

SMA GAP GAP

A GIUGNO  
LA BASSA STAGIONE  
E' MATURA.

06-47051

Caravaggio e il suo tempo.

Napoli al presente.

UN COLPO DI VITA  
AI TUOI DRINK

BEEFEATER  
Già originale inventato a Londra.

Noi proteggiamo un sogno.

GRUPPO TIRRENA ASSICURAZIONI  
ASSICURA E SPONSORIA IL PROGETTO AZZURRA

SMA



# LA LOI SUR LE TEMPS DANS LES VILLES ITALIENNES

## ÉVALUATION DE QUELQUES EXPÉRIENCES

Alessandra de Cugis

La politique du temps est en train de se développer en Italie dans un contexte caractérisé par de fortes « turbulences » politico-administratives.

Pour évaluer cette politique, nous avons identifié « les acteurs qui sont intervenus (politiques, bureaucrates, privés) dans la politique concrète en se faisant porteurs de certaines logiques d'action et d'intérêts ».<sup>1</sup>

« Ce qui ressort, c'est l'impression d'une grande variété et d'une grande complexité. Mais qu'entend-on par là ? La mise en œuvre est-elle compliquée en pratique ou voulons-nous parler de la complexité à théoriser à partir de la grande variété des pratiques ? Il peut être difficile de mettre en œuvre une politique publique mais il est sans doute également difficile de trouver des explications générales qui « tiennent » dans des situations différentes. »<sup>2</sup>

La politique du temps pousse à l'extrême les ambiguïtés, par ailleurs latentes, dans la perception collective du problème, dans la mesure où les acteurs se trouvent agir en permanence dans un contexte à la limite du technique et du politique. L'expérience de l'ambiguïté peut être féconde et favoriser un processus d'approfondissement pour les acteurs impliqués.

Le terme de coordination constitue l'enjeu du projet de mise en œuvre. L'article 36 de la loi<sup>3</sup> confère au maire la compétence en matière de coordination des horaires ; cette fonction est inconnue de l'institution communale, et on peut même affirmer que le système juridique ne fournit pas de référence à l'activité de coordination ; pourtant, à l'exercice d'une telle fonction correspond la manifestation de positions juridiques de pouvoir et de devoir, à la fois pour le sujet coordonnant et le sujet coordonné : la coordination est donc à l'origine de rapports juridiques.

La coordination présuppose la négociation, la capacité de développer en pratique un rôle nouveau et nécessaire, de type « prestation » de l'organisation locale à ses citoyens, à côté de celui qui découle des fonctions originaires de contrôle et de régulation.

### L'articulation du technique et du politique

Les solutions que les six administrations communales étudiées ont adoptées en réponse à la situation paradoxale selon laquelle un article de loi indique une modalité d'ac-

tion non prévue dans le corpus juridique, permettent de déduire de quelle manière ont pris forme en pratique le rôle technique et le rôle politique. En particulier qui assume les fonctions de décideur, celles de conseiller, celles d'opérateur et avec quel dosage ? Une seconde variable significative réside dans les tâches du Bureau du temps, ses attributions formelles, et les missions effectivement accomplies, comment elles se sont traduites ou pas en capacité d'action ; et enfin quels systèmes d'incitations ont été mis en place pour aider au changement.

Milan identifie deux niveaux : un niveau politique urbain, les signataires du Protocole d'accord, un autre, technique, coordination comprise. L'instance de concertation développe une fonction de projectualité, et/ou de médiation du conflit en facilitant aussi la mise en œuvre. Avec les politiques se développe un rôle de soutien à la décision. Les politiques décident, la négociation se fait ailleurs mais on reste informé.

A Bolzano le décideur politique est à l'intérieur de la municipalité, le maire en effet est le coordinateur de l'ensemble des adjoints, le programme développe des fonctions de bureau d'études, de soutien à la coordination des opérations, de soutien au décideur politique.

A Trieste le protocole d'accord est signé par les dirigeants des collectivités locales et des organismes d'intérêt public, y compris le dirigeant du Bureau du temps et du syndicat, tant au niveau de la concertation « publique »

*Ci-contre : Milan, temps libre.*

1. B. Dente in *Politiche pubbliche e Pubblica Amministrazione*, Maggioli Ed. 1984.

2. S. Barrett C., *Fudge Policy and Action*, traduit en italien dans *Politica-politiche pubbliche, Azione di governo et uso pubblico delle conoscenze*, sous la direction de Alessandra De Cugis, supplément au n° 2/1989 du trimestriel *Il nuovo governo locale*, Franco Angeli éditeur.

3. Art. 36 Loi 142/90 – Règlement des autonomies locales, alinéa 3 : Le maire est en outre compétent, dans le cadre de la discipline régionale et sur la base des directives expresses du Conseil municipal, à coordonner les horaires des commerces, des services publics, ainsi que les horaires d'ouverture publique des services périphériques des Administrations publiques, aux fins d'harmoniser le fonctionnement des services avec l'ensemble des exigences des usagers.

que «privée». Ici le dirigeant du programme est aussi formellement le consultant du bureau municipal, la capacité d'action ne semble pourtant pas du tout suffisante.

A Gênes, en application de la loi régionale, un conseil de quarante membres, qui promeut un organe exécutif, a été institué. Le programme a une délégation formelle pour des opérations d'analyses, d'études et de propositions, de coordination avec d'autres organismes, il est responsable des groupes de travail inter-adjoints, en leur étant implicitement subordonné, dans la mesure où ceux-ci «mettront en œuvre de manière opérationnelle toutes les activités nécessaires aux différentes phases des projets». Déconnectée d'un rapport clair au politique, la mis-



Gênes, le bon vieux temps d'une rue piétonne.

sion effective apparaît affaiblie, ceci peut-être la conséquence d'un problème important de coordination interne.

A Catane, l'intégration du Bureau du temps dans le politique et avec les consultants se passe de manière très informelle mais efficace, avec une mission effective de soutien au décideur, de coordination interne des opérations (remodelage des horaires des salariés communaux), nonobstant le fait qu'on n'a institué formellement qu'un groupe de travail.

A Rome, le problème a été résolu en intégrant en une seule figure les niveaux politique et technique; cette tâche est confiée à un consultant qui participe aux réunions du bureau municipal, signe les protocoles d'accord et dirige trois bureaux au cabinet du maire.

De tout ce panorama émerge une exigence: la nécessité pour les responsables des organismes publics de relever le défi de la coordination des temps urbains.<sup>4</sup>

## L'approche traditionnelle de Gênes

L'approche de la politique du temps à Gênes remonte à 1990, en même temps qu'à Milan, et se situe dans la foulée des initiatives de la maire de Modène, Alfonsina Rinaldi. Elles s'appuient sur l'article 36 de la loi 142/90 qui, bien que proposée il y a sept ans, vient à peine d'être votée.

Le *Plan de coordination des horaires* de la ville se caractérise par un investissement considérable dans la description des problèmes auxquels faire face. La loi

régionale de 1992 prévoit un financement pour ce type de recherches et oblige à en accomplir un minimum.

Deux articles ont été introduits dans le Statut communal faisant référence aux thématiques du temps. L'article 42 fait siennes les dispositions de l'article 36 de la loi 142/90 et l'article 50 fait explicitement référence aux horaires des services publics.

En 1991 un poste a été attribué à deux sociologues, un architecte et un avocat qui constituent le comité technique qui pendant les trois premières années a collaboré à la rédaction du document du plan.

Les recherches effectuées sont essentiellement au nombre de quatre. Une analyse de l'offre de services, une cartographie des horaires d'ouverture des services élaborée en 91 et mise à jour en 95; une recherche sur les besoins des citoyens effectuée sur un échantillon de 1000 citoyens répartis sur tout le territoire et par classes d'âge, confiée à l'Institut de sciences politiques de l'université de Gênes. Dans un second temps une recherche a été faite sur les besoins de services de la population âgée, qui est très importante à Gênes, et une recherche sur les besoins des familles avec enfants de moins de trois ans pour vérifier si les services qu'offre la commune à cette tranche d'âge peuvent être diversifiés tout en continuant à répondre aux attentes traditionnelles des citoyens.

La quatrième recherche s'est faite en direction d'un quartier de banlieue, Molassana, où ont été analysés les horaires de cinq services publics et des commerces d'alimentation pour tenter une coordination, étendue par la suite au projet de l'Observatoire, sur la qualité des services.

De l'ensemble des analyses émerge un tableau de Gênes synthétisé par le slogan «Une ville face à un tournant».

## L'intégration dans l'administration municipale à Bolzano

L'étude préliminaire sur les caractéristiques temporelles de la ville et la recherche d'un modèle d'action se sont inspirés de deux principes: obtenir rapidement des résultats opérationnels et développer une activité de formation dans l'administration pour l'établissement d'un projet de politique du temps. Cette première phase d'introduction prudente de la politique du temps dans le cadre de la municipalité a eu lieu au cours de la période qui va de septembre 1993 à janvier 1994.

La commune de Bolzano est caractérisée par une administration traditionnellement efficace; l'administration régionale a également pu garantir des facilités qui ont permis par la suite d'accélérer les opérations. Les moda-

4. «Une attention particulière, dans le court terme, doit être prêtée à la création et au maintien des professions typiques du secteur public, et parmi elles en particulier, les experts dont le rôle est de formuler et d'évaluer les politiques menées dans ce secteur public» B. Dente, op. cit., p. 82.

lités de l'agir politico-administratif mettent en évidence un sens civique et un sens de l'État forts qui se reflètent dans un appareil administratif qui fait de sa propre efficacité un motif d'orgueil.

Il a fallu sept mois pour mettre au point tous les actes administratifs nécessaires pour aborder la seconde phase, qui s'est terminée avec le changement de municipalité à la fin 1995. Les formalités nécessaires sont : le vote d'une décision d'orientation, l'ouverture dans le budget d'un chapitre de dépenses spécifiques, la prise en charge à durée déterminée de deux jeunes diplômés, la nomination d'un comité inter-adjoints et d'un responsable administratif.

Fin 1994 ont démarré les «projets pilotes» prévus par la décision d'orientation. L'adjoint chargé du Bureau du Temps coordonne les relations avec ses collègues : Commerce, Instruction publique, Urbanisme, Personnel et Services sociaux, avec le soutien de Sandra Bonfiglioli en ce qui concerne la stratégie et le Bureau du temps, pour les recherches et les études préliminaires. Le directeur des services Ezio Rossi De Mio soutient et légitime l'intervention à l'intérieur de la structure administrative.

La troisième phase a commencé avec l'installation de la nouvelle municipalité au cours de l'été 1995, qui reprend à son compte les décisions de fond de la précédente en matière de politique du temps et montre en outre une forte volonté d'institutionnaliser le Bureau. On lance en effet un concours pour introduire dans le plan organique le personnel destiné au «Bureau du temps de la ville et des relations avec les citoyens». Six postes sont prévus dont un poste de dirigeant.

## Les processus de mise en œuvre des projets pilotes

Le travail se développe en direction de l'extérieur au moyen d'une forme de co-projectualité avec les acteurs sociaux.

Un des champs d'intervention a été la faisabilité de réaménagements d'horaires, après discussion avec les intéressés, dans des contextes qui constituent un sous-système ; par exemple les coiffeurs dans la zone commerciale, les services du sport et du temps libre, les écoles, pour certaines seulement et sur une base de volontariat et d'expérimentation. L'autre champ d'intervention concerne des projets architecturaux, orientés vers des qualités d'accueil, dans une optique de réappropriation du temps, tels que les programmes «A l'aise dans sa commune» et «Portes de la ville».

Dans la troisième phase, trois projets très importants ont démarré sur la zone commerciale, les cours de récréation des écoles, et les services de relation avec le public.

## Les conditions de la réussite

Dans la seconde phase, le processus de mise en œuvre des projets pilotes a commencé par une décision de la municipalité, concernant les priorités déga-

gées pendant la délibération. La consultante, avec l'équipe PRO, a mis en place un premier travail d'écoute avec les autres adjoints, pour élaborer à partir de leurs objectifs et de leurs exigences un premier niveau de consensus. Se met alors en place l'instance, *tavolo*, de co-projectualité, conduite par l'adjoint aux finances qui dans la première phase est le plus souvent l'adjoint Bauer Polo, aidé de la consultante Sandra Bonfiglioli. La direction de cette instance revient à l'adjoint aux comptes. Parallèlement, le Bureau du temps mène des études de nature diverse : questionnaires et enquêtes ou aide à la rédaction de *briefs* pour l'attribution des missions souhaitées, comme celle des «Portes de la ville». Sur la base des études préliminaires, des lignes directrices et des propositions sont définies par la *tavolo*. Celles-ci sont ensuite étudiées, en termes de faisabilité, en fonction des contraintes, des conflits ou des problèmes syndicaux ; il s'agit là d'une médiation qui est gérée par l'adjoint et par le Bureau du temps.

A cette phase fait suite un ajournement de la *tavolo* et la phase de mise en œuvre véritable. Le Bureau du temps remplit une fonction de coordination des opérations internes, en accord avec les autres fonctionnaires, qui, ayant participé au comité, ont été impliqués dans le processus depuis le début. Enfin, quand la mise en œuvre est terminée, le Bureau du temps exerce une fonction de suivi.

Dans la troisième phase, dans laquelle le rôle de la consultante se trouve réduit, les fonctions d'écoute sont accomplies par l'adjoint aux finances, avec la collaboration du Bureau du temps qui par la suite continuera à remplir de manière autonome les fonctions précédemment accomplies. A la lumière de ces activités, effectuées pendant deux ans, le rôle du Bureau s'est donc précisé. Selon Ezio Rossi De Mio, «la mission» du Bureau apparaît comme celle d'un bureau d'études, qui n'existe pas dans la municipalité, et qui a une fonction de «soutien au décideur».

Cette fonction, qui n'existe pas dans la culture administrative italienne, se trouve présente ailleurs comme composante stable des processus de politique publique. Sa présence dans ce contexte résulte d'un processus d'apprentissage sur le terrain, qui s'est développé par l'implication directe des dirigeants dans les processus de gestion des projets pilotes.

Dans le cas de Bolzano, le Bureau a été placé dans le Département des Affaires institutionnelles, avec le bureau du Cabinet du maire, le service de presse, le service d'Organisation et des Relations publiques, le Bureau de contrôle de gestion. Cette implantation administrative solide permet de dessiner des rôles assez nets : le maire prend les décisions stratégiques et délègue le développement du projet, la coordination des opérations et les modalités de mise en œuvre au groupe de travail constitué par l'équipe du programme, l'adjoint compétent et la consultante.



L'objectif est la construction d'une modalité décisionnelle transversale qui implique, en les intégrant, plusieurs secteurs de la municipalité. En continuant à soutenir ce processus, le Maire en personne conduit un processus de *réorganisation de la municipalité*, en prenant modèle sur le fonctionnement de l'administration de la région.

Dans la phase initiale le rôle déterminant est celui du politique, qui joue un rôle de garant quant à la suite positive des décisions prises par la présence constante des dirigeants au comité de concertation. En ce qui concerne les études préliminaires, le Bureau du temps a un rôle prédominant car il a pour tâche de produire les arguments nécessaires pour la mise en œuvre du changement et pour développer chez les participants le sentiment d'appartenir à une équipe hautement qualifiée. Enfin, dans la phase de mise en œuvre véritable, interviennent les fonctionnaires impliqués depuis le début, qui doivent traiter l'ensemble des actes administratifs qui transforment les expérimentations en actes formels de la municipalité et donc en actions administratives.

## Catane, un projet sur mesure

L'attribution à l'adjoint à la politique scolaire, Alba Giardana, de la délégation au temps est intervenue en octobre 1993. Catane est une ville d'environ 340 000 habitants, avec une évolution démographique positive; 19 % de la population a entre 0 et 14 ans et 17 % entre 14 et 24 ans. La population active n'est que de 37 %, dont 31 % de femmes. C'est une ville caractérisée par une forte congestion du trafic routier à certaines heures.

Un questionnaire a été publié pendant plusieurs semaines dans un quotidien local, *La Sicilia*, questionnaire intitulé «Changer les horaires pour une ville amie». «Il s'agissait de répondre à certaines questions, concernant le fonctionnement des horaires des services publics, des commerces et des écoles, questions que nous avons cherché à simplifier le plus possible»; (extrait du projet pour le temps et les horaires de la ville, juin 1995). Le questionnaire a été rempli par plus de mille personnes, hommes et femmes résidant dans la ville; les femmes qui travaillent ont répondu dans un pourcentage très significatif.

On a effectué en outre: un relevé des horaires des services de l'administration communale, un relevé des horaires des bibliothèques communales, une enquête parmi les parents sur leurs souhaits à propos de l'élargissement de l'horaire des écoles élémentaires et maternelles et des activités péri-scolaires.

## Les propositions

Élargissement des tranches horaires d'ouverture au public des services communaux.

Décentralisation des guichets d'État-civil auprès des conseils de quartier.

Services d'état civil minute.

Possibilité de développement des Bancomat pour les services d'état civil, ouverture l'après-midi (2 fois par semaine) des bureaux de l'INPS et décentralisation des guichets de l'INPS auprès des conseils de quartiers;

Décentralisation des abonnements aux autobus urbains auprès des conseils de quartier.

Flexibilité des horaires des commerces.

Possibilité pour les commerces d'alimentation de fixer de manière autonome la demi-journée de fermeture dans la semaine.

Élargissement de la tranche horaire pendant laquelle les enfants peuvent rester à l'école (après les cours).

## Stratégies d'intervention

La stratégie d'intervention s'est basée sur la conscience des difficultés d'intervention au niveau de la politique du temps, soit à cause de la complexité des interrelations existantes entre les sous-systèmes qui constituent l'aire métropolitaine catanienne, soit à cause de l'enracinement des habitudes acquises. La forte autonomie de la région de Sicile et la loi électorale sicilienne, qui déconnecte l'élection du maire de celle de la liste qui le soutient, ont amené Catane à avoir une municipalité communale sans majorité stable. La nomination des décideurs de la municipalité se fait sur désignation du maire. Les décideurs ne se sont pas investis suffisamment pour pouvoir élaborer une vision commune sur le problème. Cependant, des protocoles d'accord ont été paraphés avec les Confédérations syndicales, avec certaines associations d'usagers, avec certaines organisations de commerçants.

Des tests ont été réalisés sur le commerce, le péri-scolaire, le travail de l'après-midi des employés communaux.

Outre la négociation formelle qui a débouché sur les protocoles d'accord et la conclusion d'une Convention avec les «cercles didactiques» concernant les écoles après les cours, le groupe de travail a été présent aux négociations qui se sont déroulées chez l'Adjoint au commerce concernant les modifications des horaires; il a été également présent aux négociations chez l'Adjoint au personnel concernant les modifications des horaires des services municipaux, et à la rencontre entre le maire et le directeur de l'INPS.

De nombreuses négociations informelles se sont déroulées, mais toujours avec procès-verbaux, avec le représentants des Associations de rue des commerçants et différents contacts interpersonnels ont été pris (par exemple, le directeur de la Rinascente et de certains supermarchés, le Président des Associations des Libraires, le Comité de l'égalité des chances de la commune et de l'université, la direction de l'ATM, le bureau du plan régulateur et du plan urbain de la circulation).

Une ordonnance du maire a établi pour le commerce un nouvel horaire: 9h-13h et 16h-20h (secteur alimentaire et non alimentaire, librairies, secteur du matériel technique); il a été permis d'avancer et/ou de repousser

ouvertures et fermetures de deux heures au maximum (7h-22h). La fermeture dominicale est obligatoire. Repos hebdomadaire : lundi matin (secteur non alimentaire), au choix (alimentation), lundi matin ou samedi après-midi (librairies), samedi après-midi (matériel technique).

## Des stratégies du temps dans une ville « bloquée » : Milan

Grâce à l'initiative de Paola Manacorda, adjointe à l'Organisation, au temps et aux droits des citoyens, un « espace » a pris forme dans la municipalité de Milan en 1990, à partir duquel s'est développée la thématique du temps. La municipalité a approuvé une décision d'orientation sur les principes généraux, le choix de faire un Plan régulateur des horaires, et l'institution d'un Comité scientifique. Un document programmatique a été rédigé qui deviendra le Protocole d'accord. Le choix de constituer un « Bureau du temps » dans le Secteur organisation, avec un personnel titulaire affecté à cette thématique, a mis en place les conditions d'un démarrage institutionnel du projet. Cet ensemble d'initiatives précède de peu une longue période de turbulences politiques ; six mois après la municipalité change, suit une mise sous tutelle avec nomination d'un commissaire, et enfin en 1992 c'est la première municipalité de la Ligue. La période de turbulences se révèle féconde. L'absence d'un commanditaire politique fait émerger beaucoup plus clairement un certain nombre de problématiques : la traduction politique, juridique et opérationnelle à donner à la coordination, prévue par la loi comme modalité d'action, les limites du rôle des politiques et des experts dans les choix du Plan, les modalités de mise en œuvre des opérations.

Le plan de Milan est un *Master plan* qui fournit au décideur politique une grille d'interprétation et des orientations, le projet est réalisé par cinq politiques qui sont l'expression d'autant de champs problématiques de la gestion du temps à Milan.

## Une action de réforme administrative

Les conditions du succès de la mise en œuvre du Plan ont été identifiées avec l'aide de consultants de « gestion du changement ». L'approche de la qualité totale en management s'inspire de la philosophie de la coordination et de l'implication de tous les acteurs et fournit des solutions pour impulser les processus de changement dans les structures hiérarchiques. La proposition est reprise aussi bien par le dirigeant du secteur que par l'adjoint Malagoli.

Les conditions du succès sont de parvenir à « une vision commune » entre les décideurs, aussi bien les adjoints que les directeurs des secteurs les plus impliqués, et de constituer une « infrastructure administrative temporaire du projet » avec l'implication directe dans le

Groupe de pilotage et la création d'un « Groupe de coordination des opérations », composé de cadres intermédiaires, ceux qui élaborent les projets et mettent en œuvre les interventions décisives.

Une condition clé est que les décideurs attribuent aux membres de cette équipe intersectorielle une pleine légitimation et autonomie, c'est-à-dire une capacité d'action pour qu'ils puissent avoir une incidence sur l'organisation de la structure administrative. C'est une condition nécessaire pour l'introduction du changement culturel que représente le fait de fonctionner à partir de projets et de résultats ainsi que « de compétences ». Problème endémique dans l'administration publique, qui trouve une extraordinaire opportunité d'action dans la politique du



Milan, reconquérir la ville pour la marche ou le vélo.

temps. Il importait, dans ce but, de former une équipe motivée et conçue pour accomplir la difficile et délicate fonction d'« agent de changement interne ».

Le groupe de pilotage, qui a la responsabilité des décisions, choisit les trois axes politiques prioritaires à partir desquels démarre le travail selon la méthode du vote multiple.

Les douze cadres sélectionnés, subdivisés en trois groupes, autant que d'axes politiques, ont commencé à mettre en œuvre le projet, en écrivant un plan d'action dans la logique du Plan et des informations qu'ils possèdent. Pour réaliser les Plans d'action il a fallu d'abord une phase de formation sur le Plan, les méthodes, les techniques d'action et les comportements nécessaires à la mise en œuvre des projets d'innovation dans un contexte fortement sectorialisé et hiérarchisé.

Les résultats de cette phase de sélection et de formation du groupe de coordination des opérations, d'amorce des processus de décision collégiaux et des projets de mise en œuvre ont été huit plans d'action d'impacts différents sur la structure administrative.

Le point culminant de cette phase a été la présentation faite par les douze cadres du « groupe de coordination des opérations » devant le groupe de pilotage pour la validation. A partir de ce moment, des processus de mise en œuvre quasi « révolutionnaires » se sont produits, « révo-

lutionnaires» non par leur complexité mais par l'implication des cadres et les modalités opérationnelles mises en chantier.

## Un tournant critique

Au cours de cette phase, le soutien au « groupe de coordination des opérations » s'est affaibli, il a manqué une détermination suffisante pour soutenir une innovation aussi forte ou il a manqué peut-être une collégialité suffisamment active entre les décideurs. Les mécanismes d'inertie ont joué aussi un rôle de blocage ; « les urgences » ont imposé des voies plus traditionnelles. A la fin il y a eu perte de cohésion et le groupe n'était plus ni suffisamment soutenu, ni reconnu pour les tâches qu'il a accomplies. Cependant le Bureau du Temps a été récompensé par la Chambre de Commerce pour ses capacités d'innovation et par le ministère de la Fonction Publique, qui a inclus l'idée d'une approche expérimentale de la banque du temps.

Pendant que se produisait cette baisse de tonus interne, le Protocole d'Accord a eu des développements positifs ; les signataires ont délégué à la « coordination d'entente » c'est-à-dire aux représentants de l'opération, la tâche de définir les modalités de fonctionnement de la coordination de la ville. En analogie avec le travail de l'Institut de planification urbaine, « une infrastructure temporaire pour la coordination du processus négociation-décision pour la mise en œuvre du programme temporel » s'est mise au travail au sein de la municipalité.

La question concerne les modalités possibles de gestion d'un conflit sans recourir aux méthodes habituelles du milieu associatif. La solution dégagée prévoit deux moments : l'élaboration d'une solution dans le groupe chargé des projets suivie d'une réunion de négociation sur les problèmes syndicaux, quand cela devient nécessaire. Les groupes de projet font participer aux réunions les associations socio-professionnelles, de consommateurs et autres services ou associations liés au problème examiné. L'objectif est de produire des propositions d'intervention ou des critères servant de repères pour les choix qui échoient toujours aux décideurs institutionnels ; le groupe de programmation développe dans ces réunions un rôle de médiateur.

Les « négociateurs » ne siègent pas au groupe chargé des projets, mais sont informés des résultats.

## Le changement dans une ville en crise

Milan est une ville post-industrielle qui traverse une période de crise par rapport à son image précédente d'orgueilleuse capitale morale du pays. Les modalités de cette crise sont caractéristiques des périodes de changement, déjà expérimentées par d'autres grandes métropoles. On assiste en fait à une dégradation progressive des formes de convivialité civile et des prestations de l'administration publique.

La mise en œuvre du projet stratégique du plan demande d'identifier comment s'engager dans des pro-

cessus décisionnels dans cette situation de blocage, caractérisée par des interlocuteurs sociaux et économiques très sophistiqués. Par ailleurs Milan assure dans l'ensemble de bonnes prestations dans les services publics. Le péri-scolaire fonctionne depuis presque vingt ans, les salariés municipaux ont depuis des temps immémoriaux la pause de la mi-journée, les horaires d'ouverture des commerces sont les plus étendus d'Italie et on trouve la concentration la plus élevée de points de vente de grande distribution.

Le processus de mise en œuvre des huit plans d'action constitue, dans ce cadre, la tentative, réalisée par essais et erreurs, de trouver des formes d'agrégation et des modalités de communication pour débloquer les processus décisionnels. Les exemples les plus féconds sont ceux qui ont mis en relation des comportements subjectifs de disponibilité des acteurs de la Municipalité vis-à-vis d'acteurs extérieurs porteurs non seulement des intérêts qu'ils représentent, mais ouverts à des thématiques d'une portée plus vaste.

« Milan ouverte en août » est de ce type : le programme a coordonné avec le Comité des projets un groupe d'environ quarante interlocuteurs de Secteurs faisant partie de la municipalité, de services publics et privés et d'associations de citoyens. Le résultat a été une campagne de communication en direction des citoyens et des touristes sur les principaux horaires d'ouvertures et événements. Autres résultats positifs : la réalisation de la première Banque du temps imaginée par le Bureau du temps, le développement d'une collaboration avec le secteur des services sociaux et un partenariat opérationnel avec la Chambre de Commerce. A partir de ce projet s'est développée une modalité de relation entre service public et secteur tertiaire dans laquelle la municipalité a développé une fonction de promotion, en patronnant l'initiative et en la finançant tandis que la Chambre de Commerce s'occupait de la gestion des processus d'échanges avec le milieu bancaire. En outre le programme assure un suivi continu avec la collaboration d'une consultante experte en qualité des services. Ce suivi sera partagé avec le Bureau du temps et le secteur des services sociaux de façon à tester cette modalité de fonctionnement pour pouvoir la reproduire dans d'autres banques du temps à ouvrir dans la ville.

Enfin, deux expériences très complexes s'entrecroisent, de sécurité dans la zone 17, de projets temps et urbanisme pour un autre territoire, en coordination avec l'Université Polytechnique et le démarrage du Comité de projets commerciaux qui se fixe comme objectif de fournir « des critères de choix partagés » aux adjoints pour résoudre la conflictualité sur des thèmes tels que les dérogations dominicales, les horaires d'ouverture et « Milan ville touristique ».

## Rome, la gestion expérimentale à l'œuvre

La vie des citoyens romains ne se déroule pas suivant des rythmes uniformes, Rome n'a pas derrière elle un passé de ville industrielle caractérisée par ses rythmes





Rome, Via Condotti.

synchrones. A Rome cohabitent des rythmes de vie très différents.

Les organismes qui jusqu'il y a peu de temps réglait les horaires de travail de manière standardisée, sont en train de procéder à des modifications ; aujourd'hui même les horaires de l'administration publique, pour près d'un quart des habitants, sont en train de changer. Le travail autonome organisé sur une base individuelle ou en micro-entreprise a doublé en dix ans et représente, en 1991, 20 % de la population active.

En 1994, le Bureau du temps est institué dans le cabinet du maire en même temps que le Bureau des droits des citoyens et le Bureau des requêtes au maire (« demande à ton maire » !). Les trois bureaux sont dirigés par une consultante, Mariella Gramaglia, qui participe aussi aux réunions de la municipalité. Les pouvoirs attribués sont donc très importants, les trois bureaux rassemblent en deux ans 25 membres.

La stratégie politique qu'on peut déduire de ce choix est de faire de la politique du temps le point de cristallisation des interventions innovantes en tant qu'émanation directe de la volonté du maire. Le démarrage se fait avec deux expérimentations courageuses : on change les horaires des services de la commune et des commerces. Le feed-back est fort, tant à

l'intérieur du Bureau qu'au dehors, et pose la question de la gestion du changement en termes d'horaires par rapport aux désirs, aux besoins, aux habitudes, à la concertation.

L'autre initiative, développée par le Bureau des droits des citoyens a hâté l'ouverture des 19 bureaux de relation avec le public dans les circonscriptions romaines, intervention importante y compris du point de vue de l'utilisation du temps.

Le Bureau du temps, sur la base des expériences déjà faites et des recherches développées, établit un document organique qui « étudie les problèmes de la ville, indique les axes d'intervention et les priorités et élabore les instruments pour réactualiser le plan » et une carte du temps.

L'approche organisationnelle part de l'a priori qu'il est important de réussir à saisir où se font spontanément les échanges et de tenter d'influer sur les échanges qui existent.

Il y a deux modalités pour influer sur les échanges, l'une qui affirme l'autorité légitime des instances de concertation et de recherche du consensus, ou l'autre qui se borne à agir à travers des systèmes de régulation qui offrent aux gens un certain nombre d'avantages, comme par exemple la banque du temps qui permet d'obtenir des avantages en faisant des échanges.

Ce n'est pas à travers les questionnaires sociologiques que nous pouvons avoir l'opportunité de connaître la disponibilité au changement des habitudes, l'expérimentation est préférable à l'enquête.

## Le projet Cronometropoli à Trieste

En mars 1994, à l'initiative de femmes syndiquées, près de trois mille signatures ont été recueillies à Trieste au bas d'une pétition au maire pour une intervention sur les horaires. Un fonctionnaire municipal, Nino Bergagna, interlocuteur institutionnel pour ce type d'interventions, qui avait déjà accompli de nombreuses recherches dans le domaine de la politique d'innovation sociale, a élaboré un projet de recherche-action pour réaliser un Plan de coordination sur la politique des horaires appelé Cronometropoli.

Cinq collègues de la municipalité qui étaient disponibles pour faire partie d'un groupe de travail ont été contactés, mais il n'était pas possible de les décharger des fonctions qui leur avaient été attribuées. Ainsi est née l'idée d'utiliser l'article 130 du Statut communal, qui prévoit la possibilité d'établir des contrats pour des salariés de la municipalité, pour des prestations exceptionnelles.

L'objectif stratégique d'une intervention de politique du temps a donc été introduit dans le programme prévisionnel de la municipalité et un budget inscrit dans le

5. Loi Régionale de la Région Autonome du Frioul ; Venezia Giulia L.R. 24/1993 N.49. « Normes pour le soutien des familles et pour la tutelle des mineurs » a prévu entre autres la possibilité de financer jusqu'à 100 % les initiatives des communes en matière de coordination des horaires (extrait de l'attribution de charge à Bergagna n° 852 6/4/95).



bilan de programmation de 1995<sup>5</sup>. Mais l'attribution de ces missions telle qu'elle est prévue par l'État constitue une innovation procédurale et quelques mois ont été nécessaires, jusqu'à mars 1995, pour trouver la formulation de l'arrêté qui établissait cette mission...

La proposition qui a été adoptée tient compte d'une étude préliminaire effectuée par Bargagna sur les expériences des autres communes qui ont mis en œuvre une politique du temps. Il en découle un certain nombre de conclusions, qui deviendront partie intégrante des premiers documents publiés, on indique qu'il est opportun que l'initiative s'inscrive à l'intérieur de l'administration communale sans pour cela renoncer à des contributions de qualité, qu'il faut être conscient que pour affronter la complexité du sujet une logique du Plan est nécessaire, qu'il faut savoir que l'opération consiste à amorcer un processus et à le gérer dans le temps.<sup>6</sup>

Trieste est une toute petite province, entourée d'un côté par la mer, de l'autre par la césure des frontières ; une petite bande très étroite communique avec le reste de la République.

La population de la commune constitue les 90 % de la population de la province, le transport se fait majoritairement par véhicules privés, la zone industrielle, pas très étendue, montre des signes de désertification. Les services publics et les lieux d'attraction ainsi que les institutions scolaires sont majoritairement situés dans la zone resserrée du centre historique, extrêmement congestionnée, en pratique tout le monde fait tout de 9 h à 12 h.

Les études ont été effectuées sur la base d'interviews et de questionnaires sur un échantillon général de citoyens, femmes qui travaillent, acteurs économiques, acteurs commerciaux, témoins privilégiés. On a travaillé sur des matrices de mobilité, sur des courbes d'utilisation des services publics et des commerces et sur diverses sources de données administratives. L'image de Trieste qui émerge est celle d'un système complexe dans lequel les problèmes d'horaires recoupent les problèmes de gestion du territoire et de la mobilité, mais aussi avec des variables originales et instables liées aux étrangers qui arrivent de l'Est, de Slovaquie, de Croatie, de Hongrie. On note la présence d'une population universitaire, de touristes et d'autres *city users*. Près de 40 % des familles sont indifférentes à une intervention sur le temps, une préférence s'exprime quand même pour des horaires dans la matinée.

## L'acceptation par la municipalité

Le groupe Cronometropoli a développé d'abord l'analyse du problème, puis un relevé des faits, enfin une enquête d'opinion avec élaboration et interprétation des faits pour présenter l'ébauche d'une approche à la municipalité à l'aide des résultats. Celle-ci a décidé de consacrer des fonds pour les dépenses et le personnel et a fourni un soutien et contrôlé l'avancement des travaux.

Le début des opérations a été marqué par une première initiative de communication constituée par dix jours d'exposition/débat dans la galerie d'art municipale de la piazza Unità en octobre 1995. Environ 3 000 citoyens ont été ainsi contactés, ce type d'approche s'est ensuite développé dans d'autres contacts et enquêtes. Cronometropoli effectue une synthèse des résultats, continue l'analyse des faits et prépare leur publication.

Dans une seconde phase, en février 1996, Cronometropoli a présenté les méthodes et les premiers résultats aux interlocuteurs de la municipalité, c'est-à-dire à la Commission de l'égalité des chances, à la Commission du conseil et au conseil municipal.

En même temps, on a présenté Cronometropoli aux acteurs extérieurs, c'est-à-dire au Comité de l'administration publique, aux organisations syndicales territoriales et aux associations socio-professionnelles. Cronometropoli a recueilli les *feed-back*, pris acte des positions qui émergent, accueilli les suggestions, concilié exigences et prises de positions.

Cronometropoli a proposé aux trois interlocuteurs de la municipalité les bases d'une expérimentation et proposé deux instances de concertation, une publique, une privée. Sur la base des *feed-back* de la municipalité, elle a produit une synthèse, organisé les instances de concertation, préparé les matériaux pour les simulations. Un modèle d'expérimentation défini sur la base des impressions exprimées par les commissions des conseillers et de l'égalité des chances a été envoyé aux membres du protocole d'accord pour la discussion finale et la signature. Une affiche, « Prenons rendez-vous ce printemps au 1<sup>er</sup> avril avec les nouveaux horaires des commerces et des guichets », a été diffusée.

La Commission communale de l'égalité des chances a adopté tout de suite Cronometropoli comme projet qualifiant, et le 12 mai 1996 Cronometropoli a entamé la concertation avec le soutien du maire et du préfet.

Dans les premiers mois de 96, deux problèmes se sont développés dans la ville :

- l'application du Plan anti-smog avec l'entrée en vigueur d'une ordonnance de fermeture partielle du centre historique aux véhicules non pourvus de pots catalytiques ;

- l'insertion de Trieste dans la catégorie des Villes touristiques. Avec cette classification on peut déroger aux prescriptions rigides de la loi régionale en vigueur qui impose la fermeture hebdomadaire de toute la journée du lundi en plus de celle du dimanche, et qui n'autorise qu'un volant horaire de 44 heures par semaine. Pour le commerce l'objectif est d'étendre à brève échéance l'offre de commerce hebdomadaire à au moins 46, 48 heures pour limiter le manque à gagner dû aux Triestins qui vont faire leurs achats hors de la province et pour

6. Cronometropoli, un projet pour Trieste, matériaux et arguments de la première phase pour une approche au problème du temps dans la ville (septembre 1995).

rendre le réseau d'offre de commerce compétitif et attrayant. Un passage des 40 heures actuelles aux 50 potentielles comporterait en outre une augmentation notable de la rentabilité du service commercial.

## La négociation sur les horaires

L'instance de concertation publique est composée des dirigeants des administrations publiques, des représentants des organisations syndicales et des consommateurs. Le comité a souscrit en juin 1995 un protocole d'accord dans lequel on a tracé les grandes lignes d'un horaire minimum commun d'au moins trois heures par jour, du lundi au vendredi, dans la tranche horaire de fin de matinée de 10h à 13h du lundi au vendredi et de trois heures dans la journée du lundi (de 14h30 à 17h30).

La proposition est celle d'un « horaire minimum commun » pendant lequel tous les guichets publics de Trieste sont ouverts en même temps, on ne propose pas d'ouverture dominicale des services, mais on garde l'idée de maintenir ouverts le samedi les services qui le sont déjà. La nouveauté réside dans l'« *office day* » du lundi après-midi, quand toutes les administrations publiques seront ouvertes au moins de 14h30 à 17h30. On propose aussi une grande tranche horaire de flexibilité pour les salariés du public, d'au moins une heure en introduisant la flexibilité de 7h30 à 9h du matin, de façon à rendre l'accès aux bureaux moins simultané et à permettre à tous les travailleurs et travailleuses de mieux gérer leurs propres impératifs personnels.<sup>7</sup>

L'instance de concertation privée composée des représentants des associations socio-professionnelles, des représentants des organisations syndicales et de consommateurs n'est pas encore arrivée à un accord sur les axes stratégiques à suivre.

« Cronometropoli entend s'inspirer de l'idée directrice suivante : résoudre les problèmes sans créer de conflits, avec la volonté de créer un itinéraire collectif... Ne pas créer de conflits signifie donc adopter une stratégie de l'adhésion au projet qui permet une contribution maximum de la ville. »

## Le temps des municipalités

Cronometropoli, comme les cinq autres expériences étudiées, expérimente la coordination publique de pratiques privées et publiques, institutionnelles et familiales par l'intermédiaire d'un changement, même limité, de quelques horaires. L'enjeu d'un tel déploiement d'énergie paraît à priori dérisoire ; ce sont pourtant toutes les conventions sociales de base qui sont impliquées. Avec leur action sur le temps, comme il y a trente ans ou plus avec la planification urbaine, les municipalités s'affirment les grands ordonnateurs de la vie quotidienne.

**Alessandra de Cugis**

*Traduit de l'italien par Gisèle Donnard*

---

7. Cf. l'appel de l'administration communale pour la pleine expérimentation de nouveaux horaires citoyens dans un climat d'attente serein de ses résultats.

> **Alessandra de Cugis**, architecte, fonctionnaire municipale, coordonne les politiques du temps de la ville de Milan. Titulaire d'une maîtrise en gouvernement local de l'Université de Birmingham, elle enseigne souvent au Politecnico de Milan.