

**EXAMEN PROFESSIONNEL D'AVANCEMENT DE GRADE DE
RÉDACTEUR PRINCIPAL TERRITORIAL DE 1^{ère} CLASSE**

SESSION 2022

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS

ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ :

La rédaction d'un rapport à partir des éléments d'un dossier portant sur les missions, les compétences et moyens d'action des collectivités territoriales, assorti de propositions opérationnelles.

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne sont en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 28 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes rédacteur principal territorial de 1^{ère} classe, responsable du service de l'état civil de la commune d'Admiville (9 500 habitants) où vous encadrez trois agents. Votre service accueille actuellement le public les lundis, mardis, jeudis et vendredis de 8h30 à 12h et de 14h à 17h.

Le maire d'Admiville souhaite adapter les horaires d'ouverture des services publics aux nouvelles attentes des usagers.

Dans un premier temps, le directeur général des services vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport sur les enjeux liés à l'extension des horaires d'ouverture des services publics.

/ 10 points

Dans un deuxième temps, il vous demande d'établir des propositions opérationnelles pour mettre en place l'extension des horaires d'ouverture du service de l'état civil d'Admiville.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

/ 10 points

Liste des documents :

- Document 1 :** « Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et pour les agents » (extrait) - *Les cahiers de l'observatoire social territorial* - MNT - septembre 2017 - 3 pages
- Document 2 :** « La réglementation du temps de travail dans la fonction publique territoriale - Guide méthodologique » (extrait) - *Pôle carrières/juridique du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Vaucluse* - 28 mai 2021 - 3 pages
- Document 3 :** « Horaires des services publics : poser des limites aux attentes grandissantes des habitants » - *laGazette.fr* - 19 janvier 2018 - 2 pages
- Document 4 :** « Temps d'actions, une fiche projet du bureau des temps : quels horaires d'ouverture pour les services aux publics ? » (extrait) - *Ville et Métropole de Rennes* - novembre 2019 - 2 pages
- Document 5 :** « Horaires des services publics : trouver les bons créneaux d'ouverture » - *laGazette.fr* - 17 janvier 2018 - 3 pages
- Document 6 :** « Faire du design de service public, oui, mais comment ? » - *laGazette.fr* - 23 août 2018 - 3 pages
- Document 7 :** « Réorganiser les temps de travail dans la fonction publique territoriale : méthodes et bonnes pratiques » (extrait) - *CNFPT INET* - Association des DRH des grandes collectivités - 12 avril 2017 - 3 pages
- Document 8 :** « Améliorer les services publics : les usagers s'en mêlent » - Ville de Saint-Nazaire - 30 octobre 2017 - 1 page
- Document 9 :** « La dématérialisation ne peut s'affranchir de l'impératif d'égalité d'accès aux services publics » - *laGazette.fr* - 2 septembre 2021 - 2 pages
- Document 10 :** « Quelle modalité pour les modifications des horaires d'ouverture au public et de la durée hebdomadaire ? » - résumé de la question n° 16019 publiée au J.O. - *CDG44* - 2019 - 1 page
- Document 11 :** « État civil » - Ville de Joigny - *ville-joigny.fr* - consulté le 16 mai 2022 - 1 page
- Document 12 :** « Services publics : adapter les horaires des agents aux nouveaux modes de vie des usagers » - *laGazette.fr* - 12 mai 2017 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

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



3^E 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 de 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.

(...)

DOCUMENT 2

« La réglementation du temps de travail dans la fonction publique territoriale - Guide méthodologique » (extrait) - *Pôle carrières/juridique du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Vaucluse* - 28 mai 2021

1. Le cadre légal

Au sein de la fonction publique territoriale, le régime de droit commun relatif au temps de travail est fixé par l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et précisé par l'article 1 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

1.1 La durée annuelle

La durée annuelle du travail est fixée à 1 607 heures.

- 🕒 Nombre de jours dans l'année : 365 jours
- 🕒 Repos hebdomadaire : 104 jours (52x2)
- 🕒 Congés annuels : 25 jours
- 🕒 Jours fériés : 8 jours (forfait)

Reste 365 – 137 = 228 jours travaillés

- 🕒 228 jours x 7 heures = 1596 heures (arrondies à 1600)

+ 7 heures de solidarité = 1607 heures

Dérogation :

Cette durée ne peut être réduite qu'après avis du Comité Technique pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions, notamment :

- en cas de travail de nuit,
- du dimanche,
- en horaires décalés,
- en équipes, ou en raison de modulation importante du cycle du travail ou de travaux pénibles ou dangereux,
- cadres d'emplois de l'enseignement artistique et des sapeurs-pompiers.

Il s'agit bien **d'une réduction de la durée annuelle de travail**. Cette réduction annuelle du temps de travail ne consiste donc pas en l'attribution de jours de congés annuels supplémentaires.

1.2 Les garanties minimales

1.2.1 La durée hebdomadaire de travail effectif

La base légale du travail effectif hebdomadaire est fixée à **35 heures** pour un emploi à temps complet.

La durée hebdomadaire de travail, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48h au cours d'une même semaine ou 44h en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives.

Le repos hebdomadaire est en principe le dimanche et ne peut être inférieur à 35 heures (24h + 11h de nuit)

1.2.2 La durée quotidienne de travail

En application de l'article 3 du décret n°2000-815 du 25.08.2000, la durée quotidienne de travail ne peut excéder 10 heures.

L'amplitude maximale de la journée de travail, entre l'arrivée le matin et le départ le soir, est fixée à 12 heures.

Le repos quotidien est au minimum de 11 heures.

Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre 6 heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause minimal de 20 minutes.

Exemple : un agent quittant son travail à 19h ne peut reprendre son poste avant 6 heures le lendemain matin.

1.2.3 La pause méridienne

La pause méridienne n'est pas définie dans les décrets relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Néanmoins, l'article 4 du décret du 25 août 2000 prévoit que, pour la fonction publique de l'Etat, les modalités de repos et de pause sont déterminées par des arrêtés ministériels. Le Conseil d'Etat a confirmé la compétence ministérielle pour déterminer l'ampleur de la pause méridienne des services de l'Etat (arrêt du 29 oct. 2003).

Ainsi, concernant la fonction publique territoriale, ces modalités doivent être prévues par l'assemblée délibérante des collectivités. La majorité des collectivités appliquent 45 minutes car d'anciennes circulaires relatives aux horaires variables préconisaient, et non obligeaient, une interruption méridienne qui « n'étaient pas en général inférieure à 45 minutes ».

En tenant compte des prescriptions en termes de santé il paraît raisonnable d'octroyer une pause méridienne de 30 minutes minimum à 45 minutes. Toutefois, rien n'empêche, en respectant l'amplitude journalière et la durée quotidienne de travail, de permettre une pause plus longue. Cette durée peut être inférieure (sans toutefois être inférieure à 30 mn) si l'agent, notamment, déjeune sur son lieu de travail.

1.2.4 Les dérogations

Seules deux situations permettent de déroger à ces garanties minimales :

- En cas de circonstances exceptionnelles, par décision du chef de service et pour une durée limitée avec une information immédiate du Comité technique,
- Lorsque l'objet du service public l'exige, notamment pour les agents affectés à la protection des personnes et des biens. Les contraintes particulières liées au service sont fixées par décret, ainsi que les compensations offertes aux agents.

1.3 Le travail de nuit

A. La période

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

B. La rémunération

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

La rémunération de ces heures est sujette à majoration pour indemnité horaire de travail normal de nuit (arrêtés ministériels des 30 août 2001 et 20 avril 2001).

Indemnité de nuit = 0.17 €

Une majoration pour travail intensif peut être allouée en fonction des contraintes de certains emplois.

Majoration = 0.80 € (sauf filière médico-social 0.90 €)

1.4 Travail le dimanche et jours fériés

A. La période

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.

De plus, le 1^{er} mai ne connaît pas de traitement particulier en matière de rémunération ou de récupération, et doit être considéré au même titre que les autres jours fériés.

B. La rémunération

La rémunération de ces heures est sujette au versement de l'indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés. Celle-ci doit être instaurée dans la collectivité par délibération, et son montant est de **0.74 € par heure de travail** (arrêté du 19.08.1975 relatif à l'indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés).

Remarque : Cette indemnité est non cumulable, pour une même période, avec l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires.

(...)

Horaires des services publics : poser des limites aux attentes grandissantes des habitants

Publié le 19/01/2018 • Par [Julie Krassovsky](#) • dans : [France](#)



P. Berlioz

Alors que le temps de travail est de plus en plus morcelé, le défi pour les collectivités est de répondre aux nouveaux modes de vie en adaptant les horaires d'ouverture des services publics. À condition d'en avoir mesuré les impacts. Elles doivent apprécier les besoins réels des usagers, la réalité du terrain, les moyens alloués et, surtout, faire un choix de société.

Dans leur étude sur les nouvelles temporalités territoriales, les élèves administrateurs de l'INET, promotion Léo-Lagrange, font le constat suivant : « 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 24 heures sur 24 ! » La logique de la demande n'implique pas de s'aligner systématiquement sur elle, comme le rappelle d'ailleurs Dominique Royoux, professeur de géographie à l'université de Poitiers.

Comprendre les besoins des usagers plutôt que leurs souhaits

« Les requêtes citoyennes sont très diverses, elles obéissent à des motivations qu'il faut certes comprendre, mais pas forcément satisfaire. » De fait, les usagers s'expriment généralement en faveur de toute proposition d'accès élargis. Voilà pourquoi, à Rennes, les enquêtes menées préalablement à l'ouverture de nouveaux créneaux dans les bibliothèques ont pris soin d'interroger les habitants sur leurs besoins et non sur leurs souhaits.

« Nous n'avons pas posé de question de type : à quels horaires voudriez-vous que l'établissement ouvre ? Mais plutôt pouvez-vous nous donner trois créneaux de deux heures sur lesquels vous êtes sûrs d'utiliser le service ? » détaille Catherine Dameron, responsable du bureau des temps.

Le retour de bâton

Faute d'une telle appréciation, la réalité de terrain conduit souvent au retour de bâton. Bien que pionnière sur le sujet, la cité bretonne a dû se résoudre, après plusieurs années d'une ouverture en nocturne des Champs libres, son centre culturel, à fermer l'espace « jeunesse », trop peu fréquenté par les familles. Les horaires seuls ne suffisent pas à faire vivre un lieu. La médiathèque de la communauté d'agglo de Mont-de-Marsan l'a expérimenté.

Ouverte à son lancement tous les dimanches, la structure enregistre, après quatre ans d'activité, une bonne fréquentation (entre 600 et 700 entrées par jour). Malgré ce succès, la période d'ouverture du dimanche est supprimée. De 695, en moyenne, la première année, le nombre de visiteurs dominicaux a fondu à 310 en 2015. Certains dimanches, le cap des 200 entrées est même difficilement atteint. L'effet de curiosité des premières années a laissé place à la fréquentation d'un public d'habituels.

S'adapter aux réalités locales

La ville de Poitiers a également réduit la voilure en passant de deux à un soir seulement de nocturne en semaine pour sa médiathèque. Un bilan révélateur, comme le précise Antoinette Schackis. « Entre l'expression de la demande et le besoin réel des usagers, il y a souvent un décalage constaté après coup », confie la directrice générale adjointe, chargée des RH, de la ville et de

Mulhouse Alsace agglomération. Voilà bien la difficulté : il n'existe pas de modèle unique mais des réalités locales.

Budget contraint et manque de moyens sont l'autre limite à la volonté d'un service public élargi. Fêtant sa cinquième année d'ouverture, la médiathèque du centre culturel des Cordeliers, de la CA de Lons-le-Saunier, maintient ainsi son ouverture le dimanche, eu égard à son succès, malgré un point d'insatisfaction qui chiffonne toujours les agents.

Une augmentation salariale jugée trop faible par les agents

« Le personnel ne remet pas en cause le travail le dimanche mais la faiblesse de la compensation financière accordée, qui est la même que celle des agents du centre nautique ouvert de longue date le week-end », reconnaît Jean-Philippe Huelin, vice-président chargé de la culture de la CA.

Pour que l'offre de service soit pérenne, il faut « des agents et des moyens, soutient Dominique Regnier, du syndicat FO. Avec l'annualisation du temps de travail, ces compensations n'ont pas forcément lieu ». L'ouverture dominicale impose, en outre, d'autres dépenses relatives aux frais de fonctionnement des équipements : chauffage, eau, électricité, sécurité, qui doivent être supportées par la collectivité.

Entre qualité de vie des agents et demande des citoyens

« La demande est inflationniste et coûte cher, mais y répondre contribue aussi à l'attractivité du territoire », admet Antoinette Schackis. Les collectivités sont donc placées en situation d'équilibristes. Jusqu'où aller face à la pression des usagers tout en maintenant la qualité de vie des agents ? Par exemple, dans le domaine de la petite enfance.

Souvent sollicitées pour des services d'accueil à la carte et très flexibles, les collectivités font, jusqu'ici, le choix de maintenir les horaires traditionnels de leurs crèches municipales (8 heures – 18 heures en moyenne). En réponse à la pression des familles, concernées par des horaires de travail irréguliers, la subvention de modes de garde alternatifs et associatifs est privilégiée.

Une alternative aux dimanches dans les magasins

À Poitiers, l'association Temps DEM intervient à domicile pour de la garde d'enfants en horaires décalés depuis quinze ans : le succès ne se dément pas. « C'est aux collectivités de faire preuve d'idées pour trouver des structures complémentaires plutôt que de faire peser de nouveaux horaires à leurs agents », plaide Dominique Royoux.

Reste l'extension du travail dominical, déjà bien engagée, avec l'ouverture des commerces rendue possible de cinq à douze dimanches par an. Rennes affirme un choix politique local de limiter le commerce tout en maintenant quasiment tous les équipements culturels ouverts. La métropole a même mis en place, depuis deux ans, une programmation spécifique chaque dimanche sur l'espace public. L'objectif ? Proposer des alternatives aux pratiques consuméristes.

FOCUS

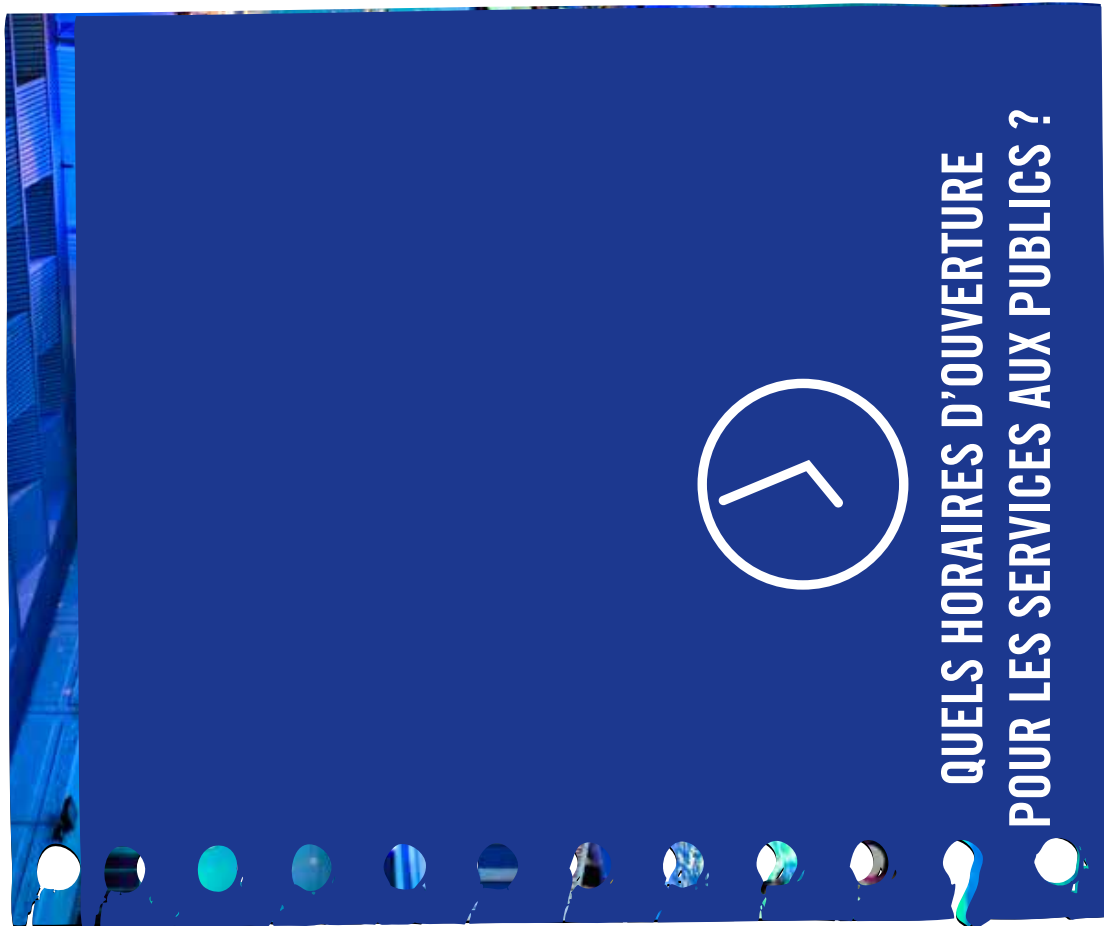
« Un régime de contraintes au lieu d'un régime partagé, construit »

Jeff Lair, représentant de la Fédération CGT des services publics

« Le principe d'adaptabilité du service public, notamment auprès du public le plus défavorisé, fait évidemment partie de notre engagement. Néanmoins, dans une situation où les moyens pour servir sont soumis à un régime de rigueur, il est difficile d'imaginer des extensions d'ouverture. Si toutes les conditions de compensation sont tenues pour les agents, nous n'y sommes pas opposés mais le contexte actuel ne s'y prête pas. Dans ma collectivité, à Nanterre [Hauts-de-Seine], les compensations attribuées aux agents des équipements sportifs accueillant du public le dimanche ont fonctionné jusqu'ici, mais, avec les baisses continues d'effectifs, le roulement est perturbé, ce qui met en place un régime de contraintes au lieu d'un régime partagé et construit. Alors, comment concilier budgets restreints et adaptations d'horaires de services en cours dans certaines collectivités ? Pourront-ils tenir sur le long terme ? »

TEMPS D' ACTIONS

Une fiche projet
DU BUREAU DES TEMPS



(...)

CONNAÎTRE LES RYTHMES DES USAGERS ET DU TERRITOIRE

Prendre en compte des données de cadrage nationales sur l'évolution des rythmes de vie: allongement de l'espérance de vie, multiplication des horaires atypiques, accroissement du temps libre inégalement réparti entre les personnes et les phases de la vie, place du numérique... Plus d'infos sur #InégauxFaceAuTemps

Faire un diagnostic sur le rythme du territoire de vie

Grâce aux données locales disponibles (INSEE...), il est possible de caractériser la population d'un territoire : retraités, jeunes, actifs n'ont pas les mêmes rythmes de vie ni les mêmes attentes sur les horaires de services. Localiser et analyser les horaires des principaux équipements qui rythment la vie des habitants (entreprises, écoles, commerces, TC...) renseigne également sur le système horaire qui structure le fonctionnement du territoire.

Ainsi, ouvrir entre 12h et 14h peut être intéressant en centre-ville ou à proximité d'une zone d'emploi pour capter un public présent et disponible sur ces horaires.

À l'inverse, un quartier résidentiel aura des attentes sur les ouvertures le samedi et dans un quartier populaire, une ouverture large en journée sera sans doute plus pertinente.

Portraits temporels des quartiers rennais (2016)

Dans le cadre du renouvellement des conventions entre la Ville et les équipements socioculturels de quartiers, le bureau des temps a réalisé des portraits temporels pour identifier la "couleur temporelle" spécifique à chaque quartier. Il s'agit de croiser les caractéristiques de la population du quartier (âges, CSP...), ses spécificités en termes de rythme de vie, ses besoins d'accès aux activités et le rythme de fonctionnement des équipements présents. Cette étude a permis de proposer des aménagements d'horaires pour faciliter l'accès des habitants à leurs activités.

ANALYSER L'OFFRE DE SERVICE ACTUELLE

L'offre de l'équipement doit être étudiée au sein de son environnement: quelle est sa spécificité et sa complémentarité avec l'offre en proximité (quartier, commune, intercommunalité) ? Comment les usagers peuvent s'y rendre ?

Le diagnostic de l'offre actuelle peut distinguer, à l'échelle de l'année (période scolaire ou vacances), de la semaine ou de la journée :

- Le volume de l'offre de service (nombre d'heures d'ouverture cumulées)
- L'amplitude horaire (étendue maximale des heures d'ouverture)

Identifier les contraintes et les opportunités de la structure

Certaines contraintes influencent sur la capacité d'ouverture du service au public. Elles peuvent être fonctionnelles (respect des conditions de travail des personnels, temps de coordination) ou logistiques (entretien des locaux, réglementation, configuration des espaces...).

Dans un contexte financier contraint, la réflexion se fait souvent à moyens humains constants. Il faut donc veiller à associer les agents aux réflexions : premiers concernés par les changements à venir, ils perçoivent également les attentes du public. Les accompagner dans le changement permet de les rendre acteurs de celui-ci.

Respecter les conditions de travail individuelles et collectives

Lors de l'ouverture des espaces sociaux communs, le souhait était de proposer des horaires d'ouverture les plus larges possible voire en continu. Mais très vite la nécessité de garder des temps de coordination interne a poussé à fermer les accueils le jeudi matin.

Dans les bibliothèques la fermeture à 19h ne permettait pas aux agents d'aller chercher leurs enfants dans les garderies municipales avant 18h45. Les bibliothèques ferment désormais à 18h30.

Sur ce volet, un travail avec la direction des ressources humaines est souvent nécessaire dès lors que l'on touche à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail, au développement de la polyvalence des agents (formation) ou encore au recours à des vacataires.

Concier et mobiliser les acteurs

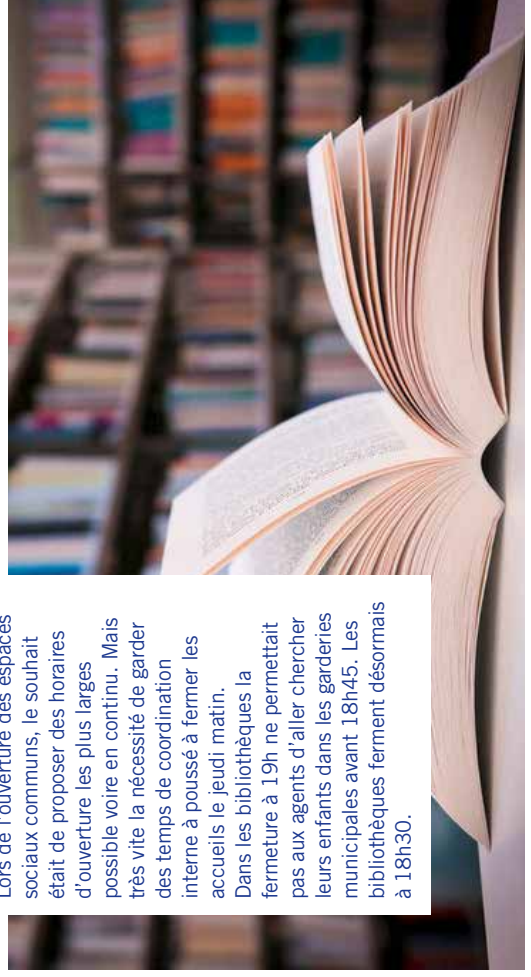
Dans certains cas, il peut être prévu des « ateliers quadrangulaires » : ateliers regroupant, dans leur configuration maximale, usagers, non usagers, agents, syndicats, services supports de la ville et élus. L'objectif est que chacun entende et prenne conscience des contraintes et attentes des autres. Cela peut permettre de dégager des priorités sur les ouvertures à opérer.

L'analyse de l'offre doit permettre aussi d'identifier des services complémentaires à l'ouverture qui permettent aux usagers de dépasser les contraintes horaires :

- **Dématérialisation** de certaines procédures, e-services, prise de rendez-vous, réservations en ligne, boîtes de retours de livres...
- **Clarté et facilité d'accès** à l'information sur les horaires : horaires d'ouverture, complémentarité des plages d'ouverture, changements exceptionnels, périodes d'affluence...

Focus sur les piscines (2009)

Lors de l'étude sur les horaires des piscines municipales, un comité des usagers a été créé. Cela a permis que chaque type de public (nageurs, loisirs, clubs...) puisse entendre les attentes et les contraintes des autres usagers.



Horaires des services publics : trouver les bons créneaux d'ouverture

Publié le 17/01/2018 • Par Julie Krassovsky • dans : France



torange.biz. Licence Creative Commons Attribution 4.0 International

Le temps de travail se morcelle pour une grande partie des citoyens qui ne trouvent plus de services publics adaptés à la réalité de leurs horaires. Les collectivités sont donc confrontées à des attentes d'ouverture en continu : soirée, dimanche, au guichet, en ligne...

Débuter sa journée de travail à 9 heures pour la terminer à 18 heures... Cette organisation quotidienne moyenne ne concerne plus que 38 % des Français ! « L'économie de service a participé à ce mouvement en créant des emplois où le temps n'est pas le même pour tous : temps partiels, décalés, emplois discontinus, vacations... Il est de plus en plus difficile de concilier les temps sociaux par la seule volonté individuelle », note Dominique Royoux, professeur de géographie à l'université de Poitiers et ex-directeur du service « prospective et coopérations territoriales » de l'agence des temps de Poitiers.

Rien d'étonnant alors à ce que les usagers réclament des services publics aux horaires élargis et mieux adaptés à leur rythme de travail. Difficile, en effet, de ne pas pouvoir profiter de la pause déjeuner ou du samedi pour régler ses actes administratifs. Le citoyen consommateur varie ainsi son exigence suivant sa situation sociale. Quand certains souhaitent accéder à tous les services en ligne via internet et leur messagerie, d'autres restent attachés à un accueil téléphonique ou physique.

Des attentes très différentes d'un usager à un autre

« La diversité du public et de ses attentes complexifie nettement le rôle des collectivités qui sont devenues autant des lieux d'accueil que des lieux de réponses à des difficultés sociales qui s'expriment différemment selon les territoires et les quartiers », constate Sylvie Guillet, directrice de l'Institut national spécialisé d'études territoriales de Dunkerque, chargée de l'aménagement et du développement du territoire.

Une problématique d'ailleurs relevée par Emmanuel Macron qui affirmait, dès la campagne électorale, vouloir « remettre les services publics au service de tous les publics » et prônait leur ouverture en soirée et le samedi.

Principales collectivités concernées : les communes, avec leurs services d'état civil et leurs équipements sportifs. En réalité, une partie a, depuis longtemps, devancé les attentes du chef de l'Etat. Elles sont déjà nombreuses à avoir ouvert la négociation sur le temps de travail et à agir sur l'efficacité du service public et l'organisation des équipes. En 2001, Rennes a compté parmi les premiers territoires, après Poitiers et Saint-Denis, à avoir mis en place un petit bureau des temps (avec deux équivalents – temps plein).

12 millions d'euros d'économie en changeant les horaires des cours de l'université

Celui-ci a revisité le travail en journée des agents d'entretien de la ville, une action phare qui continue à inspirer de nouveaux acteurs, notamment privés. Mais c'est surtout le décalage de

quinze minutes des heures de cours de l'université, pour les désynchroniser des horaires des entreprises, et désengorger le métro, qui assoit la réputation du service. Les économies induites par cette mesure ont été évaluées à 12 millions d'euros, grâce à la réduction du nombre de rames en circulation.

Un fait d'armes qui a marqué les esprits et convaincu d'autres territoires de se questionner sur le temps et les usages. La métropole de Lyon s'est, elle, dotée d'une mission des temps, en 2002, rattachée à la direction de la prospective et du dialogue public. À Montpellier, la mission « temps », créée en 2006, a concentré ses efforts sur les compétences internes à la collectivité.

Dès les années 2010, à Mulhouse, le service d'état civil a été repensé pour adapter les plages horaires, les locaux et moderniser les outils. À Nantes, la question du temps a été absorbée par la totalité des services, donnant lieu cette année à des extensions d'horaires des services administratifs de la mairie centrale. Encadrées par un service dédié ou organisé par projet, les actions temporelles restent cependant assez inégales sur l'ensemble du territoire.

Les piscines sont ouvertes plus tard, pas les bibliothèques

En 2015, la métropole de Lille a constitué une mission pour l'élargissement de l'accès à la culture par le biais de l'ouverture des bibliothèques. Toutefois, les médiathèques et bibliothèques n'ont pas toutes répondu aux attentes des citoyens, même si, dans l'ensemble, les équipements culturels et sportifs se sont progressivement adaptés à leurs besoins. C'est ce que constate l'étude sur les nouvelles temporalités réalisée, en 2016, par les élèves administrateurs territoriaux de la promotion Léo-Lagrange de l'INET.

« La disponibilité d'ouverture est à ce stade relativement limitée au regard d'autres équipements, notamment des piscines. » Pourtant, les bibliothèques sont les équipements publics les plus fréquentés par les Français ! Élargir l'accès à la culture par les horaires passe désormais par la question de l'ouverture des bibliothèques en soirée et le week-end. Un chantier déjà amorcé dans certains territoires et boosté par le soutien financier accordé par l'État sur cinq ans par la loi de finances pour 2016.

Selon Xavier Galaup, président de l'Association des bibliothécaires de France, « cette initiative est positive car elle met le sujet des bibliothèques, qui ne sont plus de simples lieux de consultations, dans l'actualité ». Pour autant, précise-t-il, « la question des horaires ne doit pas se résumer à l'ouverture le dimanche, il faut engager des actions sur la base d'un diagnostic temporel du bassin de vie concerné ».

Le tour de France des bibliothèques, mission confiée à l'académicien Erik Orsenna, est chargé d'envisager les modalités d'extension des horaires d'ouverture. L'adaptabilité des horaires doit concilier la demande des usagers, les conditions de travail des agents du service et ses besoins de fonctionnement interne.

FOCUS

Questions à ... Katja Krüger, présidente du réseau Tempo territorial

Les politiques temporelles ont-elles prouvé leur efficacité dans les collectivités ?

Oui, à n'en pas douter. À Rennes, c'est l'écho du succès du décalage des horaires de cours de la faculté pour désengorger la ligne de métro qui a favorisé ensuite un déploiement de cette politique. Aujourd'hui, une vingtaine de collectivités disposent d'un bureau ou d'une mission des temps. Une dizaine d'autres mènent des politiques temporelles en interne, même si la fonction est éparpillée dans les services. C'est un choix qui, à mon sens, est souvent dommageable : la présence d'un bureau des temps sert de tiers neutre et favorise une coordination plus efficace des actions.

Les demandes des usagers sont-elles nombreuses ?

Les demandes, les besoins et la manière d'accéder au service public évoluent constamment. Les jeunes générations sont très connectées, peu patientes et réclament des services rapides et

réactifs. Il nous faut donc rester en veille et là est bien l'utilité des bureaux des temps. Ils servent à observer les tendances de la société. Avec cette idée non pas d'ouvrir plus mais, surtout, mieux. Aujourd'hui, la thématique de l'égalité d'accès aux services publics sur un même territoire est plus que d'actualité, c'est un enjeu. Il nous faut veiller aux accessibilités des services, à la diminution du temps de trajet rendu difficile par l'étalement urbain. Nous avons en effet gagné de l'espace, mais pas de temps ! Nous réfléchissons alors à la densification en travaillant sur les accès piétons aux commerces, aux équipements. Car l'espace et le temps, dans la question de l'aménagement urbain, ne peuvent être dissociés.

Sur quoi devront porter les adaptations futures ?

Il faut adapter des solutions de guichets uniques de proximité, comme l'a déjà fait avec succès la ville de Poitiers. Le temps est très lié à la question de l'innovation et les territoires y réfléchissent. Toutes les idées sont bonnes à prendre : bus-épiceries volants, guichets uniques. Il y a encore beaucoup d'accès à inventer.

DOSSIER : L'innovation à tous les étages

Dossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/517311/faire-du-design-de-service-public-oui-mais-comment/>

INNOVATION

Faire du design de service public, oui, mais comment ?

Brigitte Menguy, Delphine Gerbeau | Dossiers d'actualité | France | Publié le 25/07/2017 | Mis à jour le 23/08/2018

Avoir une approche centrée sur l'utilisateur grâce à l'immersion, coconstruire les solutions puis les tester par le biais de prototypes : ces termes jargonneux, issus du « design thinking », sont aussi de vrais outils au service des politiques publiques.



Appliquer les méthodes du design aux politiques publiques peut paraître inadapté, surtout quand cette activité revendique des méthodes aux antipodes de celles traditionnellement utilisées au sein de la sphère publique. En effet, comment impulser une certaine créativité dans des services où l'opérationnel est légion ? Et comment décloisonner les structures afin de faire travailler ensemble des agents issus de métiers différents et, le temps d'un atelier, les débarrasser de leur devoir de réserve ? Ces différents défis sont relevés grâce à des méthodes rigoureuses qui suivent toujours un fil conducteur séquencé en trois étapes : l'immersion, la coconstruction et le prototypage.

Dans la peau de l'utilisateur

« La première étape est invariablement celle de l'immersion au sein du service public, sujet et objet de la transformation à venir », explique Romain Thévenet, designer. « On part toujours des besoins et des usages sur le terrain sans idée préconçue. » Un moment privilégié, au cours duquel les usagers sont écoutés, les lieux photographiés, les objets dessinés afin de ressentir le contexte et les problématiques. « Pendant cette étape, qui peut varier de deux à sept jours, nous échangeons avec les parties prenantes sans aucune hiérarchie ni logique préétablie. Beaucoup de photos sont prises, on dessine, on se balade le nez en l'air, on visite les lieux », poursuit

le designer, pour qui l'immersion est une phase cruciale de la démarche du design de service public : « Elle donne une acuité que les experts ne détiennent pas forcément. »

Cette démarche centrée sur l'utilisateur se fait avec les agents du service concerné afin qu'ils bénéficient d'un retour en miroir du service rendu tel qu'il est vécu. Selon Benoît Landau, chargé de mission « innovation publique » au SGMAP, « en se mettant dans la peau de l'utilisateur, en dessinant son parcours, l'agent va pouvoir identifier les problèmes qui lui étaient jusqu'alors, de par sa position, invisibles, et des pistes de solutions vont lui apparaître parfois très rapidement ».

Une méthode d'autant plus bénéfique qu'elle ramène les agents à la vocation première de leur métier. « C'est un bon levier pour redonner du sens à l'action des agents publics », se réjouit Benoît Landau. Enfin, cette phase d'immersion se fait parfois à l'aide d'autres outils, tels que la méthode des « personas » employée en marketing. Il s'agit de stéréotyper des personnes fictives incarnant un profil d'utilisateur d'un service ou d'un produit caractérisé par son âge, son sexe, son métier. Une sorte de portrait-robot, donc, élaboré pour comprendre les comportements, les attentes et besoins. « Ainsi, en se demandant si Roger, 68 ans, retraité, qui n'a pas internet chez lui, va réussir à utiliser un nouveau service en ligne, la réflexion devient plus opérationnelle », détaille Benoît Landau.

Intelligence collective

Deuxième étape : rassembler une pluralité d'acteurs issus d'organisations et de métiers différents (agents, utilisateurs, associations, chercheurs, entreprises, experts...) pour mettre en synergie les éléments récoltés durant la phase de l'immersion. « Il y a, ici, une dimension participative, sans pour autant être de la démocratie participative. Les acteurs ne décident pas ensemble, mais effectuent de la coconception au continu », précise Romain Thévenet.

Lyon métropole (59 communes, 1,35 million d'hab.) a ainsi créé un Remix [événement créatif et collaboratif sur un format court], basé sur les méthodes du design. Il a, par exemple, permis de rassembler, sur trois jours, des représentants du syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise, de la SNCF, de la région, des usagers... pour réfléchir à l'animation de la gare Saint-Paul. « Nous avons réuni expertise d'usage et expertise technique, tout le monde était au même niveau, c'est un changement de culture », résume Caroline Richemont, responsable du service « usages et expérimentation ».

Une coconstruction qui, si elle permet aux utilisateurs de ne plus voir le projet comme un « caprice des élus », est très déstabilisante pour les agents. « Ils ne sont pas formés à cette méthode et sont en totale contradiction avec tout ce qui fait leur quotidien : respect de la hiérarchie, devoir de réserve, sacro-sainte parole des élus... » analyse le designer. Car cette étape d'intelligence collective a la particularité de faire travailler ensemble des agents quels que soient leur métier ou leur position hiérarchique.

Droit à l'erreur

Puis vient la phase de prototypage et de test, qui permet de concrétiser le projet et d'imaginer les propositions les plus folles. « Au bout des trois jours, nous avons dû déboucher sur des prototypes de solutions. C'est du quick and dirty, ce n'est pas forcément fini, mais cela doit quand même tenir la route, puisque les solutions vont être expérimentées auprès des usagers », explique Caroline Richemont. Une méthode qui a le mérite d'aller vite et qui dédramatise le changement : on voit rapidement si telle proposition fonctionne ou pas, ce qui évite des investissements inutiles.

En Seine-Saint-Denis, après avoir mené un travail avec une équipe de designers, le SP Lab a créé un robot destiné à la salle d'attente de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), doué d'une tablette tactile intégrée pour accéder rapidement à son dossier. Ce dernier va être testé prochainement dans la MDPH, en même temps que d'autres « espaces de facilitation ».

Selon Francine Fenet, codirectrice du pôle « dialogue citoyen, évaluation et prospective » à Nantes métropole (24 communes, 619 200 hab.), « le prototypage permet d'être très vite en mode solution, les participants se projettent plus facilement. Concernant le travail que nous avons mené sur la ville la nuit, les représentations graphiques ont été très vertueuses, elles ont permis de travailler sur le consensus. »

La réflexion sur la médiathèque Entre Dore et Allier, située à Lezoux (5 800 hab., Puy-de-Dôme), a mené à l'installation d'une borne de téléchargement de livres numériques dans une ancienne cabine téléphonique voisine... sans trop de succès.

A l'issue du travail, des séries de propositions sont faites aux élus, qui restent les arbitres et décisionnaires. Parfois, les préconisations reprises sont assez minces. C'est l'un des enjeux de demain des services qui orchestrent ces expériences : en assurer le suivi dans le temps et en rendre compte aux participants.

L'expert

Gaël Guilloux, directeur du Care design lab à l'École de design Nantes Atlantique

« Des méthodes pour faire émerger l'implicite »

« Les dispositifs créés par l'activité de design des politiques publiques sont utilisés comme porte-voix des citoyens, pour faire comprendre leurs problématiques à un écosystème d'acteurs publics et privés. Observer la relation de la personne au(x) dispositif(s) impliqué(s) par une situation vécue lors de phases d'immersion et coconstruire la ou les solutions avec eux permet de faire surgir un explicite de l'implicite. La documentation de ce processus, à travers des dessins, des images, des prototypes favorise l'appréhension et la compréhension des opportunités et des limites, pour développer une réponse satisfaisant l'ensemble de l'écosystème.

Témoignage

Laura Prigent, cheffe de service de la Maison de la tranquillité publique à Nantes (298 000 hab.)

« On teste, on prototype, et cela permet de mélanger les points de vue »

« Une équipe de designers nous a accompagnés pour penser l'accueil unique de la Maison de la tranquillité publique et permettre à nos partenaires d'investir le lieu. Contrairement à des approches sociologiques ou d'évaluation, tout est ouvert : on teste, on prototype, et cela permet de mélanger les points de vue des partenaires, des usagers, des agents. L'équipe de designers a passé trois jours en immersion au contact direct des services et des usagers, à observer, questionner. Elle a suivi la patrouille de police municipale et a rencontré divers partenaires.

A l'issue de ce travail, les designers nous ont proposé un plan des usages composé d'idées très concrètes, qui a été suivi d'un forum d'exposition durant lequel on a débattu avec l' élu chargé de la sécurité et de la tranquillité publique et priorisé les idées. Nous avons communiqué par le biais de l'espace de dialogue citoyen. La démarche est déconcertante à tous les niveaux. Au travers de méthodes ludiques, on produit beaucoup, on hiérarchise en se concentrant sur le plus important : l'utilisateur. La production est collective, puisque les cadres et les non-cadres réfléchissent et débattent ensemble pour améliorer le service public. Cette coproduction est une forte plus-value. Il va maintenant nous falloir travailler pour que les participants puissent reconnaître leur contribution aux idées que nous avons retenues. »

DOCUMENT 7

Réorganiser les temps de travail dans la fonction publique territoriale : méthodes et bonnes pratiques - CNFPT INET - Association des DRH des grandes collectivités

(...) I. CONDUIRE UNE REORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL : QUAND, POURQUOI, ET SELON QUELLE METHODOLOGIE ?



ETAPE 1 : LE LANCEMENT DE LA DEMARCHE

Un préalable : s'assurer de la volonté et du soutien de l'exécutif

- Un **portage politique** est indispensable à la conduite d'un projet sur le temps de travail. La durée du projet, son caractère sensible, ses conséquences pour les agents et enfin, la prise d'une délibération impliquent la mobilisation des élus. Il convient donc, avant d'entreprendre une réforme du temps de travail, de s'assurer de la volonté de l'exécutif.
- En l'absence de commande politique, il s'agit de **mettre en œuvre pas à pas des évolutions** pour optimiser l'organisation sans chercher à atteindre un objectif de temps de travail annuel.
- La stratégie peut reposer alternativement sur des préoccupations liées à :
 - ⇒ La réduction de la masse salariale dans un contexte de baisse des budgets. L'augmentation du temps de travail permet alors de compenser la baisse des effectifs à la suite du non-remplacement des agents.
 - ⇒ La volonté de respecter la réglementation. A ce titre, les collectivités territoriales cherchent souvent à réduire les avantages acquis, notamment pour des raisons d'image.
 - ⇒ L'amélioration de l'équité entre les agents via l'harmonisation du temps de travail.
 - ⇒ Enfin, l'objectif peut être de définir des horaires adaptés à la demande des usagers avec des plages d'ouverture plus grandes pour les établissements recevant du public.
- A partir de ces attentes les élus, la direction générale et la direction des ressources humaines doivent identifier ensemble les leviers les plus efficaces pour répondre aux objectifs fixés.
- La **nomination d'un chef de projet dédié**, issu de la direction des ressources humaines ou rattaché à la direction générale des services, apparaît également comme un facteur de réussite.

S'appuyer sur un fait générateur pour justifier la mise en œuvre du changement

Un fait extérieur ou technique peut être un levier pour lancer la démarche de refonte du temps de travail:

- L'**obsolescence du logiciel de gestion RH**, évoquée dans deux collectivités ;
- La **mise en place d'une badgeuse** est une opportunité pour entreprendre une réflexion sur le temps de travail : les différentes options de temps de travail, les profils horaires quotidiens, la procédure pour les heures supplémentaires ;

- Les **observations de la CRC** dont le rapport est présenté en assemblée délibérante. Elles constituent un point de départ du questionnement sur le temps de travail et un point d'appui pour un exécutif enclin à augmenter le temps de travail ;
- Un contexte de **fusion ou de mutualisation** rend souvent nécessaire la refonte du temps de travail pour parvenir à mutualiser les services.

Par ailleurs, les collectivités d'un même territoire peuvent également décider d'engager cette démarche de manière conjointe afin d'éviter la concurrence en matière de gestion des ressources humaines.



ETAPE 2 : LE DIALOGUE SOCIAL

L'intégration du dossier « temps de travail » à l'agenda social :
associer les organisations syndicales dès le départ

- Il est recommandé **d'associer le plus tôt possible les organisations syndicales** pour une refonte du temps de travail et de clarifier, dès le départ, la nature de la démarche et sa justification (réglementaire, budgétaire, attractivité, qualité de service, etc.).
- Généralement, **les organisations syndicales attendent des propositions et non un projet abouti** auquel elles ne pourraient pas apporter d'amendements. Ce type d'entreprise exige des temps de préparation, de réunions et d'échanges avec les syndicats, très importants. Plusieurs étapes sont indispensables : l'information des organisations syndicales, le diagnostic partagé, la présentation des propositions, l'écoute des apports des organisations syndicales.
- Dans un contexte de contraintes budgétaires et de changements institutionnels, les organisations syndicales poursuivent la défense des intérêts collectifs et individuels des agents. Toutefois, leurs positions tiennent aussi compte de la valorisation de l'image des fonctionnaires. A cet égard, des différences sont perceptibles entre les positions nationales et les marges de négociation au niveau local.
- Dans certaines collectivités **des instances de dialogue, hors comité technique, réunissent** l'administration et les organisations syndicales pour traiter des différents sujets liés au temps de travail. Dans l'une des collectivités rencontrées, un comité de dialogue social dédié a rassemblé les employeurs de la ville, de l'agglomération et du CCAS et plusieurs élus. La majorité des organisations syndicales ont accepté de siéger ce qui a permis d'engager des discussions.
- L'administration arrive donc généralement avec des propositions et dispose de marges de manœuvre. Pour autant, **les organisations syndicales ont parfois refusé toute négociation** évitant de porter un projet qu'elles ne pourraient défendre devant les agents. Certaines organisations ont parfois quitté la table des négociations et engagé un blocage des institutions de la collectivité (report des commissions et de l'assemblée, etc.). Dans un cas, la négociation avec les syndicats a échoué. Le

nouveau protocole d'accord a alors été adopté en Conseil municipal et mis en œuvre à la suite d'une note de service.

- Trois stratégies sont envisageables :

- « Jouer cartes sur table » avec les organisations syndicales

Dans ce cas, les organisations syndicales sont informées par la direction générale des dossiers sur le temps de travail qui vont être ouverts selon une démarche globale incluant plusieurs volets.

- **Une métropole** a ainsi réuni les organisations syndicales pour leur présenter trois sujets ouverts à la négociation : l'harmonisation des régimes entre la ville et la métropole ; la prise en compte des conclusions du rapport Laurent en fonction des décisions de la ministre de la fonction publique ; et la mise en œuvre du télétravail.

- Négocier sujet par sujet

Ce mode de fonctionnement est retenu quand la collectivité n'a pas annoncé de réforme globale sur le temps de travail. Elle cherche alors à négocier séparément sur chaque problématique.

- **Une métropole** discute ainsi avec les organisations syndicales sur quatre sujets avec des rencontres dédiées aux personnels concernés : les horaires atypiques pour les agents de terrain ; la gestion des RTT, les plages de présence et le CET pour les personnels administratifs ; les conditions de travail et le temps de travail des cadres ; ainsi que le temps de travail des agents logés.
- **Une autre métropole** négocie successivement sur différentes thématiques en ouvrant un ou deux dossiers chaque année : les autorisations d'absence, le temps de travail des agents de terrain, le paiement des heures supplémentaires, etc.

- Mettre en œuvre une organisation plus globale par cliquet

Dans ce cas, plusieurs thèmes de négociation sont définis avec les organisations syndicales. A titre d'exemple, **une ville de 250 000 habitants** en a défini 3, traités les uns après les autres : la formation, les conditions de travail et, pour finir, le temps de travail.

Quand un chapitre de négociation est clos, il n'est plus possible d'y revenir. La négociation s'ouvre alors sur le sujet suivant. Les avancées des négociations sont validées et mises en œuvre quand l'ensemble des chapitres ont été traités. Ce mode d'organisation permet aux organisations syndicales de parvenir à un accord en traitant d'abord les sujets où des avancées sont possibles pour aborder ensuite les plus sensibles comme le temps de travail.

Si le dernier sujet ne trouve pas d'issue, l'ensemble de la négociation est remis en cause. Cet échec affecte aussi bien la collectivité que les agents. La négociation par cliquet convient aux collectivités dans lesquelles le dialogue social existe depuis longtemps.

- En parallèle du dialogue social, la collectivité peut associer directement les agents à la réflexion. C'est notamment le cas lorsque la réforme du temps de travail ne concerne qu'un service ou une direction. Cette démarche peut également être initiée lors d'une refonte globale. Il s'agit alors de recueillir les éléments d'insatisfaction, d'incompréhension, voire les propositions. Cette participation revêt la forme d'enquêtes, de questionnaires voire de tables-rondes.

(...)

Améliorer les services publics. Les usagers s'en mêlent

La nouvelle salle des clics située à la bibliothèque Anne Frank propose les mercredis après-midi et les samedis, des jeux vidéo, des salons de lecture numérique, un laboratoire de langues...

Démarches en ligne, nouveaux horaires, label qualité... Pour améliorer ses services publics, la Ville de Saint-Nazaire innove et interroge ses usagers.

« J'ai coutume de dire que l'amélioration de la vie quotidienne des habitants est un objectif tout aussi important que de mener de grands chantiers d'aménagement. C'est certainement moins "spectaculaire" mais c'est une partie essentielle du projet stratégique que nous mettons en œuvre depuis 2014 », explique David Samzun, maire de Saint-Nazaire. La feuille de route qu'il a fixée tient en quelques mots : comment faire pour rendre plus efficaces les services municipaux, comment s'adapter aux nouveaux modes de vie, aux nouveaux usages numériques.

Les réponses sont multiples et passent toutes par l'implication des usagers. Dans un premier temps pour réaliser un état des lieux de l'existant puis pour réfléchir aux pistes d'amélioration. « Nous procédons de la même manière que quand il s'agit de revoir notre politique culturelle, sociale ou sportive. La concertation est au cœur de la démarche qualité lancée en février 2016 », poursuit David Samzun.

« Nous avons bien sûr des indicateurs chiffrés pour mesurer l'efficacité des services qui sont rendus mais ce n'est pas suffisant », estime Martin Arnout, adjoint au maire chargé des finances et de la relation aux usagers. « Nous avons besoin de l'avis des habitants et nous continuerons à les solliciter régulièrement pour continuer à nous adapter ».

"On bouscule un peu les choses"

Des comités d'usagers ont vu le jour dans le secteur de la petite enfance, des enquêtes sont régulièrement menées en ligne et par téléphone. Un questionnaire de satisfaction est disponible à l'Hôtel de Ville et dans les mairies annexes. En mai dernier, la Ville a obtenu la certification nationale Qualiville qui mesure et garantit chaque année le niveau de service rendu aux habitants.

« Cette démarche de "relations clients" est assez classique dans le secteur privé mais pas forcément ancrée dans les habitudes des collectivités », estime Emmanuel Gros le Directeur Général des Services. « On bouscule un peu les choses, on cherche à innover avec le compte unique citoyen par exemple, la création d'une équipe interventions rapides et urgentes (voir ci-dessous) ou le déploiement à terme de plus de 70 démarches administratives en ligne. »

Le chantier ne fait que commencer et va se poursuivre dans les prochaines années en intégrant au fur et à mesure d'autres services. En 2018, la CARENE Saint-Nazaire agglomération va également s'inscrire dans cette démarche.

Une enquête de satisfaction en ligne

La mairie annexe Ouest, bd Broodcoorens, accueille les usagers dans un nouveau décor.

87% de personnes se déclarent satisfaites de l'accueil qu'elles ont reçu dans les services municipaux. 267 usagers ont répondu à un questionnaire de satisfaction via le site internet, l'accueil de l'Hôtel de Ville et les mairies annexes. Vous aussi [donnez votre avis via l'enquête de satisfaction jusqu'au 31 décembre 2017](#).

Des services publics efficaces, ça passe par...

En 2018, l'espace famille expérimentera l'ouverture le midi.

De nouvelles démarches en ligne

Depuis la rentrée, une plate-forme numérique permet aux habitants d'accéder à de nouveaux services en ligne. Dans un premier temps, ces télé-services concernent [les interventions urgentes et rapides](#) : signaler des déchets sur la voie publique, des tags injurieux, un éclairage public défectueux ou encore un mobilier urbain dégradé. Le système permet aux usagers-internautes de suivre pas à pas le traitement de leur demande. Ce "portail citoyen" est développé en partenariat avec La Poste via un outil appelé Localéo. Plus de 70 démarches et procédures y seront intégrées dans les mois à venir. Des innovations devraient également voir le jour. Le contrat avec La Poste intègre un volet recherche et développement qui permettra, par exemple, de tester un chat-bot : robot "intelligent" qui dialogue avec les internautes pour leur apporter à toute heure du jour ou de la nuit des réponses plus précises et plus pertinentes qu'un simple moteur de recherche.

Un compte unique citoyen

Ce sera l'une des innovations majeures des différents dispositifs en cours de développement. A terme, le compte unique citoyen facilitera les relations quotidiennes que les habitants entretiennent avec la Ville ou l'Agglomération voire avec d'autres administrations. Il regroupera l'ensemble des démarches, des demandes ou inscriptions en cours. Il permettra également de réaliser des paiements en ligne ou de suivre l'évolution de son compte famille. [Il est d'ores et déjà possible de se créer un compte sur saint-nazaire.fr](#). Dans les mois qui viennent, de nouveaux services en ligne y seront progressivement ajoutés.

Des horaires qui s'adaptent

Les démarches en ligne sont accessibles 24h/24 et facilitent les échanges des usagers avec les services municipaux. Pour compléter ce dispositif, d'ici la fin 2017, une enquête auprès des habitants permettra de lancer la réflexion sur une adaptation des horaires d'ouverture des accueils de l'Hôtel de Ville et des mairies annexes qui, en parallèle, bénéficieront de travaux d'aménagement. En 2018, l'espace famille expérimentera l'ouverture le midi. Enfin, depuis cette année, les mariages sont désormais possibles le samedi après-midi à l'Hôtel de Ville.

La création de comités d'usagers

[Le dispositif a d'abord été testé avec les parents du multi-accueil L'île aux trésors](#). Une démarche du même ordre sera bientôt lancée pour améliorer les services dédiés aux personnes âgées par la Ville de Saint-Nazaire et le CCAS. Les premiers concernés seront donc partie prenante des réflexions et des expérimentations qui seront engagées.

« La dématérialisation ne peut s'affranchir de l'impératif d'égalité d'accès aux services publics »

Publié le 02/09/2021

La numérisation des principales démarches administratives trouve un écho favorable auprès d'une grande partie des usagers des services publics. Mais attention à ne pas perdre de vue, dans l'univers numérique, les principes et valeurs de service public, en particulier l'égalité d'accès, plaide Johan Theuret, Directeur général adjoint chargé du Pôle ressources de la Ville et Métropole de Rennes.

Lors du Conseil des ministres du 25 août dernier, la Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Amélie de Montchalin, a fait un point d'étape sur la numérisation des services publics, notamment sur l'objectif gouvernemental de dématérialiser, en 2022, 100% des 250 démarches administratives du quotidien des Français. Aujourd'hui, 85% le seraient (contre 63% en 2017).

Cette numérisation des principales démarches administratives semble trouver un écho favorable auprès des utilisateurs (le taux de satisfaction serait de 76% selon la Ministre). Ce mouvement de fond ne doit pas occulter les questionnements que soulève la dématérialisation des services publics, parfois vécue comme une « marche forcée » par certains usagers, qui ont le sentiment légitime qu'on externalise vers eux la complexité administrative et le coût des opérations.

En effet, si la digitalisation des démarches administratives permet de simplifier le quotidien des usagers (moins de démarches téléphoniques ou au guichet) et peut constituer une amélioration de l'accès aux droits grâce aux démarches de simplification menées en parallèle, cette dématérialisation rapide transforme profondément le fonctionnement de nos administrations et les relations aux usagers sans toujours tenir compte des difficultés d'une partie de la population.

C'est pourquoi, il faut réaffirmer que la dématérialisation des démarches administratives doit impérativement être couplée avec le respect des principes fondateurs des services publics à savoir l'adaptabilité, la continuité et l'égalité d'accès. Or, les démarches en ligne nécessitent *a minima* un accès internet, un ordinateur et un minimum de compétences informatiques. La non satisfaction de ces exigences nuance grandement le respect des principes fondateurs des services publics.

L'accès à internet n'est pas encore garanti sur tout le territoire (maintien de zones blanches et de territoires non raccordés à la fibre). À cette inégalité d'accès géographique, s'ajoute une fracture économique et sociale. En effet, selon l'INSEE, 53% des personnes de + de 75 ans n'ont pas accès à internet à domicile et 17% de la population ne sauraient pas utiliser internet.

Ces difficultés d'accès peuvent engendrer des non recours aux droits, voire des risques d'exclusion, et constituent une remise en cause de l'égalité d'accès aux services publics qu'a soulignée le Défenseur des droits en 2019 dans son [Rapport sur la dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#).

Il y a donc un enjeu fort à lutter contre l'illectronisme et l'inhabilité numérique par des programmes de médiation numérique. La fracture numérique dépasse la problématique des accès technologiques et englobe la maîtrise des compétences de base.

Si, dans le cadre du plan de relance, il est prévu de créer 4000 conseillers numériques chargés de la médiation numérique, on peut s'interroger sur leur nombre et la pérennité dans le temps du financement des conseillers numériques France Services. Questionnement légitime alors que la dématérialisation des services publics recherche trop souvent à satisfaire un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement des administrations (selon France Stratégie, une démarche en ligne serait 30 fois moins coûteuse pour l'administration qu'une démarche effectuée physiquement).

La vigilance face à l'égalité d'accès aux services publics doit être d'autant plus grande qu'avec la crise Covid, le numérique a pu représenter l'intégralité de la délivrance de prestations publiques (création du service public du numérique éducatif et de l'enseignement à distance, l'accès à la vaccination via des plateformes en ligne...).

L'informatique a été un outil indispensable pour assurer la continuité des services publics pendant la crise Covid, mais la relation avec les usagers ne doit pas se transformer en une relation uniquement numérique, dépourvue de relations humaines, avec le risque d'ajouter à l'exclusion sociale, l'exclusion numérique.

DOCUMENT 10

Quelle modalité pour les modifications des horaires d'ouverture au public et de la durée hebdomadaire ?

Toute modification des horaires d'ouverture des services publics impliquant une modification de la durée hebdomadaire de travail doit faire l'objet d'une délibération (Conseil d'Etat, 21 septembre 1990, n° 76017).

- Lorsqu'il définit l'organisation du travail au sein de sa collectivité, **l'organe délibérant** est tenu de respecter les garanties minimales de travail, notamment les règles relatives au temps de pause, au repos minimum ou encore à la durée quotidienne du travail.
- En outre, conformément aux dispositions de l'article 4 du décret précité, les conditions de mise en place des cycles de travail sont déterminées par l'organe délibérant, **après avis du comité technique.**
- Une [jurisprudence](#) constante du Conseil d'Etat (décisions du 2 octobre 2009, n° 312900 et du 19 décembre 2007, n° 296745) rappelle qu'il appartient à **l'autorité territoriale, agissant en tant que chef de service**, de déterminer dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, notamment, le cas échéant, la délibération fixant la durée du travail des agents, et en fonction des besoins du service public, les horaires de travail et obligations de service des personnes placées sous son autorité.

DOCUMENT 11



État civil

Service population

Tél. : ____

Chef de service : Mme ____ - tel. ____

etatcivil@ville-joigny.fr

[@ville-joigny.fr](https://www.ville-joigny.fr)

Merci de toujours vous munir des originaux des pièces nécessaires à votre démarche.

(...)

MAIRIE :

3 quai du 1^{er} Dragons, 89300 Joigny

Le lundi de 9h à 12h et de 14h à 18h ; le mardi de 14h à 18h ; le mercredi de 9h à 12h et de 14h à 18h ;

le jeudi de 9h à 12h et de 14h à 18h30 ; le vendredi de 14h à 16h30 ; le samedi (permanence du service population) de 9h à 12h.

Pour toute demande ou renouvellement de carte nationale d'identité ou de passeport, un rendez-vous doit être pris au préalable auprès du service population, tél xx__ ou __xx_.

Tél _____ / Fax _____

TEMPS DE TRAVAIL

Services publics : adapter les horaires des agents aux nouveaux modes de vie des usagers

Julie Krassovsky | A la une | A la Une RH | France | Toute l'actu RH | Publié le 10/05/2017 | Mis à jour le 12/05/2017

Le temps de travail dans les collectivités face à un monde qui va de plus en plus vite : c'est le sujet d'une vaste étude menée par des élèves administrateurs territoriaux de la promotion Léo Lagrange, qui permet de faire le point sur ce sujet-clef dans la fonction publique territoriale.

Individualisation des demandes des usagers, désynchronisation des rythmes sociaux... De nouvelles temporalités sont en action dans les territoires obligeant collectivités, managers et agents à s'adapter.

C'est en tout cas le constat que dresse l'étude sur les nouvelles temporalités territoriales réalisée par des élèves administrateurs territoriaux de la promotion Léo Lagrange pour l'Observatoire social territorial ^[1] de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT).

Une accélération des rythmes de vie qui poussent les collectivités à innover

Pour réaliser ce travail, les élèves ont mené une trentaine d'entretiens, interrogé des experts en chronobiologie, des agents, des managers, des syndicats et se sont inspirés de leur stage respectif dans des collectivités.

Premier constat, l'individualisation et la désynchronisation des rythmes sociaux se traduit par une fragmentation accrue des rythmes de vie et de travail et par un sentiment d'accélération généralisée portée par la mondialisation économique et les innovations technologiques. Pour preuve, le fait qu'en 2012, 15,4% des salariés français travaillent de nuit, soit 3,5 millions de personnes.

À Rennes, le bureau des temps a amélioré la vie des agents d'entretien

Dès la fin des années 1990, quelques collectivités ont pris la mesure de cette évolution par la création progressive de bureaux des temps. La ville de Rennes a été parmi les premières, en 2002, à prendre la mesure de la nécessité d'harmoniser les temps sociaux sur son territoire.

Ainsi, une petite équipe de techniciens mesure les temporalités de la ville dans ses diverses dimensions. 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.

Un constat qui a contribué à la mise en place d'une nouvelle organisation facilitant l'intervention du personnel de ménage (des femmes en l'occurrence) aux heures d'ouverture habituelles de bureau, avec à la clé une meilleure considération professionnelle. Et surtout une indéniable amélioration des conditions de travail beaucoup moins fractionnées qu'auparavant.

Concilier services publics et attentes des agents

À Montpellier, la mission Temps a été créée en 2006 et elle concentre ses efforts sur les compétences internes à la collectivité. Au menu par exemple, le décalage horaire des universités pour résorber les congestions dans le tramway, l'aménagement des horaires des services publics, etc.

Face à ces nouvelles façons de vivre, l'étude s'interroge sur la façon d'adapter les services publics tout en maintenant les intérêts catégoriels des agents. Selon les élèves de l'Inet, on constate en effet un glissement d'une société avec un rapport au temps très formaté vers un monde dans lequel le temps est individualisé. L'exigence consumériste des usagers côtoie le temps des élus, contraints par le calendrier électoral, et les intérêts des agents de catégorie A, B et C qui n'ont pas les mêmes attentes.

Action tournée vers la demande des usagers

L'étude expose également de nombreux exemples de collectivités qui ont adapté leur organisation en passant d'une action orientée vers l'offre à une action tournée vers la demande. [SEP] La ville de Paris, avec son action publique « servicielle », est ainsi parvenue à moderniser le service public des piscines autour d'un projet permettant l'adhésion des usagers, des agents et des managers.

La ville de Dijon a, en 2010, intégré l'approche temporelle dans son document d'urbanisme (EcoPLU).

L'étude sort également des frontières de la France pour s'intéresser au Danemark et notamment à la ville d'Aarhus et sa bibliothèque DOKK1... L'équipement danois combine et articule différents espaces et fonctions: allées de livres, cafés, espaces de jeux et de détente, guichet unique pour réaliser les démarches administratives, espaces pour les entreprises.

Vers des horaires de plus en plus atypiques

Enfin, l'étude fait le constat que l'adaptation des organisations publiques aux nouvelles temporalités de l'utilisateur va nécessairement amplifier le phénomène des horaires atypiques. De plus en plus d'agents travaillent ainsi la nuit, très tôt ou très tard, pour satisfaire les besoins des usagers.

Mais la pénibilité engendrée reste prise en compte de manière très variable selon les collectivités. Cette situation contraste avec celle des travailleurs du privé pour lesquels par exemple un compte pénibilité a été mis en place.

De fait, la réalité du travail atypique dans la fonction publique territoriale n'a été étudiée que très récemment (enquêtes Dares-DGT-DGAFP SUMER 2009-2010 et Dares-DGAFP-Drees-Insee Conditions de travail 2013), montrant que la réflexion du bien-être au travail malgré des horaires particuliers reste entière.

Car une question subsiste : jusqu'où doit aller le service public pour répondre aux demandes de plus en plus exigeantes de la population ?