

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

19^e SESSION
CPL(19)3
22 septembre 2010

Temps social, temps libre : quelle politique locale d'aménagement des temps ?

Commission de la cohésion sociale
Rapporteur : Clotilde TASCÓN-MENNETRIER, France (L, SOC¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	3
C. Exposé des motifs.....	4

Résumé

Le temps est une composante essentielle de la qualité de vie quotidienne des citoyens et un important facteur d'inégalité.

C'est pourquoi les collectivités locales sont de plus en plus nombreuses à mettre en place des politiques d'aménagement des temps pour prendre en compte l'évolution des rythmes de vie dans l'organisation des services publics et privés, ceci en complément des politiques d'aménagement de l'espace.

La mise en œuvre de ces politiques intégrées donne lieu à la création de formes institutionnelles inédites et génère de nouvelles formes de gouvernance locale et de communication.

Les projets de résolution et de recommandation du Congrès visent à la généralisation des politiques temporelles par les collectivités locales en Europe et encouragent la création de Bureaux des Temps, instruments clés de ces politiques novatrices.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Avec « les politiques des temps de la ville », une nouvelle forme d'action publique, une nouvelle façon d'appréhender les territoires est née en Europe³ au début des années quatre vingt dix. Cette approche de l'aménagement urbain et du territoire prend le temps pour point d'application, d'analyse et d'action.

2. De nouvelles pratiques du territoire, l'urbanisation galopante, mais également la flexibilisation du temps de travail et l'évolution du marché du travail, l'augmentation du temps hors travail, les mutations des modes de vie, des usages du temps et de l'espace, les bouleversements de la structure familiale, créent une prodigieuse expansion des mobilités, génèrent des conflits, des tensions et des inégalités au regard de l'usage du territoire.

3. La qualité de la gestion et de la régulation des temps devient un élément essentiel de la dynamique territoriale. L'Espace et le Temps sont interdépendants, l'aménagement du temps est une dimension incontournable de l'aménagement de l'espace.

4. Les politiques temporelles locales ou d'aménagement des temps se donnent pour objectif de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie et d'œuvrer pour plus de cohésion sociale. Leur développement exige une approche globale capable de croiser des champs différents et d'articuler des disciplines séparées.

5. Des formes institutionnelles inédites, les « Bureaux des Temps » ou « Agences des Temps », ont fait émerger de nouvelles méthodologies d'analyse et d'élaboration de l'action publique en matière d'aménagement urbain et ont généré une nouvelle forme de gouvernance locale fondée sur la démocratie participative.

6. Parce que le temps est une composante essentielle de la qualité de vie quotidienne et un important facteur d'inégalités, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux prend acte de l'émergence des politiques temporelles locales, souhaite les promouvoir en Europe à tous les niveaux de gouvernance, et convient d'intégrer la notion de temporalité dans ses propres activités, en particulier celles ayant trait à la planification urbaine.

7. Il se réfère à la Charte urbaine européenne II⁴, qui souligne le rôle incontournable du citoyen-citoyen au cœur des politiques urbaines et évoque la nécessité de modèles de mobilité différents, de rendre l'espace urbain plus facile, plus accessible, plus vivant pour tous les citoyens, quels que soient leurs conditions sociales, leur âge ou leur état de santé.

8. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités publiques des villes, intercommunalités et niveaux intermédiaires de gouvernance :

a. à sensibiliser les citoyens à l'organisation du temps dans la famille et l'environnement immédiat et à l'opportunité d'y apporter des aménagements, à co-construire avec la société civile une nouvelle organisation qui réponde aux défis de nos sociétés modernes ;

b. à vérifier dans quelle mesure les questions temporelles et les conflits liés au temps constituent une préoccupation des citoyens et des entreprises dans le contexte local ;

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission de la cohésion sociale de la Chambre des pouvoirs locaux le 16 mars 2010.

Membres de la Commission :

V. Rogov (Président), *B.-M. Lövgren* (Vice-Présidente), *S. Aliyeva*, *A. Antosova*, *S. Barnes*, *B. Belin*, *S. Bohatyrychuk-Kryvko*, *L. Chunaeva*, *Jetty Eugster-Van Bergeijk*, *P. Filippou*, *S. Geirsson*, *I. Henttonen*, *G. Horvath*, *A. Kordfelder*, *I. Kuret*, *E. Maurer*, *A. Mimenov*, *K. Ölcenoglu*, *R. Roperio Mancera*, *J. Smyla*, *C. Tascon-Mennetrier*, *A. Toader*, *E. Van Vaerenbergh* (remplaçante : *J. Michaux*), *F. Wagner*, *John Warmisham* (remplaçante : *V. Churchman*).

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : D. Rios et M. Grimmeissen.

³ En Italie.

⁴ adoptée par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe en mai 2008.

c. à créer des Bureaux des Temps, organes clés des politiques locales d'aménagement des temps pour mettre en adéquation l'offre et la demande en temps, prendre et coordonner des initiatives pour optimiser les horaires et améliorer la disponibilité des services publics dans le but de faciliter la vie quotidienne des citoyens ;

d. à étudier, d'une manière transversale et intersectorielle, les voies et moyens de promouvoir les politiques temporelles dans l'environnement local;

e. à rechercher la concordance des temps urbains et des temps sociaux afin de pouvoir répondre à des demandes d'ajustements temporels entre obligations de la vie quotidienne des citoyens d'une part et l'accessibilité spatio-temporelle des équipements et des services urbains d'autre part ; cette recherche doit également répondre à des objectifs de solidarité, de lutte contre les exclusions sociales et de cohésion ;

f. à intégrer la dimension temporelle dans toutes leurs politiques ;

g. à appliquer les concepts et faire usage des instruments disponibles pour la mise en œuvre de ces politiques tout en vérifiant leur pertinence ; créer de nouvelles formes de participation (tables de coprojection, dialogue sociétal) et de nouveaux types d'instruments de lecture et de représentation de la réalité spatio-temporelle d'un territoire (analyse et cartes chronotopiques) ;

h. à échanger les meilleures pratiques avec d'autres territoires au niveau national et international afin d'initier ou de développer des processus d'apprentissage en la matière.

9. Enfin, le Congrès charge sa Commission de la Cohésion sociale d'explorer la possibilité de favoriser la connaissance de ces politiques en Europe et d'échanger les bonnes pratiques en coopération avec les organes concernés du Conseil de l'Europe, en particulier le Comité Européen pour la Cohésion Sociale (CDCS).

B. PROJET DE RECOMMANDATION⁵

1. En quête d'égalité en matière de temps, les collectivités territoriales sont de plus en plus nombreuses en Europe à s'engager dans des démarches temporelles et à créer des Bureaux des Temps dans le but d'améliorer la qualité de vie des citoyens par une meilleure prise en compte de l'évolution des rythmes de vie dans l'organisation des services publics et privés.

2. Cette nouvelle façon d'appréhender la ville et les territoires recherche la concordance des temps urbains et des temps sociaux face aux changements des modes de vie sous l'effet de la modification des rythmes de travail et de l'évolution des comportements sociaux.

3. Considérant le temps à la fois comme une ressource et un enjeu culturel, les politiques temporelles ou d'aménagement des temps remettent en question les mécanismes traditionnels de l'aménagement des territoires. Elles s'accompagnent d'une évolution de nouvelles formes institutionnelles (Bureaux des Temps), de participation et de coopération locales (dialogue civil local, partenariat public-privé).

4. Même si ces politiques s'imposent à l'échelon local, les Etats ont un rôle important à jouer pour assurer leur diffusion et leur mise en place. Certains pays pionniers⁶ se sont même dotés de législations nationales et régionales rendant obligatoires les Bureaux des Temps et la planification de l'aménagement des temps.

5. Le Conseil de l'Europe, quant à lui, traite depuis de nombreuses années implicitement de politiques d'aménagement des temps dans le cadre de sa Charte sociale européenne (1961), de sa Charte sociale européenne révisée (1996)⁷ et des travaux du Comité Directeur pour l'Egalité entre les Femmes et les Hommes (CDEG) portant sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

⁵ Voir note de bas de page 2

⁶ Italie.

⁷ Article 22 - Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions et du milieu de travail, Article 23 - Droit des personnes âgées à une protection sociale, Article 26 - Droit à la dignité au travail, Article 27 - Droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement.

6. Conscient des inégalités qui peuvent résulter de la distribution du temps, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, pour sa part, estime que le Conseil de l'Europe devrait prendre acte de l'émergence des politiques temporelles et soutenir leur mise en place.

7. A cet effet, il recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'inviter les Etats membres :

a. à susciter une prise de conscience des évolutions des rythmes urbains, y compris par le biais des médias ;

b. à promouvoir les politiques temporelles au niveau local et à favoriser leur généralisation ;

c. à mener des politiques incitatives invitant les collectivités à créer des Bureaux des Temps dans les agglomérations, à soutenir des actions concrètes et les entreprises privées qui intègrent les politiques temporelles ;

d. à capitaliser les savoirs et les savoir-faire et créer des pôles d'expertise auxquels les collectivités locales peuvent se référer ;

e. à diffuser les bonnes pratiques et favoriser la mise en réseau d'acteurs ;

f. à recenser les instruments et outils de mise en place et de soutien des politiques temporelles disponibles au niveau national et dans d'autres pays, favoriser leur développement et encourager leur évaluation scientifique;

g. à encourager la recherche dans ce domaine, notamment par la création de disciplines académiques spécifiques et de « laboratoires des temps ».

8. Enfin, le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération le « droit au temps ». Il lui recommande d'inviter les organes concernés du Conseil de l'Europe, notamment ceux traitant d'égalité entre les hommes et les femmes et de cohésion sociale, à aborder les politiques d'aménagement des temps de manière explicite et à intégrer dans leurs activités l'aménagement du temps, ainsi que les notions de « bien-être temporel » et de « qualité de vie temporelle ».

C. EXPOSE DES MOTIFS⁸

1. Contexte général et historique

En l'espace de vingt ans, les politiques temporelles locales se sont rapidement développées sur de nombreux territoires européens⁹. Elles sont apparues en Italie où elles ont le plus progressé : les Bureaux des Temps et la planification de l'aménagement des temps y sont obligatoires depuis 2000. La France et l'Allemagne ont également mené d'importants projets de politique temporelle. Les Pays-Bas, la Finlande, l'Espagne et l'Irlande ont aussi adopté des approches analogues.

Dans le présent exposé des motifs, les expressions politiques d'« aménagement des temps », « politiques temporelles locales » et « politiques des temps des villes » sont utilisées de façon interchangeable. La dernière est plus proche du terme italien d'origine « *tempi della città* » ; les expressions politiques d'« aménagement des temps » et « politiques temporelles locales » renvoient au territoire plutôt qu'à la ville et englobent les zones urbaines et les zones rurales. De fait, si la plupart de ces politiques visent les modes de vie urbains, nombre d'entre elles s'appliquent aussi aux zones rurales et agricoles (accès aux services, éducation, soins de santé, culture, offre de transports en commun, moyens de télécommunication, etc.). Le mouvement « Les temps de la ville » et les

⁸ Préparé avec la contribution de Ulrich Mückenberger, Professeur à la Faculté d'Economie et des Sciences sociales, Université de Hambourg.

⁹ J.-Y. Boulou, Villes et politiques temporelles, Collection « Villes et société », coordinatrice de l'ouvrage Clotilde Tascon-Mennetrier, La Documentation française, Paris, 2008.

travaux de recherche afférents sont apparus et se sont développés dans les zones urbaines et métropolitaines, ce dont le présent exposé des motifs rend également compte.

Outre les essais réels de mise en œuvre des politiques temporelles, plusieurs pays, dont au minimum l'Italie, l'Allemagne et la France, possèdent des associations nationales où les milieux scientifiques, économiques et politiques ainsi que la société civile réfléchissent ensemble sur ces politiques, lesquelles continuent de se développer sur le plan théorique comme sur le plan pratique.

Des politiques territoriales (aménagement du territoire, habitat urbain, etc.) sont envisagées pour faire face aux nouveaux enjeux qui menacent la cohésion sociale et la qualité de vie :

- la mondialisation entraîne des bouleversements politiques, économiques, sociaux et culturels interdépendants ;
- les relations entre les femmes et les hommes et entre les générations évoluent rapidement du fait de l'intégration croissante des femmes sur le marché du travail et des changements démographiques (baisse du taux de fécondité et population vieillissante) ;
- la nécessité croissante d'un développement durable remet en question les modes et les structures de travail, de vie, de transport, d'énergie et de consommation.

Les politiques d'aménagement des temps constituent une démarche volontariste visant à améliorer la qualité de vie des personnes et à renforcer la cohésion sociale. Le temps est venu d'une politique intégrée, qui englobe les aspects spatiaux et temporels et qui vise à satisfaire les besoins de modernisation de la vie quotidienne et ses exigences particulières en matière de cohésion sociale.

Les politiques temporelles sont pertinentes au niveau local comme au niveau global. Localement, des mesures spécifiques sont prises qui revêtent une nature politique et temporelle (garde des enfants, mobilité, développement des villes et des quartiers, etc.). Globalement, des concepts de politique temporelle sont élaborés, des échanges d'expériences sont facilités dans le but de dégager des bonnes pratiques, et des instruments sont développés et évalués de façon scientifique.

En ce qui concerne l'organisation des politiques temporelles au niveau local, deux expériences de base ont été recueillies :

i. Les politiques temporelles locales nécessitent une combinaison équilibrée d'objectifs et de ressources précis (« du sommet vers la base ») et la participation des parties prenantes directement concernées (« de la base vers le sommet »). Or une approche du sommet vers la base (Pays-Bas) s'achève lorsque les programmes politiques touchent à leur fin, alors qu'une simple approche de la base vers le sommet (Allemagne) ne peut être continue ni s'inscrire dans la durée. Face à ce dilemme, l'Italie a trouvé un compromis en agissant sur sa législation nationale et les nombreuses lois régionales qui en découlent tout en assurant un haut niveau de participation des citoyens et de la société civile dans les collectivités et les réseaux communautaires.

ii. Les projets de politiques temporelles nécessitent une organisation transversale et intersectorielle au sein des collectivités et des régions. Si les administrations publiques chargées du développement, de l'économie, de l'égalité des chances et des questions familiales et sociales au niveau local sont tenues de coopérer de façon continue, dans les collectivités régionales en revanche, les services et les ressources sont organisés selon une logique « secteur par secteur ». Les politiques temporelles sont donc menacées de « cloisonnement sectoriel ». En Allemagne, par exemple, ces politiques ont conduit à la formation de nombreuses « alliances pour soutenir les familles » au niveau local, qui résultent de politiques familiales et de politiques visant à concilier vie professionnelle et vie familiale. Ces alliances, qui concernent la garde des enfants et l'organisation du temps axée sur la famille, donnent certes de bons résultats mais n'ont pratiquement pas de liens avec d'autres secteurs, par exemple avec le développement au niveau local ou au niveau du quartier. D'où une dangereuse « volatilité » des politiques temporelles.

1.1 Aperçu historique

Le nouveau climat d'« incertitude » et le « besoin de légitimation » qui se développent dans les villes, les quartiers, les usines, les écoles et les organes administratifs et chez les prestataires de services remettent en question les anciens modes de fonctionnement et favorisent une ouverture et de nouveaux comportements. Les universités jouent à cet égard un rôle important. De fait, l'étude des aspects temporels, de la vie quotidienne, du travail et de la problématique homme-femme, qui atteint un haut degré d'expertise, a déjà fourni quantité de résultats. De même, les travaux portant sur les villes et les régions ainsi que la richesse du « matériel » social théorique traitant du quotidien des personnes contribuent très largement au développement de ce nouveau domaine.

« Les temps de la ville » est une démarche qui nécessite une synthèse entre les connaissances théoriques et la vie au quotidien. D'un côté, les conditions de vie réelles (et donc les aspects temporels) gagnent en importance : quand les crèches publiques sont-elles ouvertes et selon quelles modalités ? Quelle mobilité le territoire offre-t-il à ses habitants et à ses visiteurs ? Selon quelles modalités et à quels moments les biens et les services sont-ils disponibles ? Dans quelle mesure la ville est-elle accessible, avec quel degré de sécurité, quand et pour qui ? Dans quelle mesure l'espace public est-il notre espace public ? D'un autre côté, on ne peut continuer de développer l'espace public sans la participation des parties prenantes. Compte tenu de la diversité et de la complexité des besoins, les décisions ne peuvent plus être prises par une autorité de manière uniforme, autrement dit du sommet vers la base.

Dans de nombreux pays, de nouveaux acteurs occupent la scène territoriale et des constellations de nouveaux intervenants ont vu le jour. En 1994, la Ville de Modène a adopté un « pacte de mobilité », qui régit tout un ensemble de questions relatives au transport dans la ville et la banlieue et met en jeu trente associations (prestataires de transport en commun, chauffeurs de taxi, usagers, syndicats). Ce pacte est un nouvel instrument civil destiné à réorganiser une question d'intérêt public en faisant intervenir toutes les parties concernées. Expression d'une nouvelle forme de gouvernance, il rompt avec la tradition du simple accord bureaucratique entre entreprises et décideurs et propose un accord triangulaire société civile/entreprises/responsables politiques nouveau et interactif, qui emploie un langage compréhensible de tous et donne lieu à de nouvelles formes de communication.

1.2 Un processus d'apprentissage au niveau européen

Il nous faut distinguer ici politiques temporelles explicites, qui se sont principalement développées en Europe occidentale, et politiques temporelles implicites, que l'on trouve partout en Europe.

a. Politiques temporelles explicites

L'Italie a été et continue d'être le chef de file de cette nouvelle discipline appelée « Les temps de la ville ». En Allemagne et en France, les politiques temporelles apparaissent plutôt dans le contexte de la modernisation de l'Etat, de l'administration et des relations industrielles. Nées dans les milieux universitaires italiens, dans le mouvement féministe, dans les syndicats et dans la sphère politique, les politiques temporelles ont progressivement fait des émules en Europe centrale et en Europe du Nord.

En France, les évolutions ont eu lieu dans le contexte d'Eurexcter. Après une étude exploratoire des cas allemand et italien, les Pays-Bas ont poursuivi avec la Commission nationale pour la structuration temporelle de la journée et ont lancé un projet de grande envergure soutenu par l'Etat. Des liens se sont créés avec des villes et des projets français et allemands. En outre, des pays comme l'Espagne, l'Irlande, la Belgique, la Finlande et le Royaume-Uni ont tiré profit de répercussions spontanées, qui ont fréquemment coïncidé avec des évolutions en matière de temps de travail, de politique familiale et d'égalité entre les femmes et les hommes.

En Italie, le projet de réforme législative sur les municipalités de 1990 a permis de mettre en place des Bureaux des Temps dans 60 à 80 villes et de lancer d'autres projets de politiques temporelles. En 2000, un projet de loi a obligé les agglomérations à créer des bureaux des temps et à mettre en œuvre des « plans d'orientation temporelle », première politique intégrée visant à la fois l'aménagement du temps et l'aménagement du territoire. Cette loi a permis aux régions de soutenir des projets de politiques temporelles par des mesures d'incitation financière. Les lois d'application concernent des politiques temporelles, des systèmes d'incitation, des critères de qualité visant à garantir l'emploi de bonnes pratiques dans les projets, etc.

b. Politiques temporelles implicites

Les pays nordiques pratiquent une combinaison efficace de politique familiale, de politique de l'emploi et de politique d'égalité entre les femmes et les hommes qui parvient à une sorte de « bien-être temporel », comparable aux résultats obtenus par les politiques temporelles explicites. De la même façon, de nombreux autres pays européens mettent en œuvre des politiques (visant notamment à concilier vie professionnelle et vie familiale) qui, sur le plan des résultats pratiques, ressemblent aux politiques temporelles locales. Il semble donc souhaitable de rapprocher ces politiques avec les politiques temporelles locales, d'un point de vue théorique comme pratique.

Le contexte est le suivant : Les politiques temporelles locales concernent fréquemment des questions mettant en avant les problèmes de modernisation des sociétés européennes. Ces politiques visent plusieurs objectifs : coordination des horaires scolaires et des horaires de garderie, coordination des horaires de travail, des horaires de transport et des temps de la vie sociale, redynamisation des centres principaux et annexes par la coordination des heures d'ouverture, alignement des horaires de l'administration et des services publics sur les besoins des usagers, meilleure accessibilité de certains espaces urbains le soir et pendant la nuit, développement diversifié des quartiers pour éviter les déplacements inutiles et synchronisation ou désynchronisation des flux de mobilité pour éviter les effets externes indésirables (embouteillages, files d'attente, etc.).

On pourrait également citer des exemples dans d'autres domaines : flexibilité du temps de travail, équilibre entre vie professionnelle et vie privée et systèmes de garderie.

2. Politiques temporelles locales : raison d'être et évaluations existantes

La démarche adoptée par les politiques temporelles locales consiste à se concentrer sur la vie quotidienne des individus en observant les institutions sociales et/ou communautaires qui les entourent (sur un plan géographique, constitutionnel, bureaucratique ou autre), et non pas (ou alors dans une seconde étape) à se concentrer sur la logique intrinsèque de ces institutions (à savoir les caractéristiques en faveur ou contre l'innovation). Cette approche repose sur le postulat selon lequel les administrations publiques, les services de garderie et les compagnies de transport ne tirent pas leur légitimité de leur simple existence mais des besoins de leurs usagers.

2.1 Les temps de la vie sociale ne sont pas un fait mais une construction

Etant donné que la vie quotidienne – travail, communication, amour, attention, relaxation – se déroule dans un espace de temps, la qualité de vie et la cohésion sociale sont peut-être aussi déterminées par leur cadre temporel. Ce temps est-il bien « le mien » ? Mes différents temps de vie sont-ils compatibles entre eux ? Ont-ils un sens ?

Malgré l'idée préconçue – et généralement admise – que « chaque jour se compose de 24 heures », le temps tel qu'on l'utilise quotidiennement se distribue de façon inégale, d'un point de vue tant qualitatif que quantitatif. De plus, le nombre de « conflits temporels » va grandissant. On peut citer, à titre d'exemple, la différence entre le budget temporel moyen dont disposent les femmes et les hommes ou la différence de valeur que le temps représente pour un chômeur ou une personne âgée. Il conviendrait en outre d'examiner le temps perdu dans les bureaux de l'administration, les salles d'attente et les embouteillages, de réfléchir aux différences de structure temporelle entre les quartiers industriels et les quartiers proposant majoritairement des services et de comprendre pourquoi certains investisseurs, planificateurs et responsables politiques ignorent tout des problématiques de la vie quotidienne.

Le temps est donc tributaire de processus de répartition, il est l'objet de conflits et il est soumis à des critères d'évaluation divergents en matière de justice sociale. Les « temps » sociaux ne sont pas des entités ontologiques mais des constructions. Cette approche marque la naissance des politiques temporelles, c'est-à-dire l'organisation sociale de la répartition du temps et la résolution des conflits temporels conformément à des normes d'égalité.

2.2 En quête d'égalité en matière de temps

On peut voir les politiques temporelles comme l'émanation d'un Etat social de deuxième génération. Alors que le rôle principal de l'Etat providence de première génération était de créer et de (re)distribuer des richesses, l'Etat providence de deuxième génération organise et (re)distribue du temps. Le temps n'est pas seulement vu (d'un point de vue quantitatif) comme une ressource, mais aussi (d'un point de vue qualitatif) comme un médium culturel de bien-être et de cohésion dans la société. Contrairement à la gestion du temps, qui ne modifie pas les paramètres socio-économiques de l'organisation du temps et rend l'individu responsable de la « prise en charge » correcte de son quotidien, les politiques temporelles examinent ces paramètres socio-économiques d'un œil critique et, si cela est nécessaire, tentent de les modifier dans une démarche collective par une réflexion et des politiques publiques.

Le temps est une ressource nécessaire de bien-être et de liberté, complémentaire et indépendante de l'argent. Le temps discrétionnaire est un nouvel objectif de l'Etat providence. Dans cet esprit, il est proposé de mettre en œuvre des normes juridiques.

Il est donc nécessaire de mettre en place de nouveaux processus politiques de planification, de négociation et de participation, qui – avec les citoyens et grâce à leur participation – aboutissent ou contribuent à une organisation temporelle locale plus adaptée au regard des conditions de vie quotidienne et de l'articulation des temps de vie des usagers urbains (et de l'autodétermination temporelle de ces derniers). Cette organisation temporelle locale prend plusieurs formes : planification des services et des heures d'ouverture plus adaptée aux besoins des citoyens (garderies, bibliothèques, transports en commun, centres de services aux citoyens), prise en compte des intérêts des usagers (on parle de l'« expression » des usagers) dans les processus de planification, élaboration de nouveaux concepts de développement urbain (permis de construction dynamique, etc.) ou encore intégration d'un plan des temps dans les programmes d'urbanisme au niveau local (voir par exemple les « *piani regolatori dei tempi e degli orari* » italiens – plans d'aménagement du temps).

2.3 Méthodologie et instruments des politiques temporelles

Depuis vingt ans, les instruments et les outils de mise en place et de soutien des politiques temporelles ont progressé.

i. **La recherche sur les budgets temporels** a fait des progrès considérables (Allemagne, France). Dans la plupart des cas, ces travaux restent à un niveau général et fortement agrégé. Les résultats obtenus, qui concernent le travail, les activités de soins et la mobilité au quotidien, sont détaillés en fonction du sexe et de l'âge. Cependant on ne peut en retirer ni l'information et l'expertise qui refléteraient la nature transversale de l'expérience du temps au quotidien ni les méthodes pratiques pour régler les conflits liés au temps.

ii. Les scientifiques italiens mènent actuellement des travaux sur « **la recherche chronotope** ». Certains lieux possèdent des structures temporelles intrinsèques, notamment les autoroutes, les parcs et les quartiers proposant de nombreux services de restauration. Ces travaux tentent de comprendre comment de tels chronotopes pourraient être décrits, quelles combinaisons et quels points de contact ils favorisent et quelle force normative inhérente tendant à la conservation ou au changement ils contiennent.

iii. Les « **chronocartes** » inventées en Italie et utilisées en France et en Allemagne font toujours l'objet d'évolutions. Le niveau de représentation numérique atteint à Milan, Belfort, Brême et Hambourg constitue en la matière une avancée décisive. Outre les possibilités techniques, il demeure cependant toujours nécessaire d'enrichir le contexte applicatif, du point de vue de la participation et de l'innovation politique, de cette méthode de représentation.

iv. Les méthodes – qui ont aussi progressé – permettent la prise en compte des intérêts des **usagers** dans les processus de planification sociale (on parle d'« expression » des usagers). On a recours, depuis quelque temps, à des cellules de planification et à des ateliers du futur (« laboratoires du futur »), qui, en ce qui concerne les politiques temporelles, ont été inclus dans des processus innovants mettant en œuvre la « méthode choix-travail » et la « médiation tripartite » (usagers/employés/encadrement). Un projet de recherche évaluative conduit par l'Université de Hambourg a comporté des travaux concernant l'incidence à long terme de telles formes de

participation sur la qualité de vie au quotidien et la détermination d'un concept de « qualité de vie temporelle » sur lequel ces formes de participation pourraient se fonder d'un point de vue normatif.

v. Si l'aménagement du territoire bénéficie d'un cadre technique et juridique complet, l'aménagement du temps n'est encore que partiellement défriché (voir les cas de l'Allemagne et de la France par comparaison avec l'Italie).

Certes, plusieurs pays européens s'engagent très activement dans ce domaine et possèdent un savoir et un potentiel considérables, mais la tendance à la « sectorialisation » au sein des collectivités locales entraîne une certaine volatilité à laquelle il convient de remédier.

2.4 Vue d'ensemble des évaluations existantes

Les politiques temporelles locales en tant que démarche et problématique du transfert et de la comparaison des politiques au niveau transnational sont relativement bien documentées. Sur le plan chronologique, on peut distinguer trois niveaux d'évaluation.¹⁰

- i. A l'origine, on trouve les concepts italiens contenus dans l'initiative référendaire de Milan.
- ii. La première vague de mises en pratique, de projets et d'instruments a été documentée en Italie¹¹, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas. Dès le début, le niveau européen a joué un rôle, et ce via l'« *EUREXCTER – excellence territoriale en Europe* », projet d'action-recherche financé par la CEE. Un premier rapport comparatif publié par la Fondation européenne de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail¹² montre le caractère transnational de l'approche des temps de la ville.
- iii. Un troisième niveau de documentation décrit l'état de l'art en Italie¹³, en Allemagne¹⁴, en France et en Espagne¹⁵. Tout en mettant l'accent sur certains territoires et projets, ces documents relèvent des évolutions simultanées et mutuellement enrichissantes dans d'autres pays européens.

En dépit de quelques premières conclusions encourageantes, l'expertise empirique des résultats effectivement obtenus grâce aux politiques temporelles locales est très limitée.

S'agissant des mesures implicites en matière d'aménagement du temps et de leur incidence sur la qualité de vie, les travaux de recherche évaluative et empirique menés dans les pays nordiques récapitulent les données statistiques relatives aux évaluations existantes et aux progrès réalisés pour différents niveaux de temps discrétionnaire dont disposent les citoyens de plusieurs pays. Les similitudes et les différences sont évaluées selon plusieurs régimes, différenciés par les types de protection sociale, de relation entre les hommes et les femmes et de modèle de vie commune. Les résultats de ces travaux font apparaître la catégorie de l'« Etat providence temporel », qui tend toutefois à s'inscrire dans le cadre des « politiques temporelles ».

En ce qui concerne les politiques temporelles locales explicites, il n'existe pas d'évaluation générique. Une première étude d'évaluation qualitative du Laboratoire de recherche sur le temps de Hambourg concerne essentiellement les services aux personnes et leurs effets sur la qualité de vie des prestataires et des bénéficiaires. Il a fallu pour cela surmonter certaines difficultés d'ordre méthodologique et théorique (par exemple, création d'une notion de qualité de vie fondée sur des considérations scientifiques). Dans tous les cas étudiés, les résultats indiquent une amélioration de la qualité de vie des usagers. En conclusion, cette étude montre qu'il est possible de mettre en place des politiques temporelles locales, qui soient efficaces et adaptées aux besoins des usagers et des citoyens, et que ce processus ne génère pas nécessairement des conflits de temps entre les prestataires et les bénéficiaires.

¹⁰ Pour une vue d'ensemble cf Boulin 2008 ; Mückenberger 2004/07 – voir note n°6.

¹¹ S. Bonfiglioli et M. Mareggi, *Il tempo e la città fra natura e storia. Atlante di progetti sui tempi della città*. Urbanistica Quaderni, Collana dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Anno III, Rome, 1997.

¹² J.-Y. Boulin et U. Mückenberger, *Times of the City and Quality of Life*, Best European Studies in Time, 1999.

¹³ R. Zedda, *Tempi della città*, Metodi per l'analisi urbana, Milan, 2009.

¹⁴ U. Mückenberger 2004/2007 - voir note n°6.

¹⁵ Regió Metropolitana de Barcelona, *Temps i territori*, Papers n° 49, Barcelone, 2008.

3. Une expérience au niveau local

Depuis les réformes législatives instaurées en Italie au début des années 90 et en 2000, les Bureaux des Temps constituent déjà les instituts clés d'un nouveau type de politique locale. Pour l'heure, en Allemagne, environ 15 projets ont vu le jour (parmi lesquels Hanau, Hambourg, Brême, Hanovre). Le Bureau des Temps de Brême-Vegesack est le premier essai de mise en place d'une institution offrant professionnalisme et cohérence.

3.1 *Le Bureau des Temps de Brême-Vegesack – un projet modèle*

Le Bureau des Temps avait pour vocation de servir d'intermédiaire entre les besoins temporels quotidiens des citoyens d'une part et les fournisseurs de temps au niveau local d'autre part : il était censé, d'un côté, suivre de près le monde du vécu des citoyens et, de l'autre, coopérer avec les comités et organes locaux jouissant d'une légitimité politique et organiser la communication et les processus de négociations. L'objectif était d'associer, à la création de l'environnement de vie local ayant trait au quotidien et aux aspects temporels, non seulement les acteurs locaux institutionnels de la politique et de l'administration mais aussi les individus et la société civile (associations et fédérations).

Vegesack, quartier d'environ 35 000 habitants et pôle d'attraction commerciale de quelque 150 000 personnes, joue le rôle de centre de moyenne importance pour le district de Brême-Nord et l'arrière-pays de Basse-Saxe. Du fait de l'intégration tardive de la ville autrefois indépendante, Vegesack peut, en ce qui concerne les services administratifs, les équipements publics, les commerces de détail, l'identité de sa population et sa configuration d'occupation des sols, être comparée à une petite ville confrontée aux conséquences du déclin de l'industrie navale. A quelque 15 km du centre-ville de Brême, l'accès aux transports publics est un sujet majeur : outre les réseaux routiers, la gare ferroviaire de Vegesack, interface centrale entre le réseau ferré et le réseau de bus, joue le rôle de jonction pour les transports publics du district de Brême-Nord.

Dès le début, c'est le chef de projet scientifique (qui avait suivi la formation « Temps de la ville et qualité » à l'Université de Hambourg) – et non l'administration – qui s'est vu confier l'autorité discrétionnaire du projet, et ce afin d'orienter clairement le contenu.

Le Bureau des Temps s'est vu confier les tâches suivantes :

- en coopération avec des « fournisseurs de temps » importants (commerces de détail, transports en commun, organismes sociaux et de soins, etc.), collecter des informations sur l'accès, d'un point de vue temporel, aux services publics et privés et mettre ces informations à disposition du public (« fourniture de temps ») en insistant sur la transparence des processus ;
- enquêter sur les besoins des citoyens au regard de ces éléments temporels (y compris les plaintes et, si nécessaire, « les demandes de temps ») à l'aide de tables rondes, de sondages de rue, de cellules de planification, d'ateliers, de comptes rendus de citoyens et autres formes de participation ;
- mettre en adéquation l'offre et la demande en temps, en tenant compte des conflits temporels, par la médiation, les forums de discussion et la coordination des parties prenantes (« coordination temporelle locale »), le but étant d'adopter des solutions efficaces/équitables en veillant à ce que, contrairement à leur habitude, les groupes de personnes ayant un intérêt commun échangent leurs points de vue. Toute la démarche étant fondée sur la participation, aucun projet précis de mise en œuvre n'a été défini à l'avance.

Le Bureau des Temps, ouvert en octobre 1997, était prévu pour une période de deux ans. Il a été mis en place en deux phases :

Phase 1 : création du Bureau des Temps, développement de la structure, recherche et relations publiques. L'étape la plus importante a consisté à mettre en place le « Forum pour un quotidien de qualité à Vegesack », réseau et structure de coopération réunissant d'importants prestataires de services publics et privés ainsi que des organisations de la société civile. Le forum, instrument central du projet combinant différents aspects de la vie sociale, s'est réuni régulièrement. Grâce à leur connaissance du domaine et à leur expertise et avec l'aide du Bureau des Temps, les représentants du forum ont recensé les conflits temporels et défini des processus de changement. Ils ont également suivi la mise en place de ces processus et apporté leurs conseils.

La fonction principale du forum était de créer des réseaux transversaux. Des projets concrets ont été présentés au forum à différents stades de leur développement, en partie publiquement et selon des orientations définies au niveau individuel, et débattus du point de vue du quartier, c'est-à-dire des organisations participantes. Cette forme de feed-back renforce la prise en compte du facteur « demande en temps ». Les bons résultats obtenus par certains projets ont permis de montrer qu'il était possible d'aménager le temps différemment et ont implicitement incité les acteurs d'autres domaines novateurs à agir.

Phase 2 : recherche pratique d'éventuels projets innovants et de travaux portant sur les problèmes.

Le « cercle des prestataires de services » a été constitué en réunissant les dirigeants des grands prestataires de service public du quartier dans le cercle transsectoriel. Ce cercle a élaboré un compromis exemplaire en matière d'aménagement du temps au niveau local, à savoir le concept novateur de « journée des citoyens » du quartier. Cette journée consiste à réserver un espace de temps commun pendant lequel les heures d'ouverture sont compatibles (en l'occurrence, tous les jeudis de 8 heures à 18 heures). Le Bureau des Temps a tissé des liens entre plusieurs services administratifs et d'autres prestataires de service public ne relevant pas de la commune et, sous la forme d'une nouvelle qualité de service, a transformé ces liens en un atout productif pour le quartier. Plusieurs observations ont constitué le point de départ de ce projet : aspect déroutant des heures d'ouverture de plusieurs institutions, incompatibilité temporelle avec d'autres fournisseurs de temps de la ville dans des domaines essentiels de la vie quotidienne (marché aux légumes, petits commerces), insuffisance partielle de compatibilité des heures de travail et d'ouverture des services publics du point de vue des citoyens.

L'approche transsectorielle – qui repose sur le niveau local et donc sur le domaine de référence du vécu des citoyens et non sur une logique sectorielle qui serait commune mais selon d'autres modalités – a été combinée à une approche axée sur la participation. Ainsi le bureau des temps a-t-il mené, via la presse locale et les structures de garderie, une enquête auprès des citoyens, en étroite collaboration avec le « cercle des prestataires de services », de sorte qu'aucun plan ne soit arrêté sans la participation des citoyens. Une enquête destinée à évaluer la journée des citoyens a montré que cette journée uniforme était perçue et accueillie comme une aide considérable dans l'organisation de la vie quotidienne (selon 80 % des personnes interrogées). Les responsables d'entreprise et les fonctionnaires chargés de l'égalité des chances dans les différentes agences ont aussi été associés au processus afin de représenter les intérêts des employés.

Dans le cadre du « cercle des prestataires de services », il a également été possible de transférer des formulaires entre les agences en tenant compte de la situation personnelle des citoyens. En outre, une brochure détaillée d'information aux citoyens a été élaborée pour améliorer la transparence (car la méconnaissance des horaires d'ouverture est souvent la cause des problèmes quotidiens de nature temporelle), brochure dont le cadre de référence était le quartier.

Phase 3 : lancement d'autres projets et mise en œuvre.

En collaboration avec les grands prestataires de transport en commun, le Bureau des Temps a lancé dans le quartier un projet public sous la forme d'un échange de mobilité réunissant tous les prestataires de transports locaux concernés ainsi que plusieurs projets dans ce domaine. L'objectif était d'améliorer la circulation du point de vue des usagers, notamment au regard d'une « combinaison » de moyens de transport respectueuse de l'environnement, qui donne aux visiteurs le choix entre plusieurs possibilités. Partant d'une connaissance précise des insuffisances, des projets concrets ont été lancés en collaboration avec les acteurs concernés : mise en place d'un garage à vélos à la gare ferroviaire locale, service de livraison des achats ménagers et centre de mobilité offrant des conseils éclairés.

Autre projet : le « Dialogue pour un service de garderie fiable dans le district de Brême-Nord ». Le Bureau des Temps a soutenu des formes de coopération visant à contribuer à un service de garderie fiable en temps normal et en cas d'urgence. Dans ce cadre, des contacts constructifs et un processus de coopération ont été engagés entre trois « pôles » (établissements scolaires, structures de garderie après l'école, parents/ quartier).

De plus, en collaboration avec des instituts culturels majeurs, le Bureau des Temps a encouragé la présentation dans le quartier de l'exposition « Les temps de la ville » et des programmes de lecture publique portant sur le temps et la création du temps. Les articles « Diagnostics du temps » dans la presse locale ont en outre alimenté un débat public.

3.2 Eléments d'évaluation

Le concept de Bureau des Temps suppose qu'il doit être possible, en principe, de capter les intérêts des citoyens et de la société civile en matière de politiques temporelles et de les « rassembler » dans un organe politique d'aménagement du temps en vue d'améliorer la vie quotidienne, et ce en relation avec les acteurs économiques et politiques dominants.

Il s'est avéré, dans le cas de Brême-Vegesack, que les politiques d'aménagement des temps revêtaient une importance particulièrement politique. Cela étant, les modalités de leur réalisation diffèrent à certains égards de ce qu'on pouvait attendre :

- dès la phase d'établissement du projet, il a fallu donner aux acteurs locaux, politiques et économiques, une place déterminante dans les décisions concernant les sujets à traiter et les processus à engager ;

- dès le début, la prise en compte des intérêts civils n'a eu lieu qu'au niveau des élus. La participation des citoyens n'était ni le fondement ni la motivation des projets de politiques temporelles, mais plutôt un effet secondaire ;

- le statut accordé aux questions de politiques temporelles ne permettait pas d'obliger les acteurs politiques et économiques à accepter de tenir une place moins importante dans le processus. Au contraire, ces acteurs sont toujours restés maîtres de la recherche des problèmes relatifs aux politiques temporelles et des solutions envisagées.

Pour que des espaces de temps au niveau local puissent être créés avec l'aide d'un Bureau des Temps, deux facteurs sont essentiels :

1. L'impulsion donnée par les décideurs en matière de politiques et de services publics « du sommet vers la base » et appui de ces décideurs, la volonté de coopération et de participation au sein des institutions et avec les citoyens pour le bien de tous. A Brême, ce soutien est apporté par le maire et par le président de l'assemblée municipale via le « laboratoire des idées », présidé par le maire lui-même et par des intervenants civils (chambres, syndicats, église, sociétés de transport, politique de l'égalité des chances, etc.) dans le cadre du Forum des temps de la ville.

2. Les conflits de temps au niveau local – notamment ceux qui ne sont pas motivés par la loi – ne peuvent être résolus que par le consensus. Ils exigent de la part des acteurs locaux et des citoyens un engagement et un investissement en temps. Les représentants des organisations locales sont donc confrontés à des problèmes de légitimation au sein même de leur institution, car le fait d'apporter sa coopération aux politiques temporelles locales est souvent considéré comme une charge supplémentaire qui vient se greffer sur leur mission principale.

Une plus grande démocratisation et, éventuellement, une mise en œuvre sur le plan législatif permettraient de donner à cette approche des bases plus claires pour être efficace.