Ancien directeur adjoint chargé des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

**Clément LE BRAS**, Délégué régional Île-de-France de l'AATF, missionné pour le suivi de l'étude

**David LE BRAS**, Délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

**Georges LE CORRE**, Représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

**Jean-René MOREAU**, Administrateur national de la MNT, ancien directeur général des services du SAN Ouest Provence, ancien directeur du master 2, Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC, président de l'OST

**Fabien TASTET**, Président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur général des services de Grand Paris Sud Est Avenir

### Avec l'appui de :

**Jeanne BALLOT**, Responsable de l'Observatoire social territorial de la MNT

**Léa DELORD**, Assistante d'édition de l'Observatoire social territorial de la MNT

**Jean-Marc JOUSSEN**, Directeur adjoint en charge des affaires publiques de la MNT

## Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées :

**Alain ANANOS**, Ufict-CGT des services publics, directeur général adjoint du département citoyenneté et développement de la personne, Ville de Pantin

**Jean-Christophe BAUDOIN**, Ancien président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur des stratégies territoriales au commissariat général à l'égalité des territoires

**Marie-Francine FRANÇOIS**, Ancienne présidente de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directrice générale des services de la ville de Clermont-Ferrand

**Didier JEAN-PIERRE**, Professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales

**Nathalie MARTIN-PAPINEAU**, Maître de conférences et directrice de l'Institut de droit social et sanitaire de l'université de Poitiers

## Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT :

**Vanik BERBERIAN**, Président de l'Association des maires ruraux de France

**Dominique BUSSEREAU**, Président de l'Assemblée des départements de France

**Caroline CAYEUX**, Présidente de Villes de France

**Olivier DUSSOPT**, Président de l'Association des petites villes de France

**Pascal FORTOUL**, Président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

**Denis GUIHOMAT**, Président de l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale

**Fabien LE PORT**, Président de l'Association des techniciens territoriaux de France

**Charles-Eric LEMAIGNEN**, Président de l'Association des communautés de France

**Élie MAROGLOU**, Président de l'Association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

**Joëlle MARTINAUX**, Présidente de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale

**Jean-Luc MOUDENC**, Président de l'Association France Urbaine

**Dr Faouzia PERRIN**, Présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

**Stéphane PINTRE**, Président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

**Philippe RICHERT**, Président de l'Association des régions de France



# CAHIERS DÉJÀ PARUS

## **L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent**

Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF - Décembre 2010

## **Les précarités dans la fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?**

Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2011

## **Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension**

Cahier n° 3. Axe image - Novembre 2011

## **Dans la peau des agents territoriaux**

Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER – Janvier 2012

## **Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2012

## **Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville**

Cahier n° 6. Axe image - Novembre 2012

## **L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux**

Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU - Août 2013

## **Le directeur des ressources humaines dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 8. Anne GRILLON - Juillet 2013

## **Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2013

## **La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table**

Cahier n° 10. Axe image - Décembre 2013

## **La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial**

Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU - Mars 2014

### **Les mobilités : un levier de management ?**

Cahier n° 12. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2014

### **Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?**

Cahier n° 13. Axe image, en partenariat avec l'ADF et Complémenter - Juin 2014

### **La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial**

Cahier n° 14. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Václav HAVEL, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2015

### **Les jeunes agents territoriaux, relations et motivations au travail**

Cahier n° 15. Anne GRILLON - Septembre 2015

### **Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?**

Cahier n° 16. Jérôme GROLLEAU - Avril 2016

### **Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?**

Cahier n° 17. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Hannah ARENDT, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Mai 2016

### **Le statut de la fonction publique territoriale : pour qui ? Pour quoi ? Et après ?**

Cahier n° 18. Avec les contributions de Vincent De BRIANT et de Clarisse JAY - Mars 2017



Avec Ecofolio  
tous les papiers  
se recyclent.

### **Mentions légales**

Mutuelle nationale territoriale  
4 rue d'Athènes 75009 Paris

Imprimé en France par H2O PRINTING - 9 avenue  
du Canada - Immeuble Latitude - 91940 Les Ulis

Directeur de la publication :  
Alain GIANAZZA (Président général de la MNT)

Responsables de la rédaction :  
Jean-Marc JOUSSEN, Jeanne BALLOT

Mise en page et illustration couverture : The Links

Date de parution : septembre 2017

Contributions : Thomas ANDRÉ, Sabra BENNASR,  
Anaïs DANON, Virginie GARNOIX, Olivier LAIGNEAU

L'OST remercie la société Ubiquis  
pour sa transcription de l'atelier et Léa DELORD  
pour son suivi éditorial.

LES CAHIERS DE

# 'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

**Au-delà des chiffres sur le temps de travail** dans les collectivités territoriales, cette nouvelle étude vise à donner des clés de compréhension sur la nature, les modalités, mais surtout sur les causes et les perspectives de véritables nouvelles temporalités.

## Les auteurs

**Thomas ANDRÉ, Sabra BENNASR, Anaïs DANON, Virginie GARNOIX et Olivier LAIGNEAU** ont réalisé cette étude dans le cadre de leur cursus d'élèves administrateurs territoriaux à l'INET, promotion Léo LAGRANGE.

## La Mutuelle Nationale Territoriale

Avec les *Cahiers de l'OST*, la Mutuelle Nationale Territoriale entend contribuer à une meilleure connaissance de l'environnement social des agents.

En complément des actions de prévention de notre mutuelle, ces études proposent des pistes d'amélioration aux décideurs, que ce soit dans la santé au travail, dans les ressources humaines ou dans le management, pour le bien-être des agents au travail.

**Alain GIANAZZA, Président général de la MNT**



Être utile est un beau métier

Une initiative soutenue par

