



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



ACTION PUBLIQUE

Recherche
et pratiques

Concilier les temps
de l'action publique

Septembre 2024
2024/3

N° 22

ACTION N° 22 **PUBLIQUE**

Recherche
et pratiques

Comité scientifique

Natacha Gally, maîtresse de conférences en science politique, Université Paris 2 Panthéon-Assas.

Philippe Ledenic, membre permanent de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Adèle Lieber, déléguée aux relations internationales, Direction générale des finances publiques.

Frédérique Pallez, professeur honoraire à l'École des Mines de Paris et chercheuse au Centre de gestion scientifique.

Pierre-Louis Rolle, directeur stratégie et innovation, Agence nationale de la cohésion des territoires.

Emilien Ruiz, historien, professeur assistant à Sciences Po Paris.

Jérémie Vallet, adjoint à la Directrice interministérielle du numérique, chef du département Appui, conseil et expertise, Direction interministérielle du numérique.

Directrice de la publication

Marie Niedergang

Rédactrice en chef

Marie Ruault

Co-rédacteur en chef

Edoardo Ferlazzo

Secrétaire de rédaction

Delphine Mantiene

Design graphique

Studio graphique des ministères économiques et financiers (SG-Sircom)

Mise en page et maquettage

Desk

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135
(en ligne)

Si vous souhaitez consulter les numéros de la revue *Action publique. Recherche et pratiques*, rendez-vous sur le site <https://www.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques.htm>.

Pour vous inscrire à notre liste de diffusion : recherche.igpde@finances.gouv.fr

Réseaux sociaux :

Twitter : [@Igpde_recherche](https://twitter.com/Igpde_recherche)

Youtube.com/igpde

S'abonner à la revue :



Sommaire

Concilier les temps de l'action publique

- 5** **Éditorial**
MARIE NIEDERGANG
- 9** **[Regards croisés] Temps politiques et administratifs : quels ajustements ?**
ENTRETIEN ENTRE GUILLAUME MARREL ET BRUNO PARENT
- 21** **[Étude] Dynamiques du court et du long terme dans l'action publique : le télétravail en France**
JENS THOEMMES
- 31** **[Étude] La course contre la montre : dynamiques des politiques de conciliation entre temps de travail et temps personnel**
SOPHIE GOOSSENS ET ANNICK MASSELOT
- 47** **[Note réactive] Le *Regulatory Horizons Council* britannique : concilier les temps de la réglementation et de l'innovation**
AMICIE DE TANOÛARN
- 51** **[L'Œil du chercheur] Revue d'articles et de thèses**

Éditorial

MARIE NIEDERGANG



Marie Niedergang
Directrice générale
de l'Institut
de la gestion publique
et du développement
économique

Les mandats politiques sont limités dans le temps, les processus budgétaires et législatifs sont formalisés par des calendriers, les politiques publiques produisent des effets à court, moyen et long terme, les normes légales sur la durée du travail influencent le partage entre temps professionnel et temps privé... Ces exemples attestent l'importance du temps dans l'action publique. Comme le suggère le sociologue Norbert Elias dans son ouvrage *Du temps*, loin d'être une donnée objective, le temps est construit et vécu de manière différente selon les acteurs. Compte tenu de la variété des groupes d'acteurs qu'elle concerne (élus et leurs entourages et collaborateurs, fonctionnaires, médias, citoyens...), l'action publique se situe ainsi au carrefour de différentes temporalités – politique, administrative, sociale, médiatique... – qui peuvent entrer en contradiction. Leur conciliation pour fabriquer et mettre en œuvre l'action publique est donc un enjeu à part entière, et c'est cet angle d'approche que ce numéro se propose d'explorer.

Le *Regards croisés* fait dialoguer **Bruno Parent**, directeur général des finances publiques entre 2014 et 2019, et **Guillaume Marrel**, professeur de science politique à l'université d'Avignon, à propos de la conciliation entre les temps politique et administratif. Un premier article de **Jens Thoemmes**, directeur de recherche CNRS à l'université de Toulouse, aborde les imbrications entre court terme et long terme concernant la politique publique du télétravail. Un second article de **Sophie Goossens** et **Annick Masselot**, respectivement conseillère juridique et professeure de droit à l'université néo-zélandaise de Canterbury, s'intéresse aux évolutions des réglementations européenne, suédoise, luxembourgeoise et française en matière de conciliation entre vie professionnelle et vie privée. Enfin, la *Note réactive* d'**Amicie de Tanouarn** présente un dispositif britannique visant à réduire le temps que met le régulateur à encadrer l'innovation afin d'en soutenir le développement.

Excellente lecture !

Regards croisés

Entre recherche et pratiques

Les *Regards croisés* reposent sur un dialogue organisé entre une personne issue du monde académique et universitaire et une personne issue de l'administration publique sur un sujet d'intérêt commun.

Ce dialogue est animé dans le cadre d'une interview vidéo publiée sur la chaîne YouTube de l'IGPDE. Cette interview est également retranscrite et remaniée sous la forme d'un article publié dans cette revue.

Temps politiques et administratifs : quels ajustements ?

Entretien entre Guillaume Marrel et Bruno Parent¹



Guillaume Marrel est professeur de science politique à l'université d'Avignon, membre du laboratoire des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion (JPEG) et directeur de l'Institut Culture, Patrimoine et Société numérique.

Bruno Parent est haut fonctionnaire, inspecteur général des Finances et ancien directeur général de la Direction générale des finances publiques.

Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue

www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques

¹ Cet entretien a été animé par Edoardo Ferlazzo, chef du département Gestion publique comparée du bureau de la Recherche de l'IGPDE. Il a été enregistré le 25 septembre 2024.

Qu'appelle-t-on « temps politique » ? Dans quelle mesure a-t-il été traité comme un enjeu pour l'action publique ?

Guillaume Marrel : On peut considérer le temps politique comme une catégorie des multiples temps sociaux. Depuis la fin du XIX^e siècle, le temps n'est plus envisagé sous sa seule dimension cosmique et naturelle, mais se conçoit comme une construction sociale. La sociologie observe la grande pluralité des temporalités, des rythmes sociaux, des rapports au temps dans la société. Les groupes humains apprivoisent les temporalités et se donnent un rythme, un *tempo*. Historiquement, la division du travail dans les sociétés modernes a donné lieu à une grande variété de temporalités plus ou moins bien synchronisées selon les époques. On considère qu'une temporalité sociale est caractérisée par quatre éléments : des usages du temps chronologique, des représentations symboliques du temps physique, des rythmes collectifs, et enfin, des horizons temporels, donc un certain rapport à l'avenir, au futur. La sociologie historique du temps cherche à décrypter la production, l'émergence, les transformations des différents rapports au temps entretenus par les groupes humains au cours des siècles, et aujourd'hui. On parle aussi de « régimes de temporalité » pour saisir le modèle temporel sur lequel repose la coordination de tous les temps sociaux d'une société donnée. Historiquement, après le remplacement des temporalités principalement religieuses avant l'époque moderne – celles des églises – par celles de l'État, mais aussi du marché, de la production et du travail entre le XVII^e et le XIX^e siècle, on vit depuis une cinquantaine d'années une remise en cause des temps dominants du travail, au profit de « temporalités postmodernes », plus éclatées et reposant sur des revendications plus individualistes, pour davantage de temps libre et de loisirs. C'est aussi dans ce cadre que l'on observe des phénomènes d'accélération, d'emballement, de crise du présentisme, etc. Ce n'est pas un hasard si la sociologie comme les sciences sociales du temps se développent précisément lorsque le régime de temporalité de la modernité, en crise, commence à vaciller. Le *temps politique* n'est donc qu'une catégorie des temporalités sociales. Le monde politique subit et décline les transformations du régime de temporalité (l'accélération, l'instabilité, l'urgence...), mais le processus de démocratisation introduit aussi dès le milieu du XIX^e siècle

un nouveau rapport au temps politique, avec le développement de ce qu'on pourrait appeler le « gouvernement provisoire ». Le gouvernement représentatif démocratique reposant sur des élections aurait sa temporalité propre, qui serait consubstantiellement incertaine, indéterminée et d'une certaine manière, accélérée. Le temps politique renverrait donc au rapport au temps spécifique que les acteurs du champ politique – les élus mais aussi les fonctionnaires – partageraient dans le cadre démocratique juridiquement défini par l'élection des dirigeants et le mandat provisoire. En démocratie, le temps politique se caractériserait par une certaine précarité temporelle des dirigeants et par l'incertitude du pouvoir. C'est cette précarité, toute relative bien sûr, qui oriente selon moi l'essentiel du rapport au temps de tous les acteurs du champ politique. Ce rapport singulier au temps du pouvoir dans nos démocraties est à mon sens l'un des enjeux centraux de l'action publique, parce que tous les acteurs, qu'ils soient politiques ou administratifs, en dépendent.

Comment définiriez-vous le « temps administratif » ?

Bruno Parent : Du point de vue du fonctionnaire, le temps politique ne se distingue pas si nettement du temps administratif, ne serait-ce que parce que le fonctionnaire est subordonné aux politiques. Le sentiment d'urgence, la nécessité de réagir vite, etc., ne sont pas l'apanage des politiques, mais irriguent au contraire l'administration. Méfions-nous aussi du raccourci selon lequel les politiques seraient en quelque sorte des court-termistes obsessionnels, en incapacité – peut-être contre leur gré, d'ailleurs – de penser autre chose que l'immédiateté ou de traiter les sujets avec une dimension de moyen et de long terme, et les fonctionnaires, eux, seraient des procrastinateurs professionnels, incapables de comprendre que les délais sont une dimension essentielle de l'action publique. Je considère ces deux visions comme fausses et suis frappé par les aspects implicites d'une telle distinction entre temps politique et temps administratif : il n'y a pas le politique pressé et le fonctionnaire lent. Dans la vie quotidienne du fonctionnaire, la notion de délais est extrêmement prégnante, quels que soient les circonstances, les fonctions et les événements.

Comment les sciences sociales ont-elles appréhendé la distinction entre temps politique et temps administratif ?

Guillaume Marrel : Je partage le même point de vue sur la fragilité de cette opposition quelque peu simplificatrice. De fait, une partie des sciences sociales, le sens commun, et peut-être également l'espace médiatique ont entretenu cette dichotomie. On a ainsi longtemps opposé le temps administratif et le temps politique, en réifiant un peu cette séparation au fond très fragile entre le personnel politique, les élus, les partis, les élections d'une part, et l'administration, les services, les fonctionnaires et les politiques publiques d'autre part. Les interactions sont évidemment très nombreuses et tout est étroitement lié. Ce fut d'ailleurs un des grands enjeux de la sociologie politique des années 1990 que de remettre en cause l'opposition entre l'analyse du politique, c'est-à-dire de la compétition électorale, et l'analyse des politiques publiques. Une partie des sciences sociales ont pourtant d'une certaine manière renforcé cette idée que s'opposerait au temps court et incertain de la compétition électorale et des élus, qui sont par définition toujours de passage, le temps long et sécurisé d'une administration continue ou « éternelle ». C'est évidemment très simplificateur, même si statutairement, élus et fonctionnaires n'entretennent pas le même rapport au temps. Au fond, cette opposition ne tient pas compte d'un certain nombre de porosités entre ces deux espaces. D'un côté, l'instabilité politique n'est pas généralisée : les acteurs politiques luttent en permanence contre leur propre précarité, contre leur fragilité. La professionnalisation politique atteste, malgré les alternances, une réelle capacité à réduire l'incertitude électorale pour un grand nombre d'acteurs politiques, qui sont souvent là très longtemps, à la direction d'un certain nombre de collectivités ou de ministères. Puis de l'autre côté, l'administration subit elle aussi le modèle temporel démocratique, son intermittence, ses interruptions, ses impromptus, ses accélérations, sans parler du *spoils system* qui fait varier une partie des élites de l'administration, des hauts fonctionnaires, avec les alternances politiques. L'ampleur du recrutement contractuel fragilise également cette image d'un corps de fonctionnaires installés et sécurisés dans leur rapport au futur. Tout cela nuance l'image d'une prétendue stabilité administrative qui s'opposerait à la fragilité de la politique démocratique. Nous plaçons pour l'étude des interdépendances entre ces

temporalités, qui permet d'appréhender la grande complexité des imbrications entre action publique et conduite des politiques publiques d'un côté, et compétition électorale et stabilisation de la classe politique de l'autre.

Bruno Parent : Les gouvernants sont de passage, c'est plutôt sain en démocratie ! Néanmoins, même quand on constate *a posteriori* que tel ou tel ministre n'a duré que X mois, au moment de sa nomination, personne ne peut préjuger de la durée de ses fonctions. Et il peut aussi bien se dire, par un effet de répétition, « je suis très éphémère », que raisonner comme s'il avait plusieurs années devant lui, puisque par définition l'histoire n'est pas écrite par avance. Il est incontestable que les ministres sont de passage, mais je suis plus dubitatif sur le fait que cela ait une influence déterminante sur leur manière de conduire l'action publique. Entrent aussi en jeu des questions de tempérament, de caractère, d'histoire personnelle, d'expérience, de calcul... Réciproquement, les fonctionnaires ne sont pas éternels, en particulier les directeurs d'administration centrale. Si l'on regarde la chronologie, ils sont peut-être moins éphémères que les ministres, mais ils ont tout de même pour caractéristique de pouvoir être remplacés tous les mercredis en conseil des ministres, sans que juridiquement on ait de formalité à accomplir ni de justification à donner. Je ne dis pas que les directeurs de l'administration centrale, tous les mercredis matin, se réveillent en se disant « Est-ce que je serai encore vivant administrativement demain matin ? », bien sûr, mais c'est une dimension potentielle qui survient, rarement, certes, mais de temps en temps. Alors l'éternité de l'institution, oui ; l'éternité des hommes et des femmes qui dirigent l'institution, non.

Le rapport au temps change-t-il à mesure que l'on monte dans la hiérarchie, et que l'on est plus fréquemment et plus directement en contact avec le politique ?

Bruno Parent : En effet, au fur et à mesure qu'on se rapproche du politique s'accroît la conscience de la pression constante mise sur les questions de délai et d'effectivité des politiques publiques. C'est bien légitime : on ne s'attendrait pas à ce

que quelqu'un en responsabilité gouvernementale néglige le fait de savoir si les orientations qu'il adopte auront des effets demain, après-demain ou dans dix ans. On le ressent évidemment davantage lorsqu'on est soumis directement aux instructions et aux exigences gouvernementales. Cela est moins vrai dans les bureaux et les arcanes administratifs, ne serait-ce que parce qu'on est un peu protégé, si j'ose dire, par l'empilement hiérarchique qui caractérise nos administrations. Pour le reste, on connaît à tous les échelons, et quelles que soient les responsabilités, les grandes problématiques de délai qui sont celles de l'administration. Par exemple, quand survient une catastrophe informatique, un bug massif qui crée un désordre, toutes les personnes en compétence sur ces sujets sont mobilisées avec une réactivité quasi-immédiate et une très grande conscience de l'urgence. Quand une orientation politique claire est adoptée avec un impératif catégorique d'aller le plus vite possible, là aussi, chacun agit en conséquence, où qu'il se trouve sur la chaîne hiérarchique. Un autre exemple récent : les aides attribuées par l'État à l'époque du Covid, orchestrées par les administrations de Bercy. Il était évident que c'était un enjeu national que d'aller le plus vite possible. Dans le passé, pour d'autres types d'aides et dans d'autres circonstances, il en fut de même. De l'agent de base jusqu'au sommet d'une hiérarchie, la notion de délai est alors consubstantielle à l'action publique, chacun dans sa sphère de responsabilité.

Beaucoup d'observateurs jugent que le temps politique tend à s'accélérer, partagez-vous ce constat ?

Guillaume Marrel : La question de l'accélération est complexe et requiert une certaine prudence. Elle a été notamment développée par un philosophe allemand, Hartmut Rosa, qui a beaucoup publié sur ces questions. La politique subit un vaste processus d'accélération qu'on pourrait qualifier de macro-social, qui saisit les sociétés postmodernes. Ce processus est principalement lié aux innovations technologiques, à la vitesse des instruments de déplacement et de communication, et renvoie aussi à l'immédiateté communicationnelle, aux difficultés à se projeter sur le long terme. Il y a globalement un sentiment et une réalité tangible de l'accélération dans nos sociétés postmodernes. À l'échelle micro-sociologique ou micro-sociale et d'un point de vue peut-être plus historique, l'hypothèse d'un raccourcissement des mandats, l'hypothèse d'une multiplication des crises politiques, en somme d'une

accélération spécifique au champ politique, mérite vraiment d'être discutée, et confirmée par des enquêtes de terrain. L'accélération touche selon moi autant l'administration que les entreprises politiques et ceux qui se présentent aux élections : elle touche l'ensemble des acteurs, des procédures, des instruments et des modes de fonctionnement du politique. Je ne suis pas certain qu'une accélération du temps politique ait des effets sur le temps administratif. Pour autant, cette accélération généralisée complique sans doute l'articulation, déjà consubstantiellement complexe, entre le politique et l'administration. Quoi qu'il en soit, le rythme politique s'impose à l'administration, parce que la légitimité du pouvoir démocratique tient précisément à cette instabilité, à cette précarité. L'accélération sociétale accroît probablement la difficulté d'articuler les services avec des entourages politiques qui cherchent à gérer des urgences, à modifier l'agenda de l'action publique ou des programmes, ou à répondre à une nouvelle injonction liée à l'approche de nouvelles échéances électorales.

Bruno Parent : Dans les 25 dernières années, je n'ai pas forcément ressenti à mon niveau un phénomène d'accélération, parce que la vitesse était présente au xx^e siècle et me paraissait déjà assez forte. Pour sortir du strict champ administratif, le phénomène des lois de circonstance adoptées en période d'émotion suite à tel ou tel événement, n'est pas récent. Cette « réactivité » a des causes, elle est portée par l'opinion. Une autre question est celle des effets d'annonce, et cette tendance s'est peut-être un peu accentuée : certains politiques adoptent une communication très positive sur l'effet supposé immédiat ou quasi-immédiat de telle ou telle décision. En l'occurrence, ce n'est pas le temps administratif qui s'oppose à cela, c'est le temps du réel. Dans un certain nombre de circonstances, le politique anticipe beaucoup sur la réalité, y compris lorsque l'administration a pu le mettre en garde sur des délais raisonnablement nécessaires de mise au point et de mise en œuvre. Le primat donné à l'annonce assorti d'un délai bref, c'est une forme de gestion de temps sous pression.

Comment assurer la continuité de l'action publique entre le temps court de la décision et le temps long de la mise en œuvre ?

Bruno Parent : Il y a des projets, des réformes, des évolutions qui requièrent un temps qui – on s'en aperçoit parfois au fur et à mesure – dépasse

le temps de la majorité politique ou du ministre du moment. Le fait que l'administration soit une sorte d'institution éternelle, c'est plutôt un bon point. *Quid* s'il n'y avait personne pour expliquer le chemin qui a été parcouru, ce qu'il reste à faire, quitte à ce que les gouvernements décident d'arrêter tout, d'infléchir ou de faire autre chose ? L'administration a bel et bien ce rôle d'assurer la jonction entre les gouvernants successifs, sans se substituer à eux. Cela contribue à la possibilité de réaliser des réformes ou des projets qui prennent parfois de nombreuses années. Je cite volontiers le prélèvement à la source parce qu'il est encore relativement récent et peut-être encore présent dans les esprits des contribuables : c'est un projet décidé par un président de la République, réalisé sous un autre, conduit à bien législativement par deux ministres d'un certain gouvernement, puis ensuite finalisé et réalisé dans la réalité par un troisième d'un bord différent. Dans l'intervalle, l'administration a fait de la pédagogie, et à chaque fois le politique a dû décider si l'on poursuivait ou non. Heureusement qu'il y a une forme de continuité de l'État au-delà des gouvernants.

Guillaume Marrel : L'administration assure effectivement la continuité sur des politiques publiques qui parfois sont dès l'origine programmées pour dépasser largement la durée d'un mandat, voire de deux, voire davantage. Les politiques de grands équipements – par exemple, ferroviaires –, les politiques énergétiques – le choix du nucléaire –, ce sont des horizons à 20-30 ans, c'est-à-dire bien au-delà d'une carrière politique où les retombées, qu'elles soient positives ou négatives, auraient des conséquences pour les décideurs, les majorités en place et les échéances électorales. Au fond, la synchronisation, c'est le travail quotidien de l'administration et des équipes politiques. Le rapport à l'urgence médiatique et à l'instabilité politique fait partie de la contrainte administrative, et cela est totalement intégré. Il est difficile de faire autrement, sauf à séparer – de manière, je crois, très problématique – l'administration et la représentation de la souveraineté populaire. Dans un régime démocratique, c'est la souveraineté qui doit avoir le dernier mot, en tout cas décider ou sanctionner, valider, vérifier. On peut dire que politiques et administratifs passent beaucoup de temps à trouver les compromis nécessaires entre le court et le moyen terme de leurs contraintes respectives pour satisfaire le public, parfois malgré lui sur le court terme. On sait qu'un certain nombre de grands équipements ont fait l'objet d'un compromis à un moment donné, et sont nécessaires pour des temporalités plus longues. C'est tout l'enjeu du processus de mise à l'agenda public, qui est un objet de la science politique tout à fait classique.

Ce processus de mise à l'agenda est le produit des différentes forces en présence qui défendent des intérêts, transforment ces intérêts en objectifs de politique publique, et qui ensuite poussent et aident à la construction d'une politique, puis à sa mise en œuvre et son évaluation. C'est dans cette fameuse séquence d'analyse des politiques publiques que le temps joue un rôle énorme, avec en permanence des ajustements permettant aussi de réintroduire, quand il le faut, des nécessités de l'urgence, des modifications liées à l'arrivée d'une nouvelle majorité, ou de nouvelles forces politiques qui peuvent infléchir, modifier, ou alors maintenir le projet, ne serait-ce que l'investissement. Il ne faut pas opposer politique et administration sur cette question, mais bien penser le travail intrinsèquement politique que partagent au quotidien les politiques et l'administration, qui relève d'un équilibre instable, chronophage, assez souvent insatisfaisant, parfois inefficace, parfois coûteux aussi, mais sans doute indépassable. *In fine*, la contrainte de la temporalité démocratique est impossible à remettre en cause, sauf à prendre le risque d'une dérive autoritaire.

Bruno Parent : Il y a quelque chose qui est relativement nouveau sur les cinquante dernières années, c'est la pression que les médias instantanés, les journaux en continu, les réseaux sociaux impriment sur les politiques. C'est un élément qui contribue à cette religion de l'instant, cette tyrannie du délai et de la réactivité. On ressent assez bien aujourd'hui que les gouvernances sont sous la pression absolue de l'immédiateté.

La montée en puissance de la réforme/modernisation de l'État a-t-elle conduit à l'avènement d'un « temps managérial » ? Et si oui, comment celui-ci s'est-il manifesté ?

Bruno Parent : La temporalité habituelle est *budgétaire* donc annuelle ; elle ne coïncide en aucun cas avec le temps du management. Se donner de la visibilité pluriannuelle, à la fois sur ses moyens et sur ses objectifs, est évidemment précieux. Cela n'existait pas il y a 40 ou 50 ans. J'ai assuré mes fonctions dans des administrations qui ont été plutôt à la pointe, j'allais dire « ante-LOL-Fiennes » : pour ne citer qu'un exemple, c'est à la fin du siècle dernier que la Direction générale des impôts a signé son premier contrat d'objectifs et de moyens

(désormais « contrat d'objectifs et de performance »), qui était en même temps le premier au sein de l'État. Ce genre de disposition change la vie d'une administration, car cela lui donne de la visibilité. Ces évolutions sont parfois critiquées au prétexte qu'elles seraient des importations nau-séabondes de pratiques du secteur privé et qu'on aurait ainsi perverti le service public. Je ne suis pas du tout de cet avis. Auparavant, on ne disait pas explicitement aux équipes et aux agents ce qu'on attendait d'eux, ni sur quels critères ils étaient évalués. D'une administration très procédurière, vantant principalement l'application de la norme, ligne à ligne, de manière un peu mécanique, on est passé à une administration plus dynamique, où l'on se fixe des objectifs, où l'on vise un résultat. Si je devais caricaturer, une administration moins militaro-hiérarchique et davantage managériale... Par parenthèse, ces notions d'objectifs et de temporalité, à mon avis, sont trop souvent absentes de la législation ou de la réglementation. Sur certains champs de l'action publique, la loi est modifiée avec une fréquence élevée, mais après, quelle évaluation ? À l'inverse, la création du « Baromètre de l'action publique » a été une initiative salutaire. Les analyses présentaient l'intérêt d'être territorialisées – ce qui est pertinent pour montrer la diversité et la complexité de mise en œuvre des politiques publiques –, portaient sur des objets concrets et présentaient le degré d'atteinte des objectifs, avec un horizon temporel. Ce sont là des évolutions positives.

Les politiques ont-ils matériellement le temps d'« absorber » toutes les expertises produites par les administrations ?

Guillaume Marrel : On pourrait même parler de « digestion » de cette importante littérature grise (rapports, documents d'évaluation...) à laquelle sont confrontés les élus qui mènent des politiques publiques. Quand on regarde dans le détail le travail quotidien des politiques – pour ce qui est des élus locaux en charge d'une délégation, d'une vice-présidence... –, on est impressionné par le peu de temps disponible pour lire ces documents et absorber des connaissances. Cette question de l'absorption des expertises administratives et scientifiques est un enjeu central du travail politique dans son ensemble. Il n'y a pas une recette miracle pour réaliser ce « travail de dossier », c'est-à-dire cette parfaite information des décideurs

qui sont par ailleurs structurellement débordés et saturés de multiples activités, et dont la mission de représentation prime assez souvent sur le travail de fond. Les solutions viennent généralement des entourages politiques, qui sont des rouages essentiels dans la structuration des entreprises politiques, par le passé comme aujourd'hui, mais peut-être un peu plus fortement aujourd'hui. Ces solutions consistent dans l'accroissement de ce qu'on pourrait appeler la « division du travail politique ». Un élu, un *leader*, n'est qu'une partie de la machine politique. Les équipements techniques, l'organisation précise et collective de l'agenda, la répartition des tâches sont autant d'éléments décisifs. Le travail politique repose sur des collectifs, des entourages, qui sont nombreux, compétents, généralement assez jeunes et dynamiques, et qui sont là pour pré-digérer le savoir et l'expertise, et les transmettre sous des formes généralement simplifiées, mais pas trop. Le décideur n'est que cette partie émergée de l'iceberg politique, caractérisé par sa capacité à comprendre les enjeux et les clivages, à décrypter et à digérer les notions, à s'approprier des éléments de langage, et à tout remettre en place pour pouvoir produire un discours. Son travail de représentant ou de décideur (les deux rôles étant souvent proches) consiste ensuite à participer à une délibération, à rendre compte devant un public. Le directeur de cabinet a ici un rôle important, parce qu'il va passer un temps considérable à traduire, à transmettre les éléments saillants des dossiers, souvent dans des moments inattendus, dans la voiture, quelques minutes avant la prise de parole. L'élu – on parle d'« animaux politiques » –, c'est une « bête de scène » qui est capable, souvent de manière assez surprenante, de retranscrire en quelques mots des éléments de langage liés à des expertises parfois très complexes, et à en restituer ainsi la substantifique moelle. L'administration joue son rôle de production d'évaluations et d'expertises, et doit évidemment maîtriser l'art de la synthèse efficace, l'art de la note. Elle doit aussi innover dans les mises en forme, les représentations graphiques, l'infographie, pour maximiser les chances de transmission des messages dans un temps limité. Les chefs de service et les directeurs le savent très bien, ils ont très peu de temps pour transmettre quelque chose de complexe à leur élu, à leur ministre. La question est vraiment de savoir comment faire passer les dossiers de fond dans une temporalité très contrainte.

Bruno Parent : Si je simplifie, cela revient à se demander si les politiques ont le temps de travailler, de prendre connaissance des éléments de décision, d'approfondir tel ou tel point avant de décider. Ils sont certes soumis à des contraintes

invraisemblables et ont des agendas hystériques. Mais ils sont en responsabilité, c'est leur décision de consacrer X ou Y temps à telle tâche, question d'arbitrage. Bien sûr qu'ils ont le temps, pour autant qu'ils le souhaitent et s'organisent pour ce faire. Cet équilibre, c'est à chacun de le trouver, et on perçoit assez bien, quand on est fonctionnaire, si un ministre s'est donné le temps de travailler sur tel ou tel sujet, ou si, comme vous le dites, c'est en descendant de la voiture que son conseiller lui a dit les 2-3 phrases qui font joli dans le paysage et qu'il pourra répéter en boucle quand il sera interrogé. Il y a des ministres qui approfondissent les sujets de manière spectaculaire. Pour autant, il y a une limite : le ministre n'a pas à devenir un technicien. Une complémentarité salubre doit exister entre l'administration et le ministre : il y a des choses que seul le ministre peut et doit faire et d'autres qui sont du ressort de l'administration. Le but n'est pas que chacun mélange les genres et que le ministre se prenne pour un directeur d'administration centrale, ou inversement. Connaître ses dossiers, comprendre les tenants et les aboutissants, peser le pour et le contre, y injecter son sens politique, oui, mais sans tomber dans un degré de détail qui ne correspond pas à son niveau de responsabilité.

Le rôle d'un leader politique, c'est aussi de penser l'avenir, ou des horizons temporels plus éloignés. Les politiques gardent-ils du temps pour penser ce futur ?

Guillaume Marrel : La réflexion sur la capacité des élus, du politique ou de l'administration à penser le futur est assez vertigineuse. Elle appelle beaucoup d'autres questions à mon avis. D'abord, est-ce que l'action publique est vraiment marquée par l'inertie ? C'est discutable... Ensuite, plus qu'une question de rapport au temps, le vrai enjeu n'est-il pas celui d'une crise de la complexité ? Comment administrer la complexité dans un monde plus transparent, avec des citoyens plus exigeants parce que le niveau d'éducation a monté, dans un espace mondialisé, avec des technologies de plus en plus présentes ? Cette complexité me semble être un problème plus saillant que celui du raccourcissement de la projection. Ensuite, à qui appartient-il de penser le futur ? Est-ce aux politiques, à l'administration, aux experts, aux scientifiques, aux artistes, aux penseurs, aux philosophes, pourquoi pas à des assemblées citoyennes ? Tout cela invite aussi à se questionner... Au fond, le politique

a-t-il un jour pensé le futur véritablement ? Il s'est surtout inspiré de penseurs qui avaient plus de temps ! Il y a aussi une sorte de séparation des tâches et une division du travail. Si on a séparé la religion, le politique, l'économique, ce n'est peut-être pas pour rien. C'est peut-être aux philosophes de nous parler du futur. Du coup, il faut que les politiques trouvent le temps de lire les philosophes, ou en tout cas que leur entourage le fasse et qu'ils leur en parlent, et qu'il y ait aussi une communication avec l'administration là-dessus, que les administrateurs soient bien formés aussi et qu'ils aient une culture générale pour nourrir leurs réflexions, plus techniques peut-être, sur certains aspects. Quelle place donnons-nous aussi aux élus politiques et à l'administration dans la société de la connaissance, dans la société de l'information, dans la société de la globalisation ? C'est peut-être à ça que renvoie votre question. Dernière réflexion : les questions environnementales de long terme, voire de très long terme, relatives à ce qu'on appelle l'habitabilité de la planète. Est-ce que ces questions ne reconstituent pas complètement ce rapport au temps et au futur des politiques et de l'administration ? De quel futur parle-t-on ? C'est là qu'on a vraiment immédiatement besoin de penseurs qui ne sont pas des politiques et qui ne sont probablement pas dans l'administration, mais qui nous apportent des réflexions un peu plus denses sur l'avenir.

Bruno Parent : Pour prendre des décisions qui ont des effets lointains, il n'est peut-être pas mauvais d'avoir pensé le futur, mais on n'a pas besoin d'être un grand philosophe pour concevoir les choses. Or, prendre des décisions qui auront des effets lointains, contrairement à ce qu'on dit quelquefois des gouvernants, c'est une constante. On parlait de la préférence pour l'immédiateté, mais en réalité c'est souvent la conjonction des deux, même s'il peut y avoir des tiraillements en termes de disponibilité du temps de cerveau, ou du temps – y compris d'administration – pour travailler. Prenons un sujet polémique, sur lequel on ne se prononcera évidemment pas sur le fond : les textes sur les retraites. Il s'agit d'infléchir le futur. Les effets immédiats sont très modestes, et ce qui est attendu couvre une période extrêmement longue. Autre exemple, l'écologie : qu'y a-t-il de plus long terme que les mesures qu'on essaie de prendre, ou qu'on devrait prendre, en matière de préservation de l'espace naturel, et de réductions des émissions de carbone ? Or, ce sont des problématiques au cœur de l'action publique, ou en tout cas des discours. L'opposition entre la préoccupation du présent et la capacité à anticiper me semble discutable. Prendre une décision qui portera des effets à long terme nécessite autre chose que d'avoir le nez

rié sur la prochaine élection. Par définition, cela signifie consacrer des moyens, des forces, de l'énergie, de la conviction à des actions dont l'électeur demain matin ne verra ni la couleur ni l'odeur. Il en percevra peut-être même les conséquences immédiates parce que ce sont des moyens qui ne seront pas affectés à des projets plus urgents à ses yeux. Donc politiquement, c'est courageux. Après, le dosage, chacun peut en penser ce qu'il veut. Mais il est à mon avis erroné de considérer que les gouvernants, quels qu'ils soient, sont à ce point obnubilés par le présent qu'ils sont incapables de faire quoi que ce soit sur le futur. Ce n'est pas vrai.

Par quels dispositifs les politiques gèrent-ils leur temps ? Que révèle l'analyse des outils de gestion du temps ?

Guillaume Marrel : La sociologie du rapport au temps que nous avons développée avec quelques collègues nous a conduits à observer le travail politique au quotidien. L'idée était vraiment de s'attacher à la quotidienneté, d'examiner ce que font les équipes politiques tous les jours et dans le cours de la journée. La plupart des travaux ont une vision assez surplombante ou assez lointaine de tout ça. La question de la quotidienneté est pourtant très intéressante. Ce n'est pas si facile à objectiver : il faut trouver des espaces, des outils, des traces. On a travaillé à partir des dispositifs techniques de gestion et d'optimisation des emplois du temps, ce qu'on appelle les agendas (papiers, puis électroniques). On a très vite constaté que les entreprises politiques les utilisent depuis très longtemps : il y a des agendas dans les archives. Il existe même un très riche fonds d'archives sur les agendas des ministres. C'est du papier, pour l'essentiel. Toutes les grandes entreprises de pouvoir, individuelles et collectives, utilisent les mêmes outils de management temporel : grands patrons, dirigeants de grandes organisations publiques et privées... Il s'agit d'agendas électroniques partagés, synchronisés, embarqués sur les téléphones portables, associés à de la téléphonie et à de la messagerie électronique, voire de la messagerie instantanée. Ce sont des dispositifs assez complexes, gérés par les entourages. Même si l'ergonomie s'est beaucoup améliorée, ce n'est pas si simple et spontané. Ces outils occupent beaucoup de monde et un temps significatif leur est consacré. On observe dans toutes les entreprises politiques une longue réunion d'agenda qui a lieu généralement au début de semaine, souvent

le lundi matin, et qui vise à hiérarchiser les activités, à décider de ce qu'on va faire et de qui va le faire. Tout cela a pour but de rationaliser et de maximiser ce qu'on pourrait appeler l'inscription de l'élu dans l'espace et le temps de son mandat, de sa délégation ou de son programme d'action, tout en incorporant les accidents, les urgences, les crises, l'inattendu. On peut simplifier les résultats à quelques éléments. D'abord, la très grande imprévisibilité du temps politique. Bien que l'entourage passe un temps fou à planifier, l'agenda est sans cesse bousculé, perturbé par l'imprévu. C'est quasiment une « loi sociale » : le temps politique est imprévisible. Ensuite, la saturation de l'agenda du décideur ou de l'acteur politique, et la grande porosité entre les sphères publiques et privées, entre les sphères politiques et administratives, partisanes et citoyennes, économiques, culturelles, etc. L'agenda ne gère que très approximativement, bien que ce soit son objectif, ce qu'on appelle le « travail de frontière », ce travail de délimitation qui permet de préserver un certain nombre de choses, de cloisonner des éléments. Ce cloisonnement, crucial, ne fonctionne pas toujours. L'apport le plus important de cette enquête est peut-être également l'objectivation d'une instrumentalisation de l'action publique, depuis la conception des politiques publiques jusqu'à leur mise en œuvre, par la mobilisation de clientèles électorales, en prévision des échéances électorales. En somme, l'action publique est souvent instrumentalisée au profit de l'action électorale ou au profit de la pérennisation de l'entreprise politique dans le temps des élections. C'est un phénomène normal, et même une norme de la vie démocratique, et ce n'est pas dégradant pour l'action publique ; on ne peut certainement pas faire autrement. Ce phénomène est lié au rapport au temps des acteurs politiques, régulièrement soumis à la sanction du suffrage universel. De ce point de vue, tous les temps et les rythmes de l'action publique peuvent servir l'objectif de ces entreprises politiques, un tant soit peu institutionnalisées, pour durer, pour se faire réélire, y compris d'ailleurs pour achever des politiques lancées lors d'un mandat précédent et qui n'ont pas été achevées dans le cours du mandat. C'est un jeu permanent entre la mobilisation des suffrages pour l'élection prochaine et le travail de bilan de mandat. On fait savoir ce qu'on a fait et on fait savoir comment on s'est projeté sur un temps beaucoup plus long que son propre mandat pour engager les électeurs à renouveler la confiance pour permettre l'achèvement du travail. C'est un phénomène assez stable qui vaut en premier lieu pour les exécutifs locaux, bien que je pense que l'on puisse extrapoler aussi au niveau des ministères.

Bruno Parent : C'est à travers l'agenda que l'on peut mesurer si le dirigeant a choisi ou pas de se ménager du temps pour faire ceci ou cela. La place respective des visiteurs, des inaugurations, des déplacements, des médias, de la représentation, etc. : c'est à l'arbitrage du dirigeant et les outils ne sont pas en cause. Les imprévus ne rendent pas vain le fait d'organiser son temps, bien entendu. Les imprévus ne sont d'ailleurs pas toujours extérieurs à la sphère publique. Si le Premier ministre ou le Président de la République souhaite la présence du ministre, cela passe avant ce qui était prévu. En réalité, au-delà de la gestion des agendas et de leur saturation, ce qui frappe dans l'action politique ou la gouvernance, c'est l'urgence qui s'attache à tout. Tout se fait en permanence dans l'urgence, y compris les tâches apparemment planifiables. Bien sûr qu'il y a des imprévus, bien sûr qu'il y a des impondérables, mais tout est cannibalisé par cette espèce d'hystérie du temps qui fait que, en dépit de l'existence d'une pléthore de collaborateurs dans le cabinet du ministre, tout le monde galope en permanence. L'impression qui domine est que l'action publique est une espèce de course à l'échalote permanente. C'est peut-être ce qui frappe le plus dans l'organisation du travail gouvernemental – ou l'organisation du travail d'un ministre. Il y a peut-être des méthodes de travail qui permettent de mettre plus de liant dans toute cette organisation, et au lieu d'avoir des chaînes montantes et descendantes, de travailler plus « en cercle », de travailler plus en coopération, bref de partager davantage et d'être moins dans le combat quotidien. Le sentiment qu'il y a une très forte conscience à la fois de l'importance de l'action publique et des attentes des concitoyens – c'est dans l'ADN – contraste avec la manière dont fonctionne le quotidien. C'est peut-être inévitable, mais c'est un peu paradoxal.

Les cabinets contribuent-ils à concilier le temps politique et le temps administratif ?

Bruno Parent : Il y a des fonctions essentielles dans les cabinets ministériels. Qu'il y ait un directeur de cabinet, un conseiller pour la presse, un conseiller pour les affaires parlementaires, tout cela est bien légitime. C'est très bien qu'il y ait un vrai conseiller politique au sens noble du terme. Là où la difficulté commence, c'est avec la pléthore de conseillers techniques. Ceux qui sont proches du ministre, qui ont l'oreille du ministre, et qui sont des points de passage obligés, sont loin de ne se pencher que sur les questions stratégiques. Ils s'occupent

surtout de toute une série de points qui relèvent principalement de l'administration et pas du ministre ; ils se préoccupent d'ailleurs parfois de sujets dont le ministre ignore jusqu'à l'existence. Dans ce cas, le risque existe d'une administration attentiste et déresponsabilisée. D'ailleurs, dans les 20 dernières années, je ne crois pas qu'il y ait eu de Premier ministre qui n'ait pas publié une circulaire disant que les membres des cabinets ministériels doivent être réduits en nombre, ne doivent pas se substituer à l'administration, etc. *Vox clamens in deserto*, puisque tous les Premiers ministres publient ce genre d'instruction ; cela n'a pas les effets escomptés. Et puis, il y a peu, une réforme plus ambitieuse a été tentée pour notamment réduire à dix le nombre de membres d'un cabinet ministériel. Elle a tourné court pour différentes raisons. Cela dit, la France a d'autres problèmes plus sérieux que cela et on peut vivre encore avec les cabinets ministériels « à la française ». Heureusement, parce que je pense qu'ils ont une certaine pérennité devant eux.

Guillaume Marrel : Ce que nous apprend la sociologie des usages du temps peut renvoyer à cette question des usages internes au sein des cabinets ministériels, mais aussi des pratiques que choisissent d'adopter les ministres ou les leaders politiques. Ce qu'on comprend en lisant les travaux, c'est combien les rapports au temps sont socialement déterminés. Les acteurs du champ politique ne sont pas tous égaux devant la contrainte temporelle. On pourrait même conjecturer que la sélection du personnel politique comme administratif repose en partie, *via* les concours de la haute fonction publique, sur un certain apprentissage de la vitesse, l'incorporation de capacités d'anticipation, la maîtrise des délais, la gestion des échéances. Ce que je veux dire par là, c'est que les élites politiques et administratives se forment à – et entretiennent – un certain rapport au temps. Les enquêtes montrent aussi que les politiques, et plus particulièrement les dirigeants au sens large, savent utiliser le temps pour maintenir ce qu'on pourrait appeler des « rapports de domination », et que le temps est aussi un véritable outil pour entretenir des rapports de domination, y compris à l'intérieur des cabinets, avec les conseillers, etc., et que, être ponctuel, faire attendre ses collaborateurs dans un couloir, jouer la montre, subir ou imposer son agenda, font partie des compétences intégrées par les femmes et les hommes de pouvoir, qu'ils soient élus, hauts fonctionnaires ou administrateurs. Ce temps micro-social, le temps du quotidien, est vraiment un outil très important, et la capacité à subir ou à maîtriser ce temps-là est tout à fait déterminante dans nos organisations politico-administratives.

Études

Dynamiques du court et du long terme dans l'action publique : le télétravail en France

Jens Thoemmes

L'étude des temporalités dans l'action publique, en particulier pour le télétravail, révèle une dynamique complexe entre interventions à court terme et stratégies à long terme. Cette dualité est essentielle pour comprendre l'adaptation et l'évolution des règles. L'exemple du télétravail montre que l'action publique n'est pas l'apanage de l'État, mais est co-construite avec les entreprises, les employeurs, les représentants des salariés et les organisations syndicales. En alternant entre court et long terme, il est possible de mieux cerner le rôle de chaque acteur au sein de ces périodes distinctes. Ce texte explore cette interaction temporelle et met en lumière l'importance de la négociation et de la légitimité des règles dans l'évolution du télétravail.

Le télétravail s'insère dans la longue liste des dispositifs qui visent à cadrer le travail et l'emploi. Ces dispositifs, au service de l'action publique, mobilisent dès le XIX^e siècle un ensemble diversifié d'acteurs : mouvement ouvrier, organisations syndicales et patronales, associations et partis politiques. Ces acteurs, souvent animés par des intérêts divergents sur la question du travail, sont à l'origine de conflits, mais aussi d'accords. L'action publique est donc « négociée » (Groux, 2001), ce qui signifie que les politiques publiques s'articulent avec la négociation collective. Plus généralement, la sociologie contemporaine part du principe qu'une multitude d'acteurs (publics, privés, associatifs) concourent à la production de l'action publique (Lascombes et Le Galès, 2007). Les règles produites sont le résultat d'une normativité ordinaire, caractéristique de toute action collective, perspective qui place résolument l'échange et la négociation au cœur de l'action publique (Reynaud, 2003).

Les temporalités de l'action renvoient donc au processus de création des règles par des acteurs collectifs variés. Une distinction fondamentale peut être faite entre les règles créées sur le long terme et celles liées à des événements, occasions ou conjonctures spécifiques, c'est-à-dire créées sur le court terme. Le télétravail a par exemple transformé les pratiques professionnelles et privées

durant la pandémie de Covid-19. Cette situation particulière permet d'illustrer les temporalités de l'action publique. L'urgence, l'accélération et la prédominance du court terme sont-elles les attributs des politiques de télétravail ? Comment la pandémie s'intègre-t-elle dans une politique de long terme en faveur du télétravail ? Quels sont les effets de la rupture qu'elle a engendrée ? Les acteurs responsables de la création des règles se distinguent-ils selon le long et le court terme ? Le télétravail peut-il nous éclairer sur ce que sont le court et le long terme d'une action publique ? Comment l'action publique évolue-t-elle face aux changements rapides imposés par des crises, tout en essayant de maintenir une cohérence à long terme ? Le télétravail, devenu une pratique courante pour de nombreux salariés, est un exemple pertinent de cette dynamique. Il nous permet d'analyser comment des mesures prises dans l'urgence peuvent s'inscrire durablement dans le paysage professionnel et influencer les négociations collectives futures.

Nous commençons par évoquer l'articulation des temps longs et courts, essentielle pour comprendre les transformations de l'action publique. Trois focales temporelles permettent d'analyser ces transformations : les séquences, les opportunités et la dualité. Nous illustrons ensuite ces concepts avec l'exemple du télétravail. Les temps

longs du télétravail s'expriment d'abord à travers le développement progressif des technologies, par la négociation collective comme l'ANI de 2005 et les ordonnances Macron de 2017, établissant un cadre légal pour cette pratique. En revanche, les temps courts, marqués par la pandémie de COVID-19, ont conduit à une adoption rapide et généralisée du télétravail, montrant l'importance des mesures gouvernementales en temps de crise. Nous passons ensuite à l'articulation des temps longs et courts durant la pandémie. Les entreprises ont repris la gestion du télétravail, souvent en limitant son usage malgré son essor temporaire. Cette transition montre l'importance des stratégies parfois contradictoires à court et à long terme des différents acteurs qui coproduisent une action publique. Enfin, nous concluons sur l'interaction complexe entre stratégies à court et à long terme, influencée par divers acteurs et contextes. Nous proposons une tripartition de l'action publique autour de l'alternance entre court et long terme. La négociation y joue un rôle-clé pour légitimer les règles et assurer leur durabilité.

Quelle articulation des temps longs et courts ?

La question des temporalités constitue une entrée privilégiée pour analyser les transformations de l'action publique. Les chercheurs dans ce domaine accordent une attention particulière aux études de décision, aux processus de mise à l'agenda et aux modes de recomposition de l'État-nation (Commaille, Simoulin et Thoemmes, 2014)¹. Ces travaux révèlent une confrontation entre une vision linéaire des temps et une vision plus chaotique, irrégulière et imprévisible. Cette opposition a progressivement été dépassée par des modélisations qui décrivent les temporalités de l'action publique comme une alternance de périodes de changement brusque et rapide avec de longues phases de stabilité plus prévisibles. Cette progression peut être illustrée très sommairement par trois cadres théoriques successifs sur les politiques publiques focalisant sur les séquences, les opportunités et la dualité.

À partir d'une analyse des phases de décision d'une politique publique (Lasswell, 1956) autour de sept fonctions (information, recommandation, prescription, invocation, application, évaluation, clôture), cette théorie offre une appréhension

relativement simple des temporalités, les présentant comme séquentielles. Dans cette approche, l'action publique peut être décomposée en différentes phases : identification du problème, mise à l'agenda, formulation de politiques possibles, décision d'adopter l'une d'elles, mise en œuvre, évaluation et éventuellement arrêt de la politique. Les temporalités y sont linéaires.

La théorie liée aux « opportunités » part d'un cadre de long terme qui s'ouvre grâce à des circonstances exceptionnelles (Kingdon, 1984). Une fenêtre d'opportunité est une période plus courte durant laquelle les défenseurs de propositions peuvent pousser leurs problématiques au premier plan de l'agenda politique. Ces fenêtres sont généralement éphémères et nécessitent une action rapide. Cette approche valorise ainsi le temporaire et le court terme comme une grille de lecture des politiques publiques.

Enfin, la théorie sur la dualité (Baumgartner et Jones, 1993) dépasse les oppositions entre court et long termes. Elle met en lumière la dynamique des changements dans les politiques publiques, caractérisée par des périodes de stabilité et de faibles changements (long terme), interrompues par des périodes de changement radical ou de bouleversements substantiels (court terme).

Les temps longs sont marqués par la stabilité et l'accumulation progressive de changements mineurs, tandis que les temps courts sont caractérisés par des changements brusques et des réorientations rapides. Reconnaître et comprendre cette alternance permet de saisir les transformations et les adaptations progressives des politiques publiques, ainsi que les moments décisifs où des changements significatifs peuvent se produire. En intégrant cette vision duale des temporalités, les analyses de l'action publique appréhendent les mécanismes sous-jacents et les facteurs déclenchants des évolutions politiques et sociales.

Les temps longs du télétravail : négociation collective et initiatives légales

En France, le début du télétravail a évolué en trois phases principales (Haicault, 1998). À la fin des années 1970, il était valorisé pour désengorger

¹ Nous nous appuyons pour cette partie sur le dossier « Temporalités et action publique » paru dans la revue *Temporalités*. <https://journals.openedition.org/temporalites/2692>.

les villes et pour améliorer l'articulation entre vie professionnelle et vie privée, mais les expérimentations rencontraient des réticences des travailleurs, employeurs, syndicats et aménageurs. Au milieu des années 1980, il resurgit avec les débats sur la flexibilité du travail et l'aménagement du territoire, soutenu par l'explosion des nouvelles technologies. Vers le milieu des années 1990, le télétravail gagne en visibilité avec le rapport de Thierry Breton et les initiatives de la DATAR, encouragées par une forte médiatisation et des appels à projets. Des clubs de télétravail se forment et des colloques visent à promouvoir le télétravail et le temps partagé, avec un soutien actif des Chambres de commerce pour développer cette pratique (*op. cit.*). Au cours des années 1980 et 1990, les technologies de l'information et de la communication connaissent une croissance importante, avec l'émergence des ordinateurs personnels, des réseaux informatiques et de l'Internet. Ces avancées permettent une meilleure communication et un partage d'informations plus fluide, facilitant le travail à distance.

En revanche, en ce qui concerne l'ampleur du télétravail en France durant les années 1990, les données disponibles pointent un retard sur la question. Le rapport de Thierry Breton indique ainsi qu'il y avait environ 160 000 télétravailleurs en France, comparé à près de 20 millions aux États-Unis (Breton, 1994). Le lent développement du télétravail en France à cette époque peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment un manque de planification de la part des pouvoirs publics et des services des ressources humaines, ainsi qu'une résistance des cadres due à un modèle de gestion pyramidal prévalant (Haicault, 1998). Bien que le télétravail gagne en popularité, il reste encore marginal et concerne principalement les travailleurs indépendants et les cadres.

Alors que les premières organisations à prendre l'initiative du télétravail sont des entreprises du secteur technologique, les premiers textes légaux sont issus de la négociation collective. Le 16 juillet 2002, un accord-cadre européen sur le télétravail est signé par les organisations syndicales et patronales. Il fixe des principes généraux pour le télétravail et sert de référence pour les législations nationales.² Le 19 juillet 2005, les organisations syndicales et patronales en France s'inspirent de l'accord-cadre européen en signant un accord national interprofessionnel (ANI) sur le télétravail,

étendu à l'ensemble des entreprises. C'est à ce moment qu'il faudrait situer le début d'une politique de long terme d'encouragement du télétravail en France. Cet accord définit le télétravail, les conditions de sa mise en œuvre, et les droits des télétravailleurs en matière de santé, de sécurité, de formation, et de droits syndicaux³. Selon cet accord, le télétravail est défini comme « une forme d'organisation du travail dans laquelle un travail, qui aurait également pu être effectué dans les locaux de l'employeur, est effectué hors de ces locaux de façon régulière, en utilisant les technologies de l'information et de la communication. » Par la suite, la loi Warsmann de 2012⁴ formalise le télétravail en France en intégrant les principes de l'ANI de 2005 dans le Code du travail, sans apporter de changements sur le fond. S'est ainsi structuré un cadre légal clair pour le télétravail, assurant des droits et des protections aux télétravailleurs, tout en établissant des obligations pour les employeurs.

Ce bref aperçu montre que l'évolution du télétravail sur le long terme débute avec les initiatives de certaines entreprises. Plus tard, la négociation collective s'empare du sujet conduisant à un encouragement formalisé du télétravail. Enfin, un texte légal voit le jour pour traduire les acquis de l'ANI. Le cheminement de l'action publique sur le télétravail passe par la négociation collective. Il est lent et *bottom-up*.

On pourrait dire que cette dynamique change en 2017 avec les ordonnances Macron⁵. Le processus devient en apparence *top-down*. Les ordonnances ont assoupli les règles du télétravail en France, facilitant son adoption. Elles permettent désormais la mise en place du télétravail par un accord collectif ou une charte, supprimant la nécessité d'un avenant au contrat de travail. Le télétravail occasionnel est également simplifié, pouvant être convenu par simple accord entre l'employeur et le salarié. L'employeur doit motiver tout refus de télétravail, et un accident survenant au domicile du télétravailleur pendant les heures de travail est présumé être un accident du travail. L'ordonnance supprime l'obligation pour l'employeur de prendre en charge les coûts liés au télétravail, tout en maintenant les droits des télétravailleurs, notamment en matière de formation et de protection sociale. Pourquoi cette initiative légale par ordonnance sur le télétravail ? On peut présumer, contrairement à

2 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&newsId=30&furtherNews=yes&langId=fr&>

3 https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/bocc?id=CCO_20050049_0049_0018.pdf

4 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/IORFARTI000025553658

5 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/IORFARTI000035607440

la période précédente, que si l'État prend la main sur l'action publique, c'est avant tout pour augmenter la proportion des salariés pouvant accéder au télétravail et, plus encore, pour mettre la négociation collective dans une position charnière pour la production des règles. Il n'y a certes pas d'obligation de négociation, mais l'objectif est de situer la production de l'action publique à mi-chemin entre l'État et le face-à-face entre employeur et salarié. Pour y parvenir, il s'agit de sortir le télétravail d'une modalité du contrat de travail pour le rendre plus accessible aux discussions de gré à gré et à la négociation collective. Quel a été le résultat de cette initiative ?

Si l'on constate une augmentation significative des accords d'entreprises dédiés au télétravail (Giotto et Thoemmes, 2022), le nombre de personnes ayant accès à ce dispositif est assez faible, mais en progression. Selon l'Insee, en 2017 – avant les ordonnances Macron –, seulement 3 % des salariés pratiquaient régulièrement le télétravail (Hallépée et Mauroux, 2019). En 2019, ils auraient été déjà 5 % selon une recherche récente utilisant des données différentes (Bergeaud, Cette et Drapala, 2023). Cette dynamique changera pourtant d'échelle quelques mois plus tard avec le début de la pandémie et le passage à une politique de court terme.

Les temps courts de l'action publique : le cas de la pandémie

La crise sanitaire a conduit l'État français et ses agences à opérer un changement radical avec des bouleversements substantiels. Pendant la pandémie de Covid-19, l'État français a pris de multiples mesures pour adapter les modalités de travail, en particulier en ce qui concerne le télétravail. Cette politique de court terme a conduit à une augmentation substantielle du télétravail régulier qui a quintuplé. Le télétravail régulier a fortement augmenté pendant les confinements liés à la crise sanitaire, atteignant 25 % des salariés en France fin mars 2020 (enquête Acemo Covid 2020). Une enquête d'Eurofound publiée en mai 2020 montre que 35 % des salariés de l'Union européenne ont commencé à télétravailler pendant le premier

confinement (citée dans Bergeaud, Cette et Drapala, 2023).

En effet, dès le début de la pandémie, les autorités françaises, y compris le Président de la République Emmanuel Macron et le Premier ministre Édouard Philippe, ont fait valoir que le télétravail permettait de réduire les contacts physiques et de limiter la propagation du virus.⁶ Le ministère du Travail a émis plusieurs communiqués de presse, recommandations et guides à l'attention des employeurs et des salariés pour faciliter l'organisation du télétravail :

*« Le moyen le plus efficace pour lutter contre la diffusion du coronavirus est de limiter les contacts physiques. Chacun, employeur comme salarié, peut contribuer à lutter contre cette diffusion, en ayant recours, chaque fois que possible, au télétravail. Près de 8 millions d'emplois (plus de 4 emplois sur 10) sont aujourd'hui compatibles avec le télétravail dans le secteur privé. Il est impératif que tous les salariés qui peuvent télétravailler recourent au télétravail jusqu'à nouvel ordre ».*⁷

Le protocole sanitaire national, mis à jour régulièrement en fonction de l'évolution de la situation épidémiologique, incluait des directives spécifiques sur le télétravail. Lors des périodes de confinement strict, il stipulait que le télétravail devait être la règle pour toutes les activités qui le permettent, et détaillait les modalités de l'organisation du travail à distance : gestion des jours et horaires, fourniture de matériel et d'équipements nécessaires, et suivi et communication avec les salariés.

Pour soutenir ces recommandations, le Gouvernement s'est appuyé sur l'article L1222-11 du Code du travail qui permet à l'employeur (depuis septembre 2017 déjà) d'imposer le télétravail en cas de circonstances exceptionnelles, telles qu'une menace épidémique ou en cas de force majeure, sans avoir à recueillir l'accord du salarié :

*« En cas de circonstances exceptionnelles, notamment de menace d'épidémie, ou en cas de force majeure, la mise en œuvre du télétravail peut être considérée comme un aménagement du poste de travail rendu nécessaire pour permettre la continuité de l'activité de l'entreprise et garantir la protection des salariés ».*⁸

⁶ Déclaration du Premier ministre Édouard Philippe, 14 mars 2020. Déclaration du Président de la République, 16 mars 2020.

⁷ Ministère du Travail, 16 mars 2020. <https://travail-emploi.gouv.fr/archives/archives-presse/archives-communiques-de-presse/article/coronavirus-covid-19-et-monde-du-travail>

⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000035643952#:~:text=En%20cas%20de%20circonstances%20exceptionnelles,garantir%20la%20protection%20des%20salariés.

Tableau 1 : Principales mesures en rapport avec le télétravail durant la pandémie.

Date	Mesures
17/03/2020	Premier confinement national, télétravail obligatoire pour les activités compatibles.
11/05/2020	Déconfinement progressif, télétravail fortement recommandé.
24/06/2020	Assouplissement du protocole sanitaire, télétravail encouragé.
30/10/2020	Deuxième confinement, réinstauration du télétravail obligatoire.
15/12/2020	Fin du deuxième confinement, télétravail toujours recommandé.
03/04/2021	Troisième confinement, télétravail encouragé.
19/05/2021	Nouvelle mise à jour du protocole sanitaire, retour progressif au bureau.
09/06/2021	Assouplissement des règles de télétravail, flexibilité accrue pour les entreprises.
27/12/2021	Face à la variante omicron du virus, télétravail obligatoire.

Des circulaires concernant la fonction publique de l'État, comme celle du 7 octobre 2020, ont incité au télétravail et encadré son organisation⁹. Les mesures principales (voir Tableau 1) révèlent le caractère soudain et imprévisible des interventions, notamment en ce qui concerne les confinements. L'incitation au télétravail durant cette période oscille entre obligation et recommandation. L'exercice reste néanmoins délicat, car aucun texte de loi ne permet à l'État d'imposer le télétravail aux entreprises. Les décisions de court terme semblent indiquer un recours constant et systématique à des pratiques de télétravail.

L'efficacité d'une politique publique peut être mesurée par l'impact de celle-ci sur les pratiques. Il est néanmoins complexe d'obtenir des statistiques homogènes et comparables, mensuelles ou annuelles, pour tracer la propension au télétravail et mesurer les effets de l'action publique en la matière. Les interprétations de telles données peuvent être fragilisées par la fréquence du recours au télétravail (régulier ou occasionnel), et le nombre de jours télétravaillés. Les sources varient et ne mesurent pas toujours par les mêmes indicateurs. Néanmoins, des tendances générales sont observables. Par exemple, une enquête menée auprès de 1 001 personnes entre 2017 et 2024¹⁰ indique qu'un pic de 41 % des salariés français utilisant le télétravail (habituellement ou occasionnellement) a été atteint lors du premier confinement en 2020. Les chiffres connaissent

ensuite une baisse tendancielle jusqu'en 2024 (29 %), un niveau similaire à celui de 2018, avant la pandémie. Bien que les chiffres montrent une relative stabilité entre 2021 (35 %) et 2022 (36 %), il semble que la tendance à la baisse se confirme après la fin du premier confinement. L'obligation de télétravailler durant le second confinement et son encouragement subséquent semblent avoir eu des effets moins marqués sur les pratiques. Notons tout de même des fluctuations une baisse significative entre mars et juin 2020 selon l'enquête Acemo Covid 2020, une baisse au cours de 2021, et un regain de télétravail fin 2021 avec la variante Omicron du virus (Insee, *Enquête emploi 2021*). Nous observons donc un affaiblissement tendanciel du télétravail après son apogée en 2020, malgré la persistance de la pandémie jusqu'en 2022 et malgré les incitations fortes de l'État à maintenir cette pratique¹¹. Notre hypothèse est qu'à une période de court terme en faveur du télétravail succède une nouvelle politique de long terme visant à en limiter l'usage. Reste à déterminer comment et par qui ce changement a été amorcé.

La France a mis en place un ensemble de mesures légales, réglementaires et pratiques pour faciliter le télétravail durant la pandémie, en mettant l'accent sur la santé des salariés tout en assurant la continuité des activités économiques. La pratique du télétravail a ainsi au moins quintuplé. Ces efforts ont impliqué une combinaison de directives gouvernementales, d'ajustements législatifs et de

⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45063?fonds=CIRC&fonds=CODE&page=1&pageSize=10&query=t%C3%A9l%C3%A9travail+2020&searchField=ALL&searchType=ALL&tab_selection=all&typePagination=DEFAULT

¹⁰ Statista Research Department, 24 mai 2024, <https://fr.statista.com/statistiques/1147656/taux-teletravail-france>.

¹¹ On peut rappeler ici l'intervention de Jean Castex le 27 décembre 2021, qui décrète trois jours de télétravail obligatoire par semaine sans base légale, car, rappelons-le, aucun texte de loi ne permet à l'État d'imposer le télétravail aux entreprises.

soutien technique et financier aux entreprises et aux travailleurs. La négociation collective a accompagné la politique publique de court terme avec un seul pilote dans l'avion : l'État. Ce n'est qu'après l'été 2020 que l'action publique devient plus intégrée du point de vue des temporalités de l'action, combinant gestion de l'urgence sanitaire avec une approche politique à plus long terme.

Articulation des temps longs et courts : un télétravail négocié

Profitant de l'espace laissé par les ordonnances Macron de 2017, la négociation collective revient d'abord dans le jeu, notamment par des accords d'entreprise qui voient le jour dès les premiers mois de la pandémie. L'ANI du 26 novembre 2020 sur le télétravail en France est signé dans un contexte où la pandémie de Covid-19 avait accéléré le déploiement du télétravail, souvent de manière précipitée. Cet accord national vise à adapter, préciser et réaffirmer le cadre juridique du télétravail qui était principalement régi par l'accord de 2005 et par certaines dispositions du Code du travail. L'ANI de 2020 précise les règles du télétravail en France, abordant la définition des postes adaptés, l'exigence du consentement mutuel de l'employeur et du salarié (double volontariat), et l'obligation pour l'employeur de motiver tout refus de télétravail. Il stipule également que les frais professionnels doivent être couverts par l'employeur et met en place une période d'adaptation pour les nouveaux télétravailleurs, assurant ainsi une transition vers le télétravail.

Les phases de la pandémie rythment le court terme de la négociation

Les temps courts de l'action publique dont le cadre a été fixé par l'État conduisant à une massification du télétravail, ont imposé aux entreprises de chercher leur propre politique locale. Dans nombre d'entre elles, notamment des TPE et PME, les règles du télétravail ont été définies de manière unilatérale par les employeurs. Dans d'autres entreprises, la négociation collective s'est imposée pour changer l'environnement de travail, ce dont rend compte notre projet de recherche sur la négociation d'entreprise.¹² Deux cas illustrent le spectre de l'évolution de la règle du télétravail à court terme.

Le court terme non écrit

L'exemple d'une entreprise du secteur d'aide à la personne montre comment les négociations sur le télétravail ont évolué au cours de la pandémie de Covid-19, en particulier pour les petites entreprises où la formalisation des négociations peut être minimale. Le processus de négociation dans cette entreprise a été adaptatif, sans aboutir à un accord écrit ni à une charte, ce qui reflète une tendance plus large dans de nombreuses TPE et PME.

La direction n'a pas cherché à formaliser les arrangements par écrit, arguant que cela créerait trop de bureaucratie, bien que des discussions sur une charte d'entreprise aient eu lieu. Les décisions sur le télétravail ont été prises de manière unilatérale, malgré des efforts pour engager le dialogue avec les employés et le comité social et économique (CSE) pour évaluer les impacts du télétravail. Ces discussions ont permis de réajuster les règles en fonction des retours d'expérience et des besoins des salariés.

<p>Première phase (1^{er} confinement)</p>	<p>Les employés administratifs ont travaillé à domicile 3,5 jours par semaine, avec des réunions obligatoires en personne le lundi après-midi et deux autres demi-journées par semaine. Le directeur restait présent physiquement pour assurer la liaison avec le personnel.</p>
<p>Deuxième phase (confinements suivants)</p>	<p>Le télétravail a été réduit à deux jours par semaine, avec la présence d'au moins un membre de l'équipe administrative chaque jour au bureau pour maintenir la continuité.</p>
<p>Troisième phase (à partir de septembre 2021)</p>	<p>Après évaluation des expériences précédentes, l'entreprise a expérimenté un modèle où chaque salarié avait droit à un jour de télétravail par semaine, visant un retour progressif à une situation normale.</p>

¹² Le projet TELTRA (2020-2021), financé par l'ANR sous le programme RA-COVID, a étudié les dynamiques du télétravail à travers une recherche de 12 mois incluant des visites dans sept entreprises. L'équipe a réalisé 60 entretiens avec des négociateurs et des salariés, enrichis par une analyse documentaire sur les négociations de télétravail. Les entreprises ont été choisies pour leur variété et les défis spécifiques au télétravail. Nous remercions Timo Giotto et un groupe de six experts pluridisciplinaires de l'ARACT-Occitanie d'avoir participé à cette recherche. Nous nous appuyons ici sur Giotto et Thoemmes (2022).

Dans ce cas, l'adaptation continue des règles du télétravail répondait à un contexte changeant et aux défis posés par la pandémie, tout en mettant en évidence une certaine fragilité dans la régulation sociale et la négociation collective au sein de petites structures. Cette flexibilité peut être vue comme nécessaire dans des circonstances exceptionnelles, mais soulève aussi des questions sur la durabilité et l'équité des arrangements de télétravail à long terme.

Le court terme formalisé

L'adaptation au télétravail au sein d'une grande entreprise d'assurances, déclenchée par la crise du Covid-19, illustre de manière significative les défis et les stratégies associés à la gestion du travail à distance. Dès mars 2020, cette période a été caractérisée par une série de négociations intensives et continues, facilitées par des réunions paritaires quotidiennes puis hebdomadaires. Reflet d'un engagement profond pour la concertation, celles-ci ont permis de prendre en compte et de « déminer » en temps réel les problématiques émergentes.

L'importance de la collaboration entre les différentes parties prenantes pour naviguer efficacement à travers les incertitudes de la pandémie s'est incarnée dans une intersyndicale. De mars 2020 à mars 2021, ont été négociés douze avenants à l'accord d'entreprise visant à ajuster les modalités du télétravail selon l'évolution de la situation sanitaire et les besoins de l'organisation et de ses salariés. Chaque avenant abordait des aspects spécifiques tels que le nombre de jours de télétravail permis, les conditions de retour sur le site, l'organisation de la présence sur site, la nécessité de déconnexion, le rôle accru du management, les critères pour les dérogations.

La réponse immédiate aux conditions changeantes durant la pandémie a mis en évidence la capacité de l'entreprise à implémenter des solutions à court terme qui devaient à la fois permettre d'assurer la continuité des activités et de répondre aux inquiétudes des salariés. Cette approche a aussi soulevé des questions sur la pérennité de telles pratiques de négociation et de gestion du travail à distance.

Façonner le long terme : la limitation du télétravail

D'après les résultats de notre recherche menée et contrairement à une idée reçue, le télétravail n'est pas devenu la norme à l'issue de la crise sanitaire. Comment l'avenir du télétravail a-t-il

été envisagé dans ces entreprises ? L'expérience de plusieurs secteurs montre que les entreprises tendent à limiter les opportunités de télétravail. Dans le secteur du commerce agricole, un accord particulièrement restrictif réserve le télétravail à des cas exceptionnels, traduisant une certaine réticence à la généralisation de cette modalité. Dans l'industrie métallurgique, le télétravail est autorisé à raison d'un jour par semaine, avec des restrictions spécifiques sur certains jours pour favoriser la collaboration en personne. Une entreprise d'assurances a réinstauré un régime de télétravail limité à un ou deux jours par semaine. Au sein de la fonction publique territoriale, un accord initial autorisant un jour de télétravail a été modifié pendant la pandémie pour permettre jusqu'à cinq jours, avant de revenir à un seul jour par semaine, reflétant une adaptation temporaire aux contraintes du confinement.

La majorité des accords d'entreprise étudiés dans notre recherche limite donc le télétravail à une seule journée par semaine, après avoir imposé un télétravail maximal pendant le premier confinement à celles et ceux dont les postes le permettaient¹³. Les données nationales de 2021 confirment cette évolution du télétravail. Au 31 octobre 2021, 42 % des salariés travaillaient pour des entreprises n'autorisant pas le télétravail. Par ailleurs, le télétravail à temps plein diminue : fin octobre, seulement 8 % des employés étaient dans des entreprises permettant le télétravail toute la semaine, contre 13 % fin août 2021. De plus, 51 % des salariés étaient dans des entreprises autorisant le télétravail, mais uniquement pour un nombre restreint de jours par semaine (DARES, 2021).

La reprise en main de l'action publique par la négociation collective et, plus généralement, par les entreprises a orchestré, non sans difficultés, le retour sur le lieu de travail pour de nombreux salariés. La nouvelle politique de long terme repose ainsi sur la limitation du télétravail, bien que cette pratique se soit étendue à davantage de personnes. Il reste à déterminer si cette tendance se maintiendra dans les années à venir. Cette approche reflète une préférence pour le maintien d'une présence physique au bureau, facilitant la collaboration en personne et la gestion des collectifs de travail.

En conclusion, bien que le télétravail ait été largement adopté comme solution d'urgence, les stratégies à long terme des entreprises suggèrent

¹³ Nous avons abordé ailleurs les raisons ayant conduit à la limitation du télétravail, parmi lesquelles figurent l'autonomie paradoxale qu'il peut impliquer ainsi que les menaces sur le bien-être psychologique de certains salariés. (Thoemmes, 2023).

un retour graduel, mais déterminé au présentiel. Cette évolution souligne la volonté de trouver un équilibre entre souplesse pour les salariés et interaction directe pour maintenir la cohésion au sein des organisations. Les politiques futures vont donc naviguer entre ces deux exigences, en intégrant les leçons tirées de la pandémie pour redéfinir le monde du travail.

Conclusion : articulation des temporalités de l'action publique

Temporalités et évolution des règles

L'étude des temporalités dans l'action publique, en particulier concernant le télétravail, révèle une interaction complexe entre interventions à court terme et stratégies à long terme visant à approfondir ou restreindre cette pratique. Cette dualité temporelle est cruciale pour comprendre comment les règles s'adaptent et évoluent. L'exemple du télétravail montre que l'action publique, loin d'être exclusivement réservée à l'État, est largement coproduite par les entreprises, les employeurs, les représentants des salariés et les organisations syndicales. L'alternance entre court et long terme permet de distinguer le rôle des acteurs au sein de chaque période.

Le rôle du court terme

Le court terme vient perturber temporairement cette création de normes sociales. L'État a joué un rôle prépondérant lors de la crise du Covid-19, en prenant des mesures rapides pour encourager fortement le télétravail et limiter la propagation du virus. Ces mesures, bien que temporaires, ont initié des changements dans les habitudes de travail. Les entreprises adaptent ces politiques à leur contexte spécifique, jouant un rôle crucial dans la manière dont ces politiques sont appliquées concrètement et leur capacité à rendre ces changements durables. Bien avant la fin de la pandémie,

le rôle déterminant revient au niveau local, où la négociation et les décisions des entreprises prédominent. Cependant, le paradigme a évolué vers une limitation du télétravail, perçu comme excessif pendant la pandémie. L'action publique de court terme a donc eu un impact fondamental et complexe : elle a temporairement délégué la création des normes à l'État, généralisé le télétravail à une part importante des salariés, mais aussi jeté les bases d'un retour au présentiel au cours de la pandémie contre la volonté de l'État. Ce processus de retour à la normale est incertain et reflète la nature souvent imprévisible des résultats d'une action publique de long terme.

L'alternance du long et du court terme

Notre proposition porte sur une tripartition de l'action publique dans le temps. Consécutives à des expériences isolées dans des entreprises, le premier long terme pourrait correspondre à l'encouragement du télétravail par la négociation collective nationale depuis 2005 jusqu'à la pandémie. Ensuite, le court terme correspondrait à la phase initiale de la pandémie (2020). Le second long terme se développe au cours de la pandémie en 2020 jusqu'à nos jours, cherchant à restreindre le télétravail.

La primauté du politique sur les temporalités

L'exemple du télétravail met en lumière la complexité des temporalités dans l'action publique, remettant en question l'idée d'une tendance uniforme à l'accélération des réformes et à la gestion urgente. Les variations telles que l'accélération, le ralentissement, la généralisation et la limitation dépendent des acteurs responsables de la définition des normes au cours de chaque période. La primauté du politique, manifestée par la capacité à établir des règles, renvoie les temporalités de l'action aux projets distincts des acteurs : l'État généralise le télétravail pour gérer la situation sanitaire à court terme, tandis que les entreprises le freinent pour favoriser leurs propres logiques socio-économiques à long terme. Le télétravail a commencé à regresser bien avant la fin de la

Tableau 2 : Action publique de courts et de longs termes sur le télétravail.

Temporalités de l'action	Long terme (2005-2020)	Court terme (2020)	Long terme (2020-en cours)
Objectif de la politique	Encouragement du télétravail	Généralisation du télétravail	Limitation du télétravail
Acteurs principaux	Négociation collective, État	État	Entreprises, Négociation collective

pandémie, sous la pression des entreprises désireuses de revenir à une normalité pré-pandémique. Les temporalités de l'action publique ne sont donc pas forcément déterminantes dans les résultats des politiques. Les décisions prises en urgence peuvent être révisées ou abandonnées selon les dynamiques économiques, sociales et politiques.

L'importance de la négociation et de la légitimité des règles

Le télétravail souligne l'importance de la négociation dans l'analyse des temporalités de l'action

publique. Cela ne signifie pas que la démocratie sociale ou les entreprises prévalent sur le système politique, mais que toute action publique résulte de négociations et nécessite que les règles soient perçues comme légitimes. Le court terme a imposé le télétravail comme norme quotidienne, mais une nouvelle politique de long terme a entraîné un retour progressif au présentiel, souvent ressenti comme une perte de qualité de vie par les télétravailleurs. Ce défaut de légitimité pourrait bien remettre en cause la politique de long terme visant à limiter le télétravail¹⁴.

Jens Thoemmes est directeur de recherche au CNRS et membre du CERTOP.

¹⁴ Pour approfondir ce point : Thoemmes (2023).

Bibliographie

- Baumgartner F.R., Jones B.D. (1993),**
Agendas and Instability in American Politics, Chicago London, University of Chicago Press, 316 p.
- Bergeaud A., Cette G., Drapala S. (2023),**
“Telework and Productivity Before, During and After the COVID-19 Crisis”, *Économie et Statistique / Economics and Statistics*, 539, pp. 73-89.
- Breton T. (1994),**
Le télétravail en France : situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques : rapport au ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et au ministre des Entreprises et du Développement économique, Paris, La Documentation française (Collection des rapports officiels), 283 p.
- Commaille J., Simoulin V., Thoemmes J. (2014),**
« Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 19.
- DARES (2021),**
« Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19 », *Enquête flash novembre 2021*, Paris, DARES.
- Duran P. (1999),**
Penser l'action publique, Paris, L.G.D.J., 238 p.
- Giotto T., Thoemmes J. (2022),**
« La négociation du télétravail : dynamique, variété et fragilité », *Négociations*, 38, 2, pp. 35-53, <https://www.cairn.info/revue-negociations-2022-2-page-35.htm>.
- Groux G. (2001),**
L'action publique négociée : approches à partir des « 35 heures » France-Europe, Paris, L'Harmattan, 334 p.
- Haicault M. (1998),**
Travail à distance et/ou travail à domicile : le télétravail, Nouvelles formes d'emploi, nouveaux contenus de travail, des logiques contradictoires, rapport de recherche, Laboratoire d'économie et sociologie du travail (LEST), 43 p.
- Hallépée S., Mauroux A. (2019),**
« Le télétravail permet-il d'améliorer les conditions de travail des cadres ? », in *L'économie et la société à l'ère du numérique, édition 2019*, Insee Références, pp. 43-54.
- Kingdon J.W. (1984),**
Agendas, alternatives, and public policies, Boston, Little, Brown, 240 p.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2007),**
Sociologie de l'action publique, Paris, Armand Colin, 126 p.
- Lasswell H.D. (1956),**
The decision process: seven categories of functional analysis, College Park, Md., Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland (Studies in government), 23 p.
- Reynaud J.-D. (1989),**
Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale, Paris, A. Colin, 348 p.
- Reynaud J.-D. (2003),**
« Ordre social et normativité ordinaire », in Terssac G. de (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris, La Découverte, pp. 241-249.
- Supiot A. (2001),**
Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford and New York, Oxford University Press, 276 p.
- Thoemmes J. (2023),**
« Le paradoxe du télétravail », *Les Mondes du travail*, 30, pp. 119-136, <https://hal.science/hal-04206134>.
- Villermé L.R. (1840),**
Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie, Paris, Jules Renouard et Cie, 446 p.

La course contre la montre : dynamiques des politiques de conciliation entre temps de travail et temps personnel

Sophie Goossens et Annick Masselot

La question de la conciliation entre temps de travail et temps personnel a commencé à se poser dès les années 1960, avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Les politiques publiques de l'Union européenne et des États membres ont largement contribué à faciliter cette conciliation. Cependant, ces avancées ont parfois été en décalage avec les mœurs, qui, elles, ont évolué plus lentement. En outre, les États membres ont adopté des approches différentes quant à la manière d'aborder la conciliation. Ces approches divergentes ont été gommées avec l'adoption de la directive 2019/1158, qui tend à valoriser la conciliation entre temps de travail et temps personnel en tant qu'enjeu sociétal et non simplement comme un aménagement du travail productif. Malgré les avancées majeures apportées par la directive 2019/1158, notamment l'élargissement de la définition d'« aidant » et l'insistance sur la nécessité de rendre le travail plus flexible, les femmes continuent d'avoir des difficultés à concilier temps de travail et temps personnel. Pour illustrer notre propos, nous présentons la mise en œuvre concrète des questions de conciliation entre temps de travail et temps personnel dans trois États membres (la France, le Luxembourg et la Suède).

La question de l'organisation des temps entre vie professionnelle et vie privée a commencé à sérieusement se poser dès la fin des années 1960 avec la deuxième vague féministe qui a fortement influencé l'émancipation des femmes dans de nombreux pays européens, notamment à travers l'autodétermination sexuelle et financière (Bard, 2012). La maîtrise de leur fécondité et de leurs finances a permis aux femmes d'envisager de s'investir en dehors de la sphère strictement familiale. Ceci s'est traduit par l'entrée massive des femmes sur le marché du travail qui a bousculé la répartition sexuée des tâches domestiques au sein du modèle familial nucléaire dominant dans les années 1960. Selon ce modèle, la famille est composée d'un couple hétérosexuel ayant un ou plusieurs enfants à charge, l'homme exerçant une activité rémunérée à l'extérieur du foyer et la femme s'occupant du travail non productif. Le travail productif des femmes remettait donc

en cause ce modèle, en particulier le concept de « bon père de famille » instauré en France au début du XIX^e siècle par le code Napoléon, qui place l'homme en tant que pourvoyeur principal de la famille (Lehoux, 2016). C'est pourquoi le basculement vers une répartition plus égale du travail productif s'est heurté à des résistances. Les politiques publiques destinées à faciliter la conciliation des sphères privée et professionnelle se sont donc parfois trouvées en décalage avec les mœurs. Ainsi, l'entrée massive sur le marché du travail n'a pas immédiatement coïncidé en pratique avec une répartition plus égale du travail non rémunéré.

À partir des années 1970, la question de la conciliation entre temps de travail et temps personnel a progressivement pris de l'ampleur de façon similaire au sein des États membres de l'Union européenne. Cet article vise à analyser le développement de la législation européenne

dans ce domaine en illustrant la mise en œuvre concrète des différentes mesures dans trois États membres, la France, le Luxembourg et la Suède, des années 1970 jusqu'à nos jours.

La Suède, qui fait figure de modèle en la matière, a examiné dès le début des années 1970 la question de la conciliation sous l'angle du bien-être des familles et du financement des régimes sociaux. Contrairement à ce pays, en France et au Luxembourg, la conciliation entre vie professionnelle et vie privée a, jusque dans les années 2010, été axée autour de la question de l'intégration professionnelle des femmes, au travers notamment du congé de maternité, de la protection contre le licenciement pendant la grossesse et du développement des modes de garde. C'est cette dernière approche qui a été historiquement adoptée par le législateur européen.

L'adoption de la directive 2019/1158 du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants (ci-après, la « directive de 2019 ») marque néanmoins un tournant dans ce domaine.¹ Bien qu'adoptée avant la pandémie de Covid-19 et le développement rapide et généralisé du télétravail pour les salariés du secteur tertiaire, cette directive répond à de nombreuses problématiques posées durant cette période et est principalement axée autour de quatre aspects identifiés comme essentiels à la conciliation entre temps de travail et temps personnel, qui font d'ailleurs écho au modèle suédois : le congé parental rémunéré, le congé de paternité, le congé pour aidants et le droit de demander des modalités de travail flexibles (Caracciolo di Torella, 2020). Il est important de souligner le vocabulaire employé dans la directive de 2019. Il n'y est pas question de « conciliation », mais d'« équilibre », terminologie employée en suédois (*balans*), qui implique une répartition équitable du temps entre les différentes sphères et non un compromis au détriment de l'une ou l'autre sphère. En outre, le champ d'application de la directive est étendu aux travailleurs au sens large, incluant les travailleurs indépendants dont les femmes représentent une part croissante (OCDE, 2017). La directive de 2019 a initié un vrai changement de paradigme en réorientant la question de la conciliation entre temps de travail et temps personnel vers une question de temps de vie privée des individus et non plus comme un instrument de soutien au travail productif.

Force est cependant de constater que malgré les progrès significatifs pour améliorer la conciliation entre temps de travail et temps personnel, cette problématique reste d'actualité : la répartition des tâches domestiques demeure inégale et les femmes continuent à devoir jongler, tant bien que mal, entre leurs obligations professionnelles et familiales.

Des années 1970 aux années 2000 : une conciliation des temps centrée sur le travail productif

La construction de l'égalité hommes/femmes s'est d'abord faite dans l'Union européenne sur la base d'une égalité formelle, avec l'idée que les femmes devaient être des travailleurs comme les hommes. Cela s'est traduit par l'adoption de mesures d'interdiction des discriminations liées au sexe au travail. Très vite, cependant, il a été nécessaire de considérer des aménagements pour répondre au fait que les travailleuses avaient *aussi* des obligations domestiques qui les empêchaient de suivre pleinement le modèle masculin de l'organisation du travail. Les impératifs biologiques tels que la maternité ou les obligations sociales de soin (*care*) reposent largement sur les travailleuses. En conséquence, le législateur a introduit des considérations d'égalité afin de permettre aux femmes de concilier leurs temps liés au travail d'une part, et à la famille d'autre part. Mais c'est le temps des femmes qui a été considérablement transformé pour répondre aux demandes du travail productif : les hommes, quant à eux, ont largement et jusqu'à très récemment été ignorés par les législations tant européennes que nationales.

Il s'agit ici de mettre en évidence la façon dont le temps des travailleuses a été mis au service de la production. Cinq aspects sont examinés : le concept de non-discrimination au travail, l'imposition du modèle masculin et la défamiliarisation des modes de garde ainsi que les congés de maternité et l'absence de mesures réciproques pour les hommes.

¹ Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil.

Non-discrimination dans l'emploi

La directive du 9 février 1976 sur l'égalité de traitement² interdisait les discriminations au travail entre les hommes et les femmes au sein de l'Union européenne. Trente ans plus tard, la directive 2006/54/CE (refonte)³ cimenter le principe d'égalité hommes/femmes.

Les États membres ont également adopté des mesures de non-discrimination liées à la sphère professionnelle. La Suède a établi en 1973 un ministère chargé de l'égalité hommes/femmes⁴ et adopté une première loi en 1979 sur l'égalité hommes/femmes au travail⁵ dont le but était de donner aux hommes et aux femmes les mêmes droits en termes de recrutement, de conditions de travail et de progression de carrière. Cette loi prévoyait que les salariés ou demandeurs d'emploi ne devaient pas être traités de façon défavorable selon leur sexe. Pour être rendue applicable dans les faits, cette loi a introduit l'obligation pour l'employeur d'adopter des mesures « positives » visant à favoriser l'égalité, ainsi que des mécanismes de transparence et de sanctions. Une autre avancée importante fut la création d'un ombudsman de l'égalité (*jämställhetsombudsmannen*), qui a depuis été remplacé par un ombudsman contre les discriminations (*diskrimineringsombudsmannen*).

En France, l'égalité hommes/femmes est garantie depuis 1946 dans le préambule de la Constitution (« La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme »). La reconnaissance de l'égalité dans la sphère professionnelle en particulier est apparue en France près d'une décennie après la Suède, au début des années 1980.⁶ La législation intègre les principes de non-discrimination en ce qui concerne notamment l'embauche et le licenciement. Il est important de noter que les dispositions législatives préoyaient la possibilité pour l'employeur d'appliquer des différences de traitement pour « motif légitime ». La directive du 9 février 1976 a ensuite été transposée en France par deux lois : la

loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 dite « loi Roudy » en ce qui concerne l'égalité professionnelle dans le secteur privé, et la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dite « loi Le Pors » pour le secteur public.⁷ La loi Roudy opère un changement important par rapport aux lois de 1972 et 1975 en substituant à la notion de « motif légitime » la notion de « valeur égale ». À l'instar de la loi suédoise de 1979, elle introduit des mécanismes de sanctions et l'obligation pour l'employeur de prendre des mesures « positives » de promotion de l'égalité des chances. Parmi ces mesures, on peut citer l'obligation pour l'employeur d'établir un rapport – annuel – de situation comparée (RSC) pour attester la situation de l'égalité hommes/femmes dans l'entreprise.

Au Luxembourg, la création du Mouvement de libération des femmes (MLF), un mouvement féministe fondé officiellement en 1971, coïncide avec l'adoption de lois émancipatrices des femmes, telle que la loi du 12 décembre 1972 relative aux droits et devoirs des époux qui les met désormais sur un pied d'égalité, alors qu'auparavant les femmes avaient un statut d'infériorité. S'en sont suivis le règlement grand-ducal du 10 juillet 1974 relatif à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, puis la loi du 8 décembre 1981 relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

Ces lois d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes adoptées concomitamment dans différents États membres ont permis d'entériner législativement les revendications des mouvements féministes des années 1960 et 1970, tout en accélérant l'adoption de textes communs au niveau européen. Cependant, les comportements en matière d'égalité parmi la population n'ont pas changé du jour au lendemain à la suite de l'adoption de ces textes. Cette adaptation, accompagnée par la législation, s'est faite de manière progressive, malgré des réformes qui se sont enchaînées assez rapidement.

2 Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

3 Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

4 Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor (Ju 1973:03) (*comité suédois pour l'égalité hommes/femmes*).

5 Lag (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (*loi suédoise n° 1118 de 1979 sur l'égalité professionnelle hommes/femmes*).

6 Avec la loi n° 72-1143 du 2 décembre 1972 relative à l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ainsi que la loi n° 75-625 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant le Code du travail en ce qui concerne les règles particulières au travail des femmes, ainsi que l'art. L. 298 du code de la sécurité sociale et les art. 187-1 et 416 du Code pénal.

7 Lois n° 83-634 (dite loi Le Pors) et n° 83-635 (dite loi Roudy) du 13 juillet 1983.

L'employé-e affranchi-e de toute contrainte : un modèle encore largement masculin

La conciliation entre temps de travail et temps personnel s'est construite autour de l'organisation du temps de travail pour permettre aux femmes de s'insérer sur un marché du travail rigide et masculin. Perçue comme un moyen d'optimiser le travail productif, elle a contribué à favoriser une forme d'égalité hommes/femmes développée à l'aune du modèle masculin, fondé sur le travail à horaires rigides et à temps plein.

Les intérêts économiques ont ainsi rapidement pris le pas dans le développement de la législation européenne, illustré par la recommandation du Conseil européen de 1992 concernant la garde des enfants (« recommandation de 1992 »)⁸ qui, bien que sous-tendue par des considérations liées à l'égalité hommes / femmes, est restée essentiellement motivée par la garantie de l'accès des femmes au marché du travail plutôt que la promotion du partage plus égal du travail domestique.

Les réglementations suivantes n'ont fait que confirmer cette tendance. Le Traité d'Amsterdam a introduit en 1999 un titre sur l'emploi⁹ qui insiste sur l'employabilité des hommes et des femmes. Ce titre prend acte du fait que les femmes, ayant traditionnellement un désavantage structurel du fait de leurs responsabilités domestiques, voient leurs opportunités professionnelles réduites (Rubery et Fagan, 1998). Il fallait donc que les politiques de l'emploi reflètent et apportent des solutions à la réalité des relations de genre à l'intérieur comme à l'extérieur du travail rémunéré.

L'année suivante, le Conseil européen de Lisbonne adoptait l'objectif stratégique de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».¹⁰ Les années 2000 marquent ainsi un changement de politique : d'un combat contre le chômage, on passe à une politique d'encouragement de l'emploi à travers la croissance et les opportunités pour les travailleurs et travailleuses qualifié-es (Ferrera, Hemerijck et Rhodes, 2000, pages 77 à 78). La nouvelle stratégie du Conseil inclut un nombre de buts à atteindre

pour 2010, parmi lesquels l'augmentation du taux d'emploi des femmes actives de 51 % à plus de 60 %. Pour atteindre ces objectifs, l'Union européenne encourage les États membres à développer des politiques de conciliation entre temps de travail et temps personnel, ce qui passe notamment par l'accès à des modes de garde abordables, accessibles et de qualité pour les enfants,¹¹ ainsi que des régimes de congé parental et d'autres types de congé.¹²

Ces politiques publiques, fortement influencées par des objectifs économiques, n'étaient qu'indirectement dictées par le principe d'égalité de genre, et ignoraient largement le travail domestique. Il en résulte que seul le temps des femmes était concerné par la transformation ; temps qui s'est réduit pour la sphère privée et rallongé pour la sphère professionnelle. L'égalité des opportunités en tant que vision féministe incluant l'égalité du partage des tâches domestiques a été progressivement remplacée par une vision de l'égalité des opportunités au service d'une stratégie économique (Radulova, 2009). Par ailleurs, le temps nécessaire aux soins des personnes dépendantes et des enfants a été sacrifié, et des modes de garde externes sont devenus nécessaires.

La nécessité d'encourager le travail rémunéré des femmes, avec la conciliation entre temps de travail et temps personnel comme corollaire, reste un objectif majeur des politiques publiques au sein de l'Union européenne (Caracciolo di Torella et Masselot, 2010). Cet enjeu s'est matérialisé par l'adoption en 2008 d'un ensemble de mesures substantielles¹³. La crise financière de 2008, qui a éclaté quelques semaines plus tard, a cependant mis un coup d'arrêt à l'instauration de réglementations sociales concernant l'égalité des genres (Walby, 2015). En effet, la crise de la dette souveraine a impacté les systèmes sociaux des États membres, de sorte que les politiques de l'Union européenne ont pris un tournant dicté par des impératifs économiques (Gregory, Milner et Windebank, 2013).

Des modes de garde pour maximiser le travail rémunéré des femmes

Pour permettre aux femmes d'utiliser au maximum et durablement leur temps sur le marché du travail, il a fallu proposer des modes de garde adaptés aux contraintes du travail rémunéré. L'Union

⁸ Recommandation 92/241/CEE du 31 mars 1992 du Conseil européen concernant la garde des enfants.

⁹ Titre IX du TFUE.

¹⁰ Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm.

¹¹ Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 (SN 100/1/02 REV 1).

¹² Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999, J.O. [1999] C69/2.

¹³ Commission européenne, De nouvelles mesures pour mieux concilier travail et vie privée (MEMO/08/603 du 3 octobre 2008).

européenne, qui n'a pas de compétence précise en la matière, a développé dès les années 2000 des instruments de politiques légales souples pour inciter les États membres à proposer aux parents des services de garde d'enfants de qualité, accessibles et abordables. Parmi les objectifs de Barcelone adoptés par le Conseil européen en 2002, ceux relatifs à la garde d'enfants visaient 33 % des enfants de moins de trois ans et 90 % des enfants d'âge préscolaire.

La Suède a très tôt insisté sur la nécessité de mettre en place des modes de garde pour favoriser l'égalité hommes/femmes et le retour au travail des femmes après un congé (Edström, 2010 ; Parant, 2024). Les municipalités suédoises ont l'obligation d'offrir aux enfants une place en crèche municipale dès l'âge de 1 an, ce qui facilite le retour au travail des parents.¹⁴ Les horaires attribués varient en fonction de la situation des parents. Par exemple, si les parents sont demandeurs d'emploi ou en congé parental avec un autre enfant, la commune doit proposer un minimum de 3 heures par jour ou 15 heures par semaine de crèche. À partir de l'âge de 3 ans, tous les enfants ont droit à un minimum de 525 heures de crèche par an.¹⁵ Les tarifs sont modérés, dégressifs et calculés en pourcentage du revenu mensuel brut des parents ; ils dépendent également de la taille du foyer et du nombre d'heures passées en crèche. En 2024, un couple ayant des enfants inscrits à plein temps à la crèche dans la commune de Stockholm, et dont le revenu mensuel atteint au moins 56 250 couronnes suédoises (soit environ 4 800 euros), ne déboursa tout au plus que 3 % de son revenu brut mensuel pour le premier enfant (montant plafonné à 1 688 couronnes, soit 144 € par mois), 2 % pour le deuxième enfant (dans la limite de 1 125 couronnes, soit 96 €) et 1 % pour le troisième enfant (dans la limite de 563 couronnes, soit 48 €). La crèche est gratuite à partir du quatrième enfant.¹⁶ Les tarifs étant très raisonnables, les parents ne dépensent qu'une part minime de leur salaire en frais de garde, ce qui les incite à reprendre une activité professionnelle. De plus, à la reprise du travail, ils bénéficient de congés payés spécifiques pour s'occuper de leur enfant en cas de maladie si celui-ci est scolarisé (*vård av barn*, plus connu sous l'abréviation

VAB) (Bergquist et Mähler, 2009). Les indemnités pour VAB sont versées jusqu'à 120 jours par an et par enfant, et s'élevaient en général à 75-80 % du revenu.¹⁷ Le VAB permet ainsi aux parents de ne pas être trop pénalisés au niveau financier en cas de maladie de leur(s) enfant(s). De plus, le VAB est largement entré dans les mœurs et fait partie intégrante de la vie professionnelle. En témoigne l'expression « *vabruari* » qui désigne le mois de février, réputé le mois où le plus de parents sont absents du travail pour cause de maladies hivernales de leurs enfants.¹⁸ Le monde du travail suédois a aujourd'hui largement intégré cet aspect de la conciliation entre temps de travail et temps personnel.

Le Luxembourg subventionne quant à lui 20 heures gratuites par semaine pour l'accueil en structure pour la petite enfance pour tous les enfants de plus de 1 an résidant au Luxembourg, que la structure soit conventionnée (associations à but non lucratif ou structures gérées par des communes), ou privée.¹⁹ Cela permet aux femmes d'occuper des emplois au moins à temps partiel sans impact financier. Au-delà de ces 20 heures gratuites, le Luxembourg finance en partie les heures supplémentaires en fonction du revenu des parents et de la taille du foyer par le biais du système chèque-service accueil.²⁰ Les places en crèche municipale sont attribuées en priorité aux familles monoparentales ou socialement défavorisées. Les crèches municipales appliquent des tarifs forfaitaires, soit à temps plein (50 heures/semaine incluant 5 repas), soit à mi-temps (25 heures/semaine avec ou sans repas).²¹ Ces horaires se calquent sur le temps de travail des emplois à temps plein (40 heures/semaine) et à mi-temps (20 heures/semaine), en incluant un temps de trajet pour déposer et aller chercher les enfants à la crèche. Ils présupposent donc qu'au moins un des parents occupe un emploi salarié typique.

En France, il existe une multitude de modes de garde. On peut citer les crèches, telles que les crèches collectives, les crèches d'entreprise, les crèches parentales et les micro-crèches, ainsi que les modes de garde individuels, tels que les assistant-es maternel-les.²² Les amplitudes horaires sont

14 <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/ratt-till-forskola>.

15 Skollag (2010:800), 8 kap. 3-7, 12, 16 och 20 §§ (loi suédoise n° 800 de 2010 sur l'enseignement, chapitre 8, articles 3 à 7, 12, 16 et 20).

16 <https://forskola.stockholm/avgifter/>.

17 <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/vard-av-barn-vab>.

18 <https://sverigesradio.se/artikel/vabruari-igang-pa-allvar-hog-smittspridning-av-flera-sjukdomar>.

19 <https://men.public.lu/fr/systeme-educatif/enfance/02-gratuite.html>.

20 *Ibid.*

21 <https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/soutenir-les-familles/creches-municipales>.

22 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F601>.

généralement larges, certaines structures étant même ouvertes 24 h/24, les week-ends ou encore pendant les congés. Le choix des horaires est libre, c'est-à-dire que les parents peuvent sélectionner le mode de garde qui leur offre des horaires correspondant à leurs besoins.²³ Cela permet aux parents qui occupent des emplois atypiques, d'indépendants, ou avec des horaires décalés, comme les professionnels de santé, de concilier vie professionnelle et vie privée. Le pendant négatif de cette liberté de choix des horaires est qu'elle n'incite pas les employeurs à proposer des horaires de travail flexibles aux salariés. De plus, les aides financières dépendent du mode de garde ainsi que d'autres critères. Il existe donc une grande disparité de tarifs qui peuvent expliquer pourquoi certaines femmes sont parfois contraintes de ne prendre qu'un emploi à temps partiel, voire de différer leur retour à l'emploi.

Protection pré- et post-natale

En dehors du développement des modes de garde, les politiques publiques se sont focalisées sur la protection des femmes durant la grossesse et pendant la période postnatale. La directive 92/85 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail, adoptée au début des années 1990, a mis les États membres dans l'obligation de prévoir des standards minimums. Outre les mesures liées aux risques pour la santé et la sécurité au travail posés par les substances et les procédés industriels dangereux ou l'interdiction du travail de nuit, la directive prévoit des congés pour ces travailleuses. Les travailleuses enceintes peuvent passer des examens médicaux anténataux pendant leurs heures de travail sans perte de revenus. De plus, la directive prévoit un minimum de 14 semaines continues de congé maternité avant et/ou après la naissance. L'employeur doit garantir les droits liés au contrat de travail et le paiement d'une indemnité adéquate pour compenser toute perte de revenus pendant ces congés. En outre, la directive 92/85 interdit le

licenciement des travailleuses en raison de leur grossesse ou de leur maternité.

Pour la période précédant l'accouchement, les États membres ont rapidement mis en place la possibilité de prendre des jours d'arrêt maladie et un congé prénatal. La Suède prévoit ainsi jusqu'à soixante jours de congé prénatal,²⁴ le Luxembourg huit semaines,²⁵ et la France six semaines.²⁶ Contrairement aux jours d'arrêt maladie en dehors de la grossesse, qui ne sont généralement indemnisés qu'à compter de la fin de la période de carence de trois jours pour le secteur privé et d'un jour pour le secteur public en France, les jours d'arrêt maladie en lien avec la grossesse sont pris en charge à 100 % par l'assurance maladie dès le premier jour du sixième mois de grossesse.²⁷ Le Luxembourg et la Suède prévoient des régimes de prise en charge similaires. En outre, les salariées bénéficient d'une protection contre le licenciement durant leur grossesse, mais également pendant un certain temps après l'accouchement. Cette protection peut être absolue, comme c'est le cas en France et au Luxembourg,²⁸ ou relative – si le licenciement est justifié par des raisons objectives et ne résulte pas de la grossesse en elle-même –, comme en Suède.²⁹

La durée du congé postnatal varie considérablement selon les États membres. La France et le Luxembourg prévoient respectivement 10 et 12 semaines de congé de maternité à compter de la date d'accouchement,³⁰ alors que la Suède offre jusqu'à 480 jours à répartir entre les deux parents.³¹ Dans ce contexte, il est important de souligner que les modes de garde s'alignent sur la durée du congé de maternité. En effet, les structures d'accueil de la petite enfance en France et au Luxembourg sont ouvertes aux enfants dès l'âge de deux ou trois mois, alors qu'en Suède cet âge est en général fixé à 1 an.

Il existe également des disparités dans l'indemnisation du congé de maternité. On observe une corrélation entre la réduction de la durée du congé et l'augmentation de la rémunération, tout cela dans l'optique de limiter l'éloignement des femmes

²³ <https://mairie13.paris.fr/pages/bien-choisir-son-mode-d-accueil-22478>.

²⁴ <https://www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/foralder-och-barn/underlag-for-graviditetsspenning>.

²⁵ <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/conges/situation-perso/grossesse-maternite.html>.

²⁶ <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/les-absences-pour-maladie-et-conges-pour-evenements-familiaux/article/le-conge-de-maternite>.

²⁷ <https://www.ameli.fr/bayonne/medecin/exercice-liberal/prise-charge-situation-type-soin/situation-patient-maternite>.

²⁸ Article L. 1125-4 du Code du travail (France) ; article L. 337-1 du Code du travail (Luxembourg).

²⁹ Lag (1982:80) om anställningsskydd, 7 § (loi suédoise n° 80 de 1982 relative à la protection de l'emploi et aux conditions de travail), article 7 ; diskrimineringslag (2008:567), 2 kap. 1 § 1 p (loi suédoise n° 567 de 2008 relative aux discriminations, chapitre 2, article 1^{er}, paragraphe 1).

³⁰ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2265> ; <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/conges/situation-perso/grossesse-maternite.html>.

³¹ <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/foraldrapenning>.

du marché du travail pendant une longue période. En France, en 2024 les indemnités journalières perçues durant le congé de maternité sont calculées selon la somme des trois derniers salaires bruts perçus avant la date d'interruption du travail, divisé par un coefficient de 91,25 et dans la limite de 3 864 € par mois. La Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) retire au salaire journalier de base un taux forfaitaire de 21 %. Les indemnités journalières ne peuvent pas être inférieures à 10,79 € ni supérieures à 100,36 € par jour.³² Au Luxembourg, l'indemnité du congé de maternité est comprise entre le salaire social minimum mensuel et cinq fois le salaire social minimum mensuel.³³ En Suède, les parents perçoivent pendant 390 jours environ 80 % de leur salaire, dans la limite de 1 218 couronnes suédoises (soit 104 €) par jour s'ils ont travaillé au minimum 240 jours avant la date prévue de l'accouchement. Sinon, ce montant est réduit considérablement à 250 couronnes suédoises (21 €) par jour. Les 90 jours restants sont indemnisés à hauteur de 180 couronnes suédoises (15 €) par jour.³⁴ L'indemnisation du congé de maternité reste donc particulièrement faible pour les femmes qui occupent des emplois à temps partiel et/ou peu rémunérés, les étudiantes et les demandeuses d'emploi, car cette indemnisation est généralement calculée sur la base du salaire.

Et les hommes ?

Les politiques publiques ont largement ignoré les hommes en tant que parents, reflétant le fait qu'ils ne donnaient pas naissance et que la charge parentale incombeait principalement aux mères, ce qui signifiait qu'ils n'avaient pas besoin de bénéficier de droits parentaux similaires à ceux attribués aux mères. C'est pourquoi le congé de paternité est resté le « parent pauvre » du congé parental. En effet, celui-ci était généralement de courte durée et peu, voire non rémunéré.

Le législateur de l'Union européenne a longtemps donné le signal que les congés pour s'occuper des nouveau-nés étaient une affaire de femmes. La

directive 92/85 ignore les pères, qui n'ont que progressivement été pris en compte à partir des années 2000. L'article 16 de la directive 2006/54 reconnaît aux États membres le droit de décider d'accorder ou non un droit au congé de paternité, et de sa durée. Si ce droit existe, il doit être protégé au même titre que le congé de maternité.

En France, le seul congé rémunéré disponible pour les pères jusqu'au début des années 2000 était le congé de naissance créé en 1946.³⁵ Le congé de naissance, toujours d'actualité aujourd'hui, s'élève à 3 jours pour chaque naissance, à compter du jour de la naissance de l'enfant ou du premier jour ouvrable qui suit.³⁶ C'est en 2002 qu'un congé additionnel, le congé de paternité, a été instauré.³⁷ Initialement d'une durée de 11 jours calendaires après la naissance ou l'adoption d'un enfant et de 18 jours calendaires lors de la naissance de plusieurs enfants, ce congé n'était ni rémunéré, ni obligatoire. Ainsi, peu de pères en faisaient usage. Depuis le 1^{er} juillet 2021, la durée du congé de paternité se monte à 25 jours calendaires, dont 4 jours obligatoires, et 32 jours calendaires en cas de naissance multiple.³⁸ Contrairement au congé de naissance, le congé de paternité peut être différé : il peut être pris dans les six mois suivant la naissance de l'enfant. Certaines dispositions existent également dans le cas où le conjoint vivant avec la mère n'est pas le père de l'enfant, ce qui permet une répartition des tâches au sein du couple et ne laisse pas la garde de l'enfant au seul soin de la mère biologique.³⁹ Une grande évolution depuis l'instauration du congé de paternité est l'introduction en 2021 d'indemnités journalières pour les salariés, mais aussi pour les travailleurs indépendants, gérants non-salariés, professions libérales, commerçants ou artisans.⁴⁰ Les travailleurs indépendants, gérants non-salariés, professions libérales, commerçants ou artisans peuvent prendre un congé paternité, dans les 6 mois suivant la naissance de leur enfant ou de celui de leur conjointe. Au titre de ce congé de paternité et d'accueil de l'enfant, ils peuvent bénéficier d'une indemnité journalière forfaitaire de 63,52 € par

32 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2265>.

33 <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/conges/situation-perso/grossesse-maternite.html>.

34 <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/foraldrapenning>.

35 Loi du 18 mai 1946 tendant à accorder au chef de famille, salarié, fonctionnaire, ou agent des services publics, un congé supplémentaire à l'occasion de chaque naissance à son foyer.

36 Article L. 3142-4 du Code du travail (France).

37 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/etudes-et-resultats/le-conge-de-paternite-un-droit-exerce-par-sept-peres-sur-dix>.

38 <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/entreprises-conge-paternite-obligations>.

39 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3156>.

40 <https://www.ameli.fr/bayonne/assure/remboursements/indemnites-journalieres-maladie-maternite-paternite/conge-paternite-accueil-enfant>.

jour (au 1^{er} janvier 2024), sous réserve d'éligibilité.⁴¹ Les allocataires du chômage peuvent également bénéficier d'indemnités journalières sous réserve de remplir les conditions requises.⁴²

Le Luxembourg a également tenu compte de l'inégalité de traitement entre salariés et travailleurs indépendants et récemment étendu les droits liés au congé de paternité à ces derniers.⁴³ Le congé de paternité luxembourgeois est plus court que le congé de paternité français, avec une durée de 10 jours (80 heures fractionnables), qui peuvent être pris dans les deux mois suivant la date de l'accouchement. Ce congé est cumulatif en cas de naissance multiple et est fixé au prorata du temps de travail hebdomadaire. Ainsi, un salarié à temps partiel aura un congé de paternité d'une durée réduite par rapport à un salarié employé à temps plein. Le congé de paternité est rémunéré de la même manière que le congé de maternité.

La différenciation de la durée des congés de maternité et paternité a contribué à perpétuer les inégalités hommes/femmes. En effet, les hommes s'absentent généralement moins longtemps de la sphère professionnelle et sont moins pénalisés financièrement que les femmes, ce qui a des répercussions à long terme en termes de carrière. Il est cependant important de souligner l'avancée que constitue l'alignement des indemnités journalières.

Vers une conciliation des temps centrée sur le temps personnel et la vie privée : une évolution majeure impulsée par la directive européenne 2019/1158

Depuis le début des années 2000, la conciliation entre temps de travail et temps personnel fondée sur le modèle productif fait l'objet de critiques

(Caracciolo di Torella et Masselot, 2010). La directive de 2019 en a pris acte et vise à faire progresser l'égalité des sexes en facilitant la participation des femmes au marché du travail sur un pied d'égalité avec les hommes (Waddington et Bell, 2021). Cette directive met notamment en lumière la valeur des tâches domestiques, qui sont réputées « invisibles », mais sont essentielles au fonctionnement des sociétés humaines.

La pandémie de Covid-19 a offert l'application pratique des constats posés par la directive de 2019. Celle-ci a également été précurseur de la volonté de flexibilité croissante des travailleurs et de la libération des contraintes traditionnelles du travail. Ce mouvement s'est traduit notamment par ce que certains ont appelé la « grande démission », de nombreux salariés démissionnant de leur emploi salarié et stable pendant ou juste après la pandémie de Covid-19 (Barfety, 2024, pp. 40-42). Ce mouvement opère une transition vers un modèle où le travail n'est plus placé au centre de la vie de l'individu, mais ne constitue qu'une partie d'un tout au sein duquel la vie privée prend une part croissante (Van Grunderbeeck, 2020). La directive de 2019 s'inscrit dans ce mouvement, avec la reconnaissance de l'importance des soins, la création d'un congé parental renforcé et la mise en place d'une flexibilisation du travail grâce à l'aménagement des horaires et autres modalités de travail.

Le temps des soins mis en lumière

La directive de 2019 introduit explicitement le concept de « soin » comme fil directeur de la conciliation entre temps de travail et temps personnel.⁴⁴ Elle reconnaît l'importance du travail non productif et d'autres types de soins qui étaient traditionnellement exclus de la conciliation. En effet, le concept de « soin » englobe non seulement les soins dispensés au sein de la famille nucléaire, avec la prévalence des soins des mères envers leurs enfants, mais également de ceux prodigués à des « membres de la famille ».⁴⁵

La possibilité de disposer de suffisamment de temps à consacrer aux activités de soin constitue

41 https://www.ameli.fr/assure/remboursements/indemnite-journalieres-maladie-maternite-paternite/conge-paternite-accueil-enfant?_cf_chl_rt_tk=yeVjE5Hstc8kHRLXcDe25htXZGS6OJO0rE6.atp2jwA-1724988762-0.0.1.1-5161.

42 <https://www.ameli.fr/bayonne/assure/remboursements/indemnite-journalieres-maladie-maternite-paternite/conge-paternite-accueil-enfant>.

43 Loi du 29 juillet 2023 portant modification de l'article L. 233-16 du code du travail et de l'article 28-5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (Luxembourg). Cette loi fait partie de la transposition en droit luxembourgeois de la directive de 2019.

44 Le concept de soin est une traduction littérale du concept anglais de *care*.

45 Par « membre de la famille », l'on entend « le fils, la fille, la mère, le père, le conjoint ou, lorsque la législation nationale reconnaît de tels partenariats civils, le partenaire civil d'un travailleur » (article 3(1) e).

un élément fondamental de la conciliation entre temps de travail et temps personnel. À la fin de la pandémie de Covid-19 en 2022, la Commission européenne a notamment déclaré que « [I]es soins [étaient] notre affaire à tous ». ⁴⁶ Cette approche tranche avec l'attitude générale de l'Union européenne qui, avant 2019, a eu tendance à ignorer les activités de soin, activités non rémunérées et non reconnues dans la comptabilité économique traditionnelle. De fait, les difficultés liées à la reconnaissance des soins sont multiples. D'une part, les soins sont difficiles à définir du point de vue juridique. D'autre part, pour adopter des mesures contraignantes sur le sujet, le législateur européen ne dispose que des compétences qui lui ont été attribuées par des traités (article 3 du traité sur l'Union européenne [TUE]), qui sont principalement sous-tendues par des considérations liées à l'économie de marché (Masselot, 2019). L'article 3(3) du TUE prévoit en effet à la fois que l'Union européenne établit un marché intérieur fondé sur une économie sociale de marché hautement compétitive et en même temps dresse une liste de droits fondés sur des principes de droits humains, ce qui inclut le « bien-être de ses peuples », ⁴⁷ le combat contre l'exclusion sociale et les discriminations, la justice et la protection sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. ⁴⁸ Bien que la Cour de Justice ait renforcé ce message en prononçant que les buts économiques sont secondaires par rapport aux buts sociaux qui représentent l'expression des droits fondamentaux, ⁴⁹ en pratique, les impératifs économiques prévalent le plus souvent. Il en résulte que le législateur traite très rarement de la question des activités de soin, laissant aux États membres la liberté de légiférer sur ces questions.

Il est cependant important de noter que l'Union européenne a créé un forum d'échange entre États membres afin d'encourager la mise en œuvre de mesures innovantes dans ce domaine. En outre, l'Union européenne a commencé à prendre en compte les défis liés à la notion de « soin ». Du point de vue formel, les professionnels des services liés aux soins (Sedacca, 2022) font souvent face à des conditions de travail difficiles, comprenant des

horaires irréguliers et atypiques, mal rémunérés et avec des perspectives de carrière limitées. ⁵⁰ Il en va de même des personnes qui exercent des activités de soin de façon informelle : elles sont souvent peu ou pas qualifiées, mal rémunérées et invisibles aux yeux du législateur, car leur travail n'est pas comptabilisé dans les systèmes traditionnels. Par conséquent, leur travail n'est pas toujours réglementé. Ces travailleurs sont souvent obligés de travailler dans l'économie de marché afin de subvenir à leur obligation de soin, mais leur accès au marché du travail est restreint du fait même de leur obligation de soin, ce qui limite leur autonomie financière et leur possibilité de se protéger contre les risques sociaux. Les économies modernes ne peuvent pas se permettre de se reposer exclusivement sur les aidants informels, car cela ne serait pas tenable, mais en même temps, les soins informels sont très répandus en Europe (Eurofound, 2020, Commission européenne, 2020).

Un congé parental renforcé et rémunéré

À la suite de la directive de 2019, les États membres tendent à progressivement gommer les différences entre congés maternité et paternité, ainsi qu'à introduire une durée de congé non transférable pour chaque parent (André, 2023). En dehors des périodes de congé non transférables, les parents décident entre eux des modalités de répartition du congé, ce qui leur laisse une certaine autonomie, mais peut également contribuer à maintenir les inégalités hommes/femmes.

La différenciation entre congé de maternité et congé de paternité devient particulièrement obsolète dans un contexte de diversification des modèles familiaux, notamment de familles recomposées ou lorsque les parents sont de même sexe. Ainsi, il est important de proposer un congé parental non généré et payé pour permettre aux deux parents de concilier leur vie privée et professionnelle, ce qui, *in fine*, favorise l'égalité hommes/femmes et inclut tout type de constellation familiale.

La Suède a remplacé dès 1974 le congé de maternité (« *moderskapsförsäkring* ») par un congé parental (« *föräldraförsäkring* »). Les femmes sont

⁴⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la stratégie européenne en matière de soins, Bruxelles, le 7.9.2022 COM (2022) 440 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0440>.

⁴⁷ Article 3(1) TUE.

⁴⁸ Article 3(3) TUE.

⁴⁹ Affaires jointes C-270/97 et C-271/97, *Deutsche Post contre Elisabeth Sievers et Brunhilde Schrage*. ECLI:EU:C:2000:76, point 57.

⁵⁰ Rapport du Parlement européen du 4 juillet 2013, sur l'impact de la crise en ce qui concerne l'accès aux soins des groupes vulnérables (2013/2044(INI)).

encouragées à occuper des emplois à temps plein, non seulement pour pouvoir financer leurs besoins actuels, mais également pour éviter d'être pénalisées financièrement lors d'une séparation ou de leur départ à la retraite. En effet, le niveau de retraite est lié au taux de cotisation durant la vie active. Les actions publiques ont donc privilégié la continuité sur le marché du travail des femmes grâce à différentes mesures durant toutes les étapes de leur la vie, du début de leur vie active à leur retraite. Contrairement à ce qui aurait pu être imaginé, l'introduction en Suède du congé parental n'a pas été immédiatement suivie par le public. La première année après l'instauration du congé parental, seul 0,5 % des indemnités ont été versées aux pères. Suite à cela, la Suède a introduit successivement en 1995, 2002 et 2016, un, deux, puis trois mois de congé réservés aux pères pour les inciter fortement à prendre un congé et, par ce biais, accélérer l'égalité hommes/femmes. En outre, grâce au système de congé parental, la Suède a pu facilement inclure les couples de même sexe et les parents non biologiques dans les politiques publiques de conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

Bien que le Luxembourg n'ait pas (encore) instauré de congé parental sur le modèle suédois, il a introduit par le biais de la loi du 29 juillet 2023 citée précédemment la possibilité pour un parent de même sexe de prendre le même congé que celui attribué aux pères. Auparavant, le parent de même sexe ne pouvait prendre ce congé qu'en cas d'adoption. Dorénavant, les parents de même sexe qui sont reconnus comme parents de naissance peuvent bénéficier de ce congé. La France a opté pour la même solution, avec le maintien d'un congé de maternité et d'un congé de paternité qui sont aménagés pour permettre d'intégrer la diversité des modèles familiaux. De même, les indemnités journalières des congés de maternité et paternité sont désormais largement alignées. Ainsi, même s'il persiste des congés différenciés, ils tendent à s'uniformiser et, probablement à terme, à aboutir à un congé parental unique.

Flexibilisation du travail

La pandémie de Covid-19 a contraint de nombreux travailleurs à travailler à domicile et cette expérience, lorsque cela n'a pas eu d'effet négatif sur la productivité, peut conduire les employeurs à être plus disposés à autoriser les employés à travailler à domicile pendant une partie de leurs heures de travail. La pandémie, combinée à la directive de 2019, a pu représenter une fenêtre d'opportunité à la fois pour revoir certaines configurations rigides du lieu de travail, comme la nécessité d'une

présence sur place pour effectuer le travail, et pour éroder la culture du présentéisme, préjudiciable aux travailleurs ayant des obligations de soin.

L'article 9 de la directive de 2019 accorde à tous les parents qui travaillent, et ce jusqu'aux 8 ans de leur(s) enfant(s) ainsi qu'à tous les aidants, le droit de demander des modalités de travail flexibles. Pour atteindre cet objectif, la directive de 2019 adopte une double approche. D'une part, elle propose des mesures qui aident directement les femmes à concilier travail et responsabilités familiales. Celles-ci incluent notamment la possibilité de demander des « formules souples de travail » (article 9), ainsi que le « droit de retrouver [à la fin du congé parental leur] emploi ou un poste au moins équivalent à des conditions qui ne [leur] soient pas moins favorables » (article 10). D'autre part, la directive de 2019 prévoit des mesures qui encouragent les hommes à jouer un rôle plus important dans l'exercice de leurs responsabilités familiales. Cette dernière approche reflète la conviction qu'une plus grande participation des hommes (et en particulier des pères) aux soins et à l'éducation des enfants réduit les exigences imposées aux femmes et facilite ainsi leur participation accrue au marché du travail.

Ainsi, la directive cherche à promouvoir un changement sur le marché du travail en répartissant différemment la manière dont les soins sont distribués dans les ménages et dans la société. Dans ce contexte, les modalités de travail flexibles sont des mesures qui peuvent aider les femmes et les hommes qui exercent à la fois un emploi et des activités de soin non rémunérées.

Il convient de souligner que c'est la première fois que les modalités de travail flexibles sont explicitement liées au concept plus large de responsabilité familiale dans le droit de l'Union européenne (Caracciolo di Torella, 2017). La directive reflète une approche fondée sur le cycle de vie, dans la mesure où elle reconnaît que le besoin pour les travailleurs de concilier temps de travail et temps personnel peut apparaître à tout moment de leur vie professionnelle, c'est-à-dire non seulement lorsqu'ils ont des enfants, mais également lorsqu'ils doivent s'occuper, par exemple, d'un partenaire gravement malade ou d'un parent à charge.

L'importance accordée aux modalités de travail flexibles dans la directive de 2019 marque un changement par rapport à la législation européenne antérieure qui mettaient l'accent sur l'octroi aux travailleurs, et principalement aux femmes, du droit de s'absenter du travail pour s'occuper de leurs enfants en cas de grossesse et pour le soin des enfants en bas âge. Bien que de telles mesures

aident les parents en autorisant des interruptions temporaires de la vie professionnelle, elles ne répondent pas à la question à long terme sur la façon de concilier travail et soins de manière continue. La directive de 2019 permet donc de franchir une étape majeure dans la mesure où le droit de demander des modalités de travail flexibles peut être exercé à tout moment par les travailleurs éligibles, qu'ils soient aidants ou parents.

Plusieurs critiques peuvent néanmoins être formulées à l'encontre de la directive de 2019. Premièrement, il n'existe pas de droit absolu à bénéficier de modalités de travail flexibles pour raison liée aux soins, mais seulement un droit de *demande* de telles modalités et de voir cette demande sérieusement examinée par l'employeur. COFACE Families Europe, un réseau européen de familles, bénévoles et professionnels qui œuvre pour des politiques sociales favorables aux familles, décrit ce droit comme étant « plus souple » que celui lié au congé familial, tout en estimant que « cela pourrait conduire à un changement potentiel de la culture et des modèles de travail dans l'UE et, en même temps, augmenter la productivité des salariés », leur motivation et leur progression professionnelle (COFACE Families Europe, 2019). La directive ne crée donc pas de contrainte légale et exécutoire et pourrait ne pas faire de différence pour de nombreux travailleurs, en particulier les plus précaires, qui ne sont pas en position de négocier des changements dans leurs modes de travail. Toutefois, tout en reconnaissant que les dispositions comportent des « limites structurelles » et un « caractère non obligatoire », leur mise en œuvre offre aux États membres l'occasion d'apporter des changements plus profonds à leurs systèmes juridiques respectifs.

Deuxièmement, le principe de travail flexible reste lié à la situation des parents et des personnes ayant des responsabilités familiales, alors qu'il pourrait être interprété de manière plus large pour considérer la façon dont les travailleurs trouvent un équilibre entre leurs responsabilités professionnelles et d'autres dimensions de leur vie.

Néanmoins, le droit de demander des modalités de travail flexibles représente une réforme fondamentale, car il implique que, dans une certaine mesure, les employeurs sont disposés à réorganiser la production pour faciliter le travail individuel. On

peut noter qu'il existe un nombre croissant de ce type d'interventions dans la relation de travail, comme l'obligation pour les employeurs de fournir des aménagements raisonnables aux travailleurs handicapés (Davidov et Mundlak, 2016). Le droit de demander des modalités de travail flexibles pourrait donc être interprété comme faisant partie d'une trajectoire plus large qui tend vers l'« humanisation du travail » (Bercusson, 1996). Ainsi, les travailleurs ne sont pas apparentés aux autres facteurs de production. Lorsqu'il est raisonnable de le faire, le travail peut être adapté à la situation personnelle des travailleurs et refléter l'importance fondamentale de la prestation de soins pour la société humaine. On peut également constater que la pandémie de Covid-19 a eu un impact durable sur notre compréhension collective du fait que de nombreux emplois peuvent être exercés de manière plus flexible. La période Covid a normalisé la possibilité du travail à distance et l'a étendue à une catégorie plus large de rôles professionnels, avec plus ou moins de rapidité selon les États membres. Les organisations suédoises ont pu rapidement mettre en place des mesures de travail à distance dès le début de la pandémie de Covid-19, étant donné que la flexibilisation du travail y est largement répandue et acceptée depuis le début des années 2000, à la fois dans le secteur public et privé.⁵¹ En effet, les employeurs suédois reconnaissent les bienfaits des conditions de travail flexibles à la fois pour les salariés, qui peuvent moduler leurs horaires et lieu de travail selon leurs besoins, mais aussi pour les employeurs, qui ainsi fidélisent et améliorent la productivité de leurs salariés.⁵² En France, flexibilité à longtermes rimé avec instabilité. En réalité, la flexibilisation des conditions de travail à longtermes été le corollaire des contrats de travail atypiques et précaires, les contrats de travail à durée indéterminée étant encadrés par des règles strictes en termes de lieu et d'horaires de travail (Jacob, 2021). La pandémie de Covid-19 a forcé les employeurs français à reconsidérer la question de la flexibilité des conditions de travail.

Conclusion

La question du temps est centrale pour répondre à la conciliation entre travail et vie personnelle. La flexibilisation des conditions de travail représente une avancée pour l'égalité hommes/femmes,

⁵¹ <https://www.publikt.se/fordjupning/risk-att-jobbet-spiller-over-pa-privatlivet-19666>.

⁵² https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/kunskapsmanstallningar/nya-satt-att-organisera-arbete-betydelsen-for-arbetsmiljo-och-halsa_2018_2.pdf (rapport n° 2 de 2018 de l'administration en charge de l'emploi sur les répercussions des nouvelles formes de travail sur l'environnement de travail et la santé).

avec la possibilité pour tous les travailleurs de moduler leurs conditions de travail en fonction de leurs besoins. Cependant, les tâches domestiques restent majoritairement effectuées par les femmes, les hommes continuant de placer en priorité leur travail lorsqu'ils optent pour des conditions de travail flexibles.⁵³ Il reste donc des

progrès à faire à la fois au niveau des politiques publiques et des organisations pour que la flexibilisation s'accompagne d'une répartition plus égalitaire des tâches domestiques entre les hommes et les femmes et, in fine, d'une meilleure conciliation entre temps de travail et temps personnel pour celles-ci.

Sophie Goossens est conseillère juridique au sein de l'administration néo-zélandaise en charge de la gestion des documentations foncières et cartographiques (LINZ) et docteure en droit. Elle a effectué sa formation juridique en Suède, France, Allemagne et Nouvelle-Zélande.

Annick Masselot est professeur de droit à l'Université de Canterbury en Nouvelle-Zélande.

Références bibliographiques

André C. et al. (2023),

« Promouvoir l'égalité des genres pour renforcer la croissance économique et la résilience », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1776, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d1f7a204-fr>.

Arbetsmiljöverket,

Kunskapsammanställning 2018:2, "Nya sätt att organisera arbete – betydelsen för arbetsmiljö och hälsa".

Bard C. (2012),

Les féministes de la 2^e vague, Presses universitaires de Rennes.

Barfety J.-B. (2024),

« La quête de sens au travail, dans les entreprises et administrations », *Administration*, 2024/1, n° 281, pp. 40-42, doi : 10.3917/admi.281.0040, <https://www.cairn.info/revue-administration-2024-1-page-40.htm&wt.src=pdf>

Bercusson B. (1996),

European Labour Law, Butterworths, 311.

Bergquist L. et Mähler M. (2009),

"Jämställdhets- och föräldradeltidsregler: regelverkens samverkande effekt för ett jämställt arbetsliv"

Caracciolo di Torella E. et Masselot A. (2010), *Reconciling Work and Family Life in EU Law and Policy*, London, Palgrave Macmillan.

Caracciolo di Torella E. (2017),

"An emerging right to care in the EU: a 'New Start to Support Work-Life Balance for Parents and Carers'", 18 *ERA Forum* 187, 193.

Caracciolo di Torella E. (2020),

« La directive de 2019 sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée : une nouvelle étape franchie », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 3, pp. 8-19.

COFACE Families Europe (2019),

"Assessment of the Work-life balance Directive by COFACE Families Europe, New social rights, consolidation of existing social rights and some missed opportunities", 15 mars, n° 14.

Commission européenne (2020),

Eurobaromètre spécial 283 : Santé et soins de longue durée dans l'Union européenne (v1.00) [Data set], https://data.europa.eu/data/datasets/s657_67_3_ebs283?locale=fr.

⁵³ <https://inegalites.fr/Le-partage-des-taches-domestiques-et-familiales-ne-progresse-pas>.

- Davidov G. et Mundlak G. (2016)**,
 “Accommodating All? (or: ‘Ask Not What You Can Do for the Labour Market; Ask What the Labour Market Can Do for You’)” in Roger Blanpain et Frank Hendrickx, *Reasonable Accommodation in the Modern Workplace: Potential and Limits of the Integrative Logics of Labour Law*, Wolters Kluwer, 191, 201.
- Edström C. (2010)**,
Samma, lika, alla är unika: En analys av jämställdhet i förskolepolitik och praktik, Diss. Institutionen för Naturvetenskapernas och matematikens didaktik, Umeå universitet.
- Eurofound (2020)**,
Long-term Care Workforce: Employment and working conditions, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>
- Ferrera M., Hemerijck A. et Rhodes M. (2000)**,
The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy, Celta Editora, pp. 77-78.
- Gregory A., Milner S. et Windebank J. (2013)**,
 “Work-Life Balance in Times of Economic Crisis and Austerity”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 33, 528.
- Jacob MR. (2021)**,
 “11. Flexibilité et gestion de l’emploi” in Rachel Beaujolin et Ewan Oiry, *Le grand écart de la fonction RH entre gestion individualisée des travailleurs et production collective dans l’organisation*, pp. 199-215.
- Lehoux F. (2016)**,
 « La famille nucléaire au XXI^e siècle : quelle place pour le père ? », mémoire de maîtrise de l’université de Montréal, <https://hdl.handle.net/1866/16108>.
- Masselot A. (2019)**,
 “Visions for gender equality post-2020: How to improve the interaction between legal instruments (EU acquis) and policy-making (communication, funding programme, European semester)?” in Niall Crowley et Silvia Sansonetti, *New Visions for Gender Equality 2019*, SAAGE –Scientific Analysis and Advice on Gender Equality in EU, Luxembourg, Publications Office of the European Union, pp. 9-13, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/saage_report-new_visions_for_gender_equality-2019.pdf.
- OCDE (2017)**,
 « Taux de travail indépendant : différences hommes/femmes », in *Entrepreneurship at a Glance 2016*, Éditions OCDE, Paris.
- Parant A. (2024)**,
 « Politique familiale et vitalité démographique : les cas singuliers de la Suède, de l’Allemagne et de la France », *Population & Avenir*, 1, 4-7.
- Radulova E. (2009)**,
 “The Construction of EU’s Childcare Policy through the Open Method of Coordination” in S. Kröger, *What We Have Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions in OMC Research*, EIOP, 13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-013a.htm>.
- Rubery J. et Fagan C. (1998)**,
 “Equal Opportunities and Employment in the European Union”, Federal Ministry of Labour, Health and Social Affairs, 99.
- Sedacca, N. (2022)**,
 “Domestic Workers, the ‘Family Worker’ Exemption from Minimum Wage, and Gendered Devaluation of Women’s Work”, *Industrial Law Journal*, 51.
- Van Grunderbeeck, M. (2020)**,
La flexibilité et les nouvelles formes d’emploi. Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication, Université catholique de Louvain, <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:22747>.
- Waddington L. et Bell M. (2021)**,
 “The right to request flexible working arrangements under the Work-life Balance Directive – a comparative perspective”, *European Labour Law Journal*, 12 (4), pp. 508-528, <https://doi.org/10.1177/20319525211038270>.
- Walby S. (2015)**,
Crisis, Polity.

Note réactive

Royaume-Uni



Publiée dans le cadre de l'activité de veille internationale en gestion publique du bureau de la recherche de l'IGPDE, la Note réactive décrit des expériences administratives réalisées dans d'autres pays du monde dans les cinq grands domaines du management public (budget et performance, gouvernance, relation à l'utilisateur, emploi public, transformation numérique).

Le *Regulatory Horizons Council* britannique : concilier les temps de la réglementation et de l'innovation

Amicie de Tanoüarn

Une quatrième révolution industrielle arrive et le système de réglementation britannique des innovations est complètement vétuste. C'est à la suite de ce constat dressé en 2018¹ et dans le cadre du Brexit que le Royaume-Uni, pays historiquement producteur d'innovations technologiques majeures, multiplie la publication de rapports pour maintenir sa compétitivité économique. L'un de ces rapports, un *white paper* de juin 2019, intitulé *Regulation for the fourth industrial revolution*² porte sur la nécessité de réformer le système britannique de régulation de l'innovation. Dans la continuité, le *Regulatory Horizons Council* (RHC), un comité composé d'experts indépendants, est créé avec pour mission d'accélérer le temps que met le régulateur britannique à encadrer les innovations afin d'en soutenir le développement.

Affilié au ministère de la Science, de l'Innovation et de la Technologie et rendant ses rapports directement au gouvernement, le RHC doit aider ce dernier à prendre des mesures législatives et réglementaires rapides et pertinentes pour réguler l'arrivée de nouvelles innovations sur le marché britannique³. Témoignant d'une volonté d'anticiper la réglementation avant la commercialisation de l'innovation, plutôt qu'une réaction *a posteriori*, ce comité a donc comme ambition de raccourcir le temps administratif pour l'aligner autant que faire se peut sur les temps technologique et marchand ; dans cette optique, il s'appuie sur un modèle proactif, interdisciplinaire et inclusif.

Le RHC : une comitologie et des méthodologies innovantes

La temporalité de la réglementation est celle du temps long, notamment car elle dépend

étroitement du temps politique d'émission de recommandations, de discussion et d'acceptation des mesures de régulation et de fabrication d'une action publique idoine. Au contraire, le temps de l'innovation est accéléré, calé sur les innovations les plus récentes, notamment celles relevant de l'intelligence artificielle (IA), des données massives, des connectivités ultra-rapides. Afin de réduire l'écart grandissant entre réglementation et pratiques, le RHC s'appuie sur différents principes d'action, toujours dans l'idée de réguler pour accélérer l'introduction des innovations et non de réguler pour que ces innovations respectent la réglementation britannique.

D'une part, il déploie une approche inclusive qui regroupe les avis des différentes parties prenantes potentiellement impactées par les innovations. Composé de six experts indépendants des autorités politiques, appuyé par une équipe de fonctionnaires du ministère de la Science, de l'Innovation et de la Technologie, et en échangeant avec les organes de régulation sectorielle existants, il est d'abord chargé

1 <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5cfe6881e5274a090f9eefa1/regulation-fourth-industrial-strategy-white-paper-web.pdf>

2 *Ibid.*

3 <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-horizons-council>

d'identifier les secteurs, produits et entreprises qui peuvent apporter des avantages substantiels au Royaume-Uni. Il conduit ensuite des enquêtes impliquant généralement 50 % d'experts du champ et 50 % de non-experts, récoltant ainsi un ensemble varié de positions d'organisation de la société civile, d'entreprises et d'innovateurs, d'investisseurs, d'universitaires, d'organisations internationales et de groupes d'usagers. Par exemple, en partenariat avec la *Royal Society* – l'Académie nationale des sciences du Royaume-Uni –, le RHC a organisé un atelier sur les attitudes du public à l'égard des neurotechnologies ou avec des groupes de patients pour connaître leur point de vue sur l'IA en tant que dispositif médical⁴. L'optique n'est alors pas tant de favoriser l'innovation pour l'innovation⁵ que d'adopter des principes réglementaires permettant à l'innovation de répondre à des enjeux plus larges, socio-économiques et environnementaux. D'autre part, le comité se distingue par une volonté d'adapter ces méthodes en continu, à la fois lorsqu'il s'agit de déployer des dispositifs innovants de récolte des avis des parties prenantes (*seven questions*⁶, *backcasting*⁷, *hackathon*⁸...) qu'afin de réfléchir aux processus internes du comité, par exemple en organisant des sessions de *Red teaming*⁹ ou de rétrospective agile¹⁰.

Des effets visibles et reconnus

Ayant produit une dizaine de rapports depuis sa création, sur des sujets allant de la technologie génétique à l'énergie atomique en passant par

l'usage de l'IA dans l'économie, le RHC semble avoir désormais une audience reconnue auprès du gouvernement pour porter des projets de réformes. Il est notamment à l'origine d'un projet de bacs à sable réglementaires (*regulatory sandboxes*) destinés aux entreprises technologiques de petite taille, c'est-à-dire des dispositifs de test temporaires visant à les alléger de certaines contraintes réglementaires afin de leur permettre un passage à l'échelle. De manière plus générale, les recommandations que le comité a émises ont généralement été adoptées par les ministères concernés, par exemple sur l'énergie de la fusion atomique¹¹. Par ailleurs, les parties prenantes impliquées dans les différentes études reconnaissent l'importance d'un comité dont l'activité est indépendante du pouvoir politique. L'absence d'interférence politique potentielle a ainsi été jugée par les acteurs comme facteur de libération d'une parole parfois inaudible ou contrainte¹² et de mise en visibilité d'avis parfois dissonants. Néanmoins, lors des entretiens avec les parties prenantes destinées à évaluer l'action du RHC, plusieurs d'entre elles regrettent le temps trop long de l'évaluation d'impact des études du RHC sur les décisions politiques et le système réglementaire.

Le modèle du RHC existe aujourd'hui sous des formats proches dans de nombreux pays développés, au Japon (conseil des investissements d'avenir), en Suède (comité pour l'innovation technologique et l'éthique, Komet), à Singapour (comité sur l'économie du futur) ou encore au Canada (comité consultatif externe sur la compétitivité réglementaire), et semble faire des émules en Europe et à l'étranger¹³.

Amicie de Tanoüarn est apprentie « veille internationale et recherche en gestion publique comparée » au sein du bureau de la recherche de l'IGPDE.

4 <https://oecd-opsi.org/innovations/turning-anticipatory-regulation-from-principle-to-practice/>

5 <https://www.youtube.com/watch?v=smR2sUCZZNM&t=1196s>

6 Dispositif de réflexion collective qui cherche à faire émerger les sept questions les plus pertinentes qui se posent à une organisation.

7 Méthode de planification qui définit dans un premier temps un avenir souhaitable, puis travaille à rebours pour identifier les politiques et les programmes qui permettront de relier cet avenir au présent.

8 Événement durant lequel des groupes de développeurs volontaires collaborent sur une période de temps donnée afin de travailler sur des projets, notamment d'innovations.

9 Exercice au cours duquel une équipe rouge fictive mime un groupe ennemi chargé d'attaquer informatiquement l'organisation et à la fin duquel un rapport est produit pour améliorer sa sécurité.

10 Aussi dénommée « rétrospective de Sprint », « rétrospective d'itération » ou « rétrospective d'équipe », il s'agit de réunions récurrentes qui permettent de revenir collectivement sur les événements qui se sont déroulés au sein de l'organisation afin d'en tirer des leçons pour construire des plans d'action destinés à favoriser l'amélioration rapide et continue des processus.

11 <https://oecd-opsi.org/innovations/turning-anticipatory-regulation-from-principle-to-practice/>

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

L'Œil du chercheur

L'Œil du chercheur propose une présentation synthétique de thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique ainsi que des résumés d'articles marquants publiés dans un bouquet de revues spécialisées en sciences de gestion. Des informations d'ordre général peuvent également figurer sur les publications et les événements de l'IGPDE.

Revue des articles

Gérer l'urgence de la disparition du vivant : les contradictions temporelles de l'action publique.

Le cas des politiques publiques de biodiversité des Hauts-de-France

Clémence Guimont

Article paru dans *Temporalités*, n° 28 « Approches temporelles du développement durable », sous la direction de Natalia Leclerc et Jérôme Sawtschuk, 2018, et accessible en ligne : <http://journals.openedition.org/temporalites/5315>



Le thème

La montée en puissance de la crise écologique a notamment rendu nécessaire la mise en place de politiques publiques de protection de la biodiversité. Cet article s'intéresse aux tensions entre la temporalité de l'action publique en matière de biodiversité, qui suit une logique anthropocentrée et court-termiste, et la temporalité du vivant, de long terme et en constante et incertaine évolution. L'auteure étudie ainsi les effets de ces contradictions sur la capacité de l'action publique à lutter efficacement pour la préservation des écosystèmes.

Les données

L'article étudie les politiques environnementales menées par la région Nord-Pas-de-Calais (désormais Hauts-de-France) entre 1990 et 2017. Entre avril 2015 et janvier 2018, 40 entretiens semi-directifs ont été conduits, en suivant une cartographie actualisée au fil de l'enquête avec les acteurs investis dans les politiques territoriales de biodiversité (collectivités territoriales, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement [DREAL], associations naturalistes, chambres consulaires, conservatoires naturalistes, etc.). En parallèle, une analyse qualitative a été conduite pour étudier l'évolution des méthodes, des outils et des cadres d'action stratégiques et institutionnels des politiques de

biodiversité entre 2008 et 2017. Enfin, une analyse des archives de la direction environnement du Conseil régional pour la période allant de 1990 à 2017 a été réalisée afin de rendre compte de l'évolution des discours et des stratégies politiques de l'institution.

Les résultats

La protection de la biodiversité est aujourd'hui appréhendée par des politiques publiques locales qui suivent une temporalité spécifique, linéaire et réversible, alors que le vivant se caractérise par une temporalité évolutive, relativement indéterminée et parfois irréversible. En adoptant de manière croissante des instruments et des prérogatives issus du *New Public Management*, la mise en œuvre de l'action publique locale s'est inscrite dans une temporalité anthropocentrée et court-termiste qui a accru l'écart avec la temporalité du vivant. La contractualisation et les appels à projets, développés dans le cadre d'une culture axée sur un résultat et une performance quantifiables, incitent les acteurs à se focaliser sur des durées plus courtes et sont autant de freins à une prise en compte de la temporalité du vivant dans l'action publique. L'auteure argumente finalement en faveur d'une conciliation entre des temporalités mieux réfléchie, alignée sur une vision écocentrée et supposant de repenser le rapport éthique et moral des humains avec le monde vivant.

Revue des articles

Les temps de la politique

Laurent Godmer et Guillaume Marrel

Article paru dans *La Vie des idées* le 5 avril 2022 (dossier « 2022, l'énergie du politique »), et accessible en ligne : <https://laviedesidees.fr/Les-temps-de-la-politique>



Le thème

Dans les démocraties pluralistes, les acteurs politiques exercent leur activité avec un rapport au temps spécifique, essentiellement lié aux échéances électorales et à leurs résultats incertains. Le champ politique se situe en réalité à la croisée de temporalités multiples : celle de l'action politique (activité partisane, campagne électorale, travail de représentation...), celle de l'action publique (agenda gouvernemental, temps long de l'administration, temps long des politiques publiques...), celle de l'action collective (construction et analyse des problèmes publics, mobilisations sociales...) et celle de l'action médiatique (urgences médiatiques, actions de communication...). L'imbrication de ces différentes temporalités contribue à accélérer le temps politique et pèse sur les agendas et la capacité, inégalement répartie au sein du personnel politique, à gérer le temps comme une ressource ou à le subir comme une contrainte.

Les données

L'article se fonde sur une revue de littérature diversifiée provenant de travaux de différentes sciences sociales, et s'intéressant notamment aux temporalités spécifiques des régimes démocratiques, aux cycles électoraux ou aux analyses sociologiques

du temps issues des travaux de Norbert Elias. Les auteurs mettent en écho cette littérature féconde avec de nombreux exemples empiriques, caractéristiques du contexte politique français (réformes des mandats électoraux, influence du processus parlementaire sur les réformes...), mais aussi d'autres pays développés (élections législatives aux États-Unis, programmes de politiques publiques en matière d'énergie et de climat en Allemagne...).

Les résultats

L'article montre que le temps peut être considéré comme une contrainte forte pour les hommes politiques, en particulier dans les démocraties représentatives où la durée limitée des mandats réduit les marges de manœuvre et les actions possibles pour réformer. Ce temps contraint nécessite de jongler entre différentes temporalités, entre échéances électorales courtes et travail gouvernemental sur le temps long. Néanmoins, à rebours des analyses qui mettent l'accent sur le présentisme et l'accélération du temps du personnel politique, l'article révèle que les professionnels politiques peuvent au contraire, par le biais de différentes techniques (raccourcissement des échéances, création d'une succession de petites réformes, suspension des votes...) et outils, notamment l'agenda, réussir à stabiliser le temps et à le transformer en ressource.

Revue des articles

Les temps sociaux de la participation citoyenne : (in)dispositions et (in)disponibilités démocratiques

Guillaume Petit

Article paru dans *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, n° 36 « Les temporalités de la démocratie », sous la direction de Hervé Rayner, Bernard Voutat et Laurent Willemez, 2022, et accessible en ligne : <https://doi.org/10.4000/temporalites.10497>



Le thème

L'auteur de cet article examine la manière dont la participation citoyenne est déterminée par des facteurs temporels. Pour ce faire, il analyse des parcours d'engagement dans des dispositifs participatifs municipaux en déconstruisant les figures habituelles de l'indisponibilité (actifs, salariés, parents) et de la disponibilité (retraités). Il entend ainsi affiner les analyses selon lesquelles la propension à participer à des initiatives est uniquement dépendante du temps disponible, pour montrer que les temps professionnels, familiaux et sociaux agissent de manière moins univoque qu'il n'y paraît. À ce titre, il considère que les différentes temporalités dans lesquelles se situent les individus, et la façon dont ces derniers les appréhendent, agissent aussi sur leur disposition à participer.

Les données

L'auteur de l'article s'est intéressé aux initiatives de participation citoyenne portées par trois villes de moins de 20 000 habitants pendant les mandats municipaux allant de 1995 à 2020 : Lanester (Morbihan), Bruz (Ille-et-Vilaine), Arcueil (Val de Marne). Les majorités municipales élues dans ces communes ont pour spécificité d'avoir porté des programmes politiques alternatifs centrés sur la démocratie participative. Trois méthodologies d'enquête ont été utilisées. La première est un

travail d'observations de l'auteur auprès des élus, agents administratifs et habitants. La deuxième consiste en une enquête par questionnaires auprès des participants identifiés durant les initiatives municipales ou présents lors des observations. Enfin, des entretiens semi-directifs et biographiques ont été menés auprès des élus, agents et surtout des participants à ces initiatives. Les villes choisies pour l'enquête étaient en période de transition politique au début de la période étudiée.

Les résultats

Pris comme des données objectives, le temps et la disponibilité temporelle des individus agissent sur la volonté de s'investir dans des dispositifs de participation citoyenne. Mais le rapport au temps est aussi une donnée subjective dans la mesure où le temps n'est pas appréhendé de la même manière par chacun en fonction de ses positions, expériences et statut. L'article révèle ainsi une inégale maîtrise autonome et personnelle du temps, tout autant qu'une variabilité de la valeur accordée au temps en fonction des situations sociales individuelles. Il permet ainsi de déconstruire certains raccourcis comme l'indisponibilité des jeunes actifs ou la sur-disponibilité des retraités. Enfin, l'article met en évidence deux critères décisifs de la propension à s'impliquer dans des dispositifs de participation : le caractère décisionnel (avoir le dernier mot) ou décisif (enjeu plus ou moins important).

Revue des articles

L'espace temporel du salariat : une lecture articulée et qualitative à partir de l'enquête « Parlons Travail »

Valerya Viera Giraldo

Article paru dans *Les Politiques sociales*, n° 3-4, 2020/2, pp. 9-29, et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-les-politiques-sociales-2020-2-page-9.htm>



Le thème

Partant du constat que l'articulation des temps sociaux est le plus souvent approchée par la notion de la conciliation entre travail et famille, souvent appréhendée d'une manière réductrice sous l'angle des choix stratégiques individuels optimisables, cet article adopte une perspective macrosociale pour rendre compte de la complexité des temporalités sociales. Plus spécifiquement, son auteure entend mettre en écho les interdépendances existant entre les temporalités propres au travail, variant en fonction des emplois occupés, et le vécu hors emploi. Elle examine notamment l'influence des marges de manœuvre temporelles et l'intensité horaire en emploi sur la manière d'organiser ses loisirs et ses activités hors emploi, en mettant en évidence des configurations différentes plus complexes que la perspective simpliste d'une analyse binaire entre travail et famille.

Les données

Cet article se base sur les données de l'enquête *Parlons Travail* réalisée en 2017 et dans le cadre de laquelle 200 000 personnes, dont 160 000 salariés du secteur privé et du secteur public, ont répondu à des questions portant sur l'emprise temporelle du travail, la localisation spatio-temporelle des moments travaillés, la prévisibilité des horaires et/ou la marge de manœuvre temporelle, et le

vécu des temporalités du travail. À partir d'un traitement par analyse économétrique (analyse à correspondances multiples), l'article fait émerger quatre espaces temporels selon l'intensité faible ou forte de deux variables : l'intensité horaire et les marges de manœuvre temporelles.

Les résultats

Les quatre configurations temporelles révélées par l'analyse témoignent de l'importance que prend le temps de travail, mais surtout la sensation de maîtrise des temporalités de travail et l'existence d'une marge de manœuvre temporelle. La temporalité hors emploi est ainsi très dépendante de la temporalité de travail qui, en fonction des catégories socioprofessionnelles, est subie ou volontaire. Par ailleurs, l'auteure montre l'impact de la temporalité de travail sur la santé. Les problèmes de santé (douleurs physiques, problèmes de sommeil...) qui naissent du temps salarié ont une incidence et se prolongent sur le temps hors travail, ici aussi de manière plus spécifique pour certaines catégories socioprofessionnelles, mais aussi en fonction du genre, les femmes étant davantage pénalisées que les hommes. L'article conclut ainsi que l'articulation des temporalités sociales, loin d'être uniquement le fait de choix individuels, s'arrime à des problématiques sociales, notamment en matière d'inégalités de genre et de classe.

Revue des articles

Saisir le métier politique par les agendas. Entre maîtrise et imprévisibilité du temps

Rémi Lefebvre

Article paru dans *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, n° 36
« Les temporalités de la démocratie », sous la direction de Hervé Rayner,
Bernard Voutat et Laurent Willemez, 2022, et accessible en ligne :
<https://doi.org/10.4000/temporalites.10192>



Le thème

Cet article analyse le rapport au temps des élus (maires, parlementaires, élus locaux) en France en l'abordant à travers le prisme de leurs agendas. L'activité des élus se situe en permanence à la croisée de différents temps (politique, privé, partisan, médiatique, de l'action publique...). L'agenda matérialise ainsi un ensemble de ressources et la capacité des élus à avoir le contrôle sur le temps, en même temps qu'un ensemble de contraintes exogènes. À ce titre, la gestion de l'agenda offre une porte d'entrée unique pour comprendre comment le personnel politique tranche certains arbitrages et comment il organise son temps, notamment grâce à son entourage. L'article s'attache ainsi à l'agenda « contenant » autant qu'à l'agenda « contenu ».

La méthode

L'article s'appuie sur plusieurs méthodes d'enquête. Premièrement, une étude ethnographique a permis à l'auteur de comparer agenda matériel « théorique » et agenda « réel », et d'étudier ainsi le rapport au temps des élus. Deuxièmement, ont été exploités une centaine d'entretiens avec des élus (élus locaux cumulants, adjoints au maire de villes moyennes, députés, un grand notable [Pierre Mauroy]) réalisés lors de recherches précédentes, ainsi que deux entretiens inédits avec Florian Wieckowski, assistant

au cabinet et chargé de l'agenda de Maël de Calan, président du conseil départemental du Finistère depuis 2021, et Roland D'Argy, assistant parlementaire d'Adrien Quatennens, député La France Insoumise depuis 2017.

Les résultats

L'article montre que l'agenda est un dispositif de production spatio-temporelle de *leadership*, d'organisation et de rationalisation du temps des élus (agenda « contenant »), ainsi qu'un de leurs moyens d'action (agenda « contenu »). Fruit d'un travail collectif entre l' élu et ses collaborateurs, il révèle néanmoins une double série de tensions. D'une part, l'agenda des élus est sans cesse soumis à des aléas et des sollicitations multiples qui perturbent les potentielles routines qu'ils mettent en œuvre. D'autre part, il révèle l'arbitrage permanent que réalisent les élus entre présence sur le terrain local pour se rendre visibles et travailler à leur représentation, et conduite de l'action publique, les activités partisans étant tendanciellement de plus en plus reléguées à des tâches secondaires. Cette tension entre représentation et mise en œuvre des projets publics, régie bien souvent par l'urgence, aboutit à saturer les emplois du temps des élus et limite leurs possibilités de réflexion sur l'action publique. Autrement dit, leur temps limité se conjugue presque toujours au présent et ne se tourne que rarement vers l'avenir.

Revue des articles

Enjeux temporels et rapports de pouvoir : les cadres de l'administration publique française et la crise sanitaire

Isabelle Fortier

Article paru dans *Politiques & management public*, n° 41, 2024/3, pp. 319-347, et accessible en ligne : <https://shs.cairn.info/revue-politiques-et-management-public-2024-3-page-319>



Le thème

Cet article montre comment les cadres de l'administration publique française ont vécu la crise sanitaire et les modalités par lesquelles ils ont adapté leurs fonctions pour continuer à accomplir leurs missions. L'auteure examine plus spécifiquement la manière dont le fonctionnement et l'*ethos* des administrations publiques ont été mis à l'épreuve sanitaire, en discutant tout particulièrement les enjeux temporels qui se sont posés à l'action publique (rapport individuel et collectif au temps, forte incertitude, remise en cause du présentisme...).

Les données

Alors qu'était prévu le recueil d'entretiens qualitatifs, l'enquête, réalisée en contexte de crise sanitaire, a dû s'orienter vers une méthodologie alternative avec un questionnaire en ligne à trois tours, inspiré de la méthode Delphi¹, s'étalant sur une durée de six mois entre novembre 2021 et mai 2022. Cette méthode inductive, réflexive et interactive a consisté à diffuser un premier questionnaire exploratoire auprès d'une centaine de cadres supérieurs de l'administration centrale, déconcentrée et territoriale afin de recueillir leurs expériences et perceptions sur des thématiques générales liées aux temporalités de leurs activités pendant la crise sanitaire. À partir de l'analyse

des réponses du premier tour, les questions sont ensuite raffinées et recentrées lors des deuxième et troisième tours en fonction des préoccupations exprimées. Lors du dernier tour, un forum composé de questions proposées par les répondant-es et une section « prospective » quant aux enjeux et aux pistes envisageables pour l'avenir ont été également intégrés dans l'enquête.

Les résultats

L'enquête conduite aboutit à plusieurs constats. Au-delà de la levée des verrous sur l'accès au télétravail pour les employés de la fonction publique, l'article étudie les effets plus spécifiques du travail à distance : en premier lieu, une désynchronisation des activités qui questionne la nécessité et la pertinence de ces dernières ; ensuite, la modification des conciliations possibles entre temps personnel et professionnel ; enfin, une remise en question de la culture du présentisme et de la disponibilité maximale des cadres. La crise sanitaire a également incité les cadres à se réapproprier leur temps, en rappelant l'importance de dégager des temps de réflexion plus stratégique. Enfin, elle a contribué à transformer les rôles et les attentes des cadres en termes d'autonomie, de contrôle et de modes d'interaction, en accentuant notamment leur réflexivité sur la place de la confiance envers leurs supérieurs et leurs équipes.

¹ La méthode Delphi consiste à consulter les experts d'une problématique dans un domaine précis, à recueillir leurs avis et à les mettre en discussion, par le biais d'un questionnaire flexible dans sa conception et dans son administration, à distance et sans rencontre, permettant ainsi de conserver l'indépendance et l'anonymat des répondant-es tout au long du processus.

Thèses et rapports institutionnels

Les temporalités politiques et urbanistiques du grand Paris : bâtir une métropole hors-norme

Alexandre Faure

Thèse de doctorat en études urbaines sous la direction de Marie-Vic Ozouf-Marignier, soutenue le 7 décembre 2018 à l'université PSL.

<https://theses.fr/2018PSLEH155>

Au même titre que la place et le statut de Paris, la métropolisation parisienne est une exception dans le paysage institutionnel français. La métropolisation est liée d'une part à une ambition économique nationale, avec la loi de 2010 qui lance le Grand Paris, et d'autre part, aux volontés de réformer le mode de gouvernement de la région parisienne. Toutefois, la métropolisation politique et le projet d'aménagement du Grand Paris ne se fondent ni sur les mêmes champs d'expérience ni sur les mêmes horizons d'attente. En étudiant l'articulation de ces deux éléments, ce travail ambitionne d'expliquer le régime d'historicité à l'œuvre. La particularité de la métropolisation se révèle non seulement dans le jeu d'échelles spatiales mais aussi dans l'enchevêtrement des échelles temporelles. La métropolisation mêle à la fois les temps courts : décisions, crises,

mandats politiques, et les temps intermédiaires ou longs : projet urbain, aménagement et inertie des pouvoirs. Pour mieux comprendre les temporalités soutenant ces deux phénomènes, cette thèse s'appuie sur l'étude des politiques publiques d'aménagement, de la place et du rôle des élus dans la métropolisation, ainsi que de l'influence des séquences politiques sur l'institutionnalisation de la métropole. Elle expose l'inertie des institutions politiques sur le long terme au cours d'une série de réformes aux séquences rapides et incertaines (lois MAPAM et NOTRe). Enfin, ce travail participe à expliquer les enjeux de la configuration politique du pouvoir parisien tiraillés entre la construction d'une Métropole du Grand Paris des maires et un projet de transport co-porté par le Conseil régional d'Île-de-France et l'État.

Thèses et rapports institutionnels

Se reconvertir au cours du chômage : une analyse des temporalités et des configurations de reconversion des chômeurs

Murielle Matus

Thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Fabienne Berton et Léa Lima,
soutenue le 14 décembre 2023 au CNAM/HESAM Université.
<https://theses.fr/2023HESAC046>

Depuis les années 1980, le chômage est au cœur des transitions sur le marché du travail en France. Les reconversions professionnelles qui s'y produisent sont l'objet de cette thèse. Le travail de recherche s'appuie sur un corpus de récits de vie d'anciens chômeurs qui ont changé de métier à la reprise d'un emploi. Des données issues des fichiers administratifs de Pôle emploi permettent de compléter et d'objectiver ces données biographiques. Le travail de recherche repose également sur une analyse secondaire des données de l'enquête Emploi de 2005 à 2016. Dans un premier temps, l'analyse des entretiens biographiques éclaire une relation causale non univoque entre chômage et reconversion. Le passage par le chômage peut être à la fois générateur et support de ces mobilités. Dans les deux cas, le chômage et la reconversion peuvent être le fruit ou un facteur d'incertitudes dans les transitions. Quatre

formes temporelles peuvent rendre compte des incertitudes qui pèsent sur les reconversions au cours du chômage : la figure du projet, celle de l'échec, le chômage comme opportunité de réfléchir à son avenir professionnel et enfin l'urgence/l'opportunité de trouver un emploi. Dans un second temps, l'utilisation d'une typologie inductive permet de synthétiser les logiques d'insertion/intégration des chômeurs dans un nouveau métier. Elle apporte une contribution originale à l'approche de la segmentation du marché du travail et se compose de trois grandes configurations de reconversion segmentées. L'analyse détaillée de ces configurations de reconversion éclaire, dans une démarche comparative, les logiques sociales à l'œuvre dans l'orientation professionnelle de ces reconversions. Elle souligne ainsi la reproduction au cours du chômage d'inégalités sociales et de genre.

Thèses et rapports institutionnels

Le mandat de trop ? La réélection des parlementaires et des maires en France et les conditions de sa remise en cause

Noémie Fevrat

Thèse de doctorat en science politique sous la direction de Guillaume Marrel et Vincent Labatut, soutenue le 23 janvier 2024 à l'université d'Avignon.

<https://theses.fr/2024AVIG1016>

Cette thèse porte sur la longévité du personnel politique et les réformes électorales de limitation de la rééligibilité dans les démocraties contemporaines. Le projet de loi sur la moralisation de la vie publique porté par le Garde des Sceaux français début juin 2017 prévoyait la limitation du « cumul dans le temps » en réduisant à trois le nombre de mandats identiques successifs des membres d'exécutifs locaux et des parlementaires. Cette mesure de « dé-professionnalisation politique » intégrée au projet de réforme constitutionnelle de La République en Marche rouvre un débat historique, marqué jadis par l'éloquence de Robespierre, sur le bon tempo démocratique et l'alternative entre rotation et compétence des « élus du peuple ». Croisant sociologie du personnel politique d'une part et extraction,

traitement et analyse de données, d'autre part, la thèse associe objectivations quantitatives et analyses qualitatives. Elle vise à saisir les pratiques d'appropriation durable des mandats représentatifs et des fonctions exécutives, ainsi que les usages et les effets de la longévité électorale. Elle étudie également les controverses relatives à la professionnalisation politique qui préparent une éventuelle limitation de la rééligibilité en France. Il s'agit d'inscrire le projet de limitation de la réélection dans la réglementation du métier d'élu dans l'histoire du réformisme démocratique et des politiques électorales occidentales, et de lier cette réflexion sur les temporalités de la représentation politique au renouvellement de l'objectivation des pratiques en termes de stabilité et de longévité du personnel politique.

Cette rubrique a été préparée par **Amicie de Tanoüarn**, apprentie « veille internationale et recherche en gestion publique comparée » au sein du bureau de la recherche de l'IGPDE, et **Edoardo Ferlazzo**, chef du département Gestion publique comparée.

L'IGPDE et le GEAP s'associent pour remettre un prix Jeune chercheur

Dans le cadre de la conférence annuelle du Groupement européen pour l'Administration publique (GEAP), qui s'est tenue à Athènes du 3 au 6 septembre, l'IGPDE a apporté son soutien au séminaire francophone consacré au thème : « De l'art de l'impossible devenant possible : les administrations et les politiques publiques à l'ère de la transition écologique ». Trois sessions et une table ronde ont permis de faire dialoguer des chercheurs et praticiens de différents horizons disciplinaires et géographiques.



C'est dans ce cadre et pour la première fois, que l'IGPDE a décerné un prix « Jeune chercheur » (500 euros). Le comité de sélection associant le bureau de la recherche de l'IGPDE et les organisateurs du séminaire francophone a décerné ce prix à Santiago RODRIGUEZ TABARQUINO, doctorant en sciences de gestion à l'Institut de management public et gouvernance territoriale (IMPGT) de l'université Aix-Marseille, pour son *working paper* : « Vers l'institutionnalisation de la mobilité partagée comme service public : renouvellement de pratiques au niveau métropolitain en France », co-écrit avec Bruno Tiberghien et Solange Hernandez.

Cet article s'intéresse à la mise en œuvre, à l'échelle d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de dispositifs de mobilité partagée (covoiturage, autopartage, véhicules en libre-service). L'auteur analyse les rapports et les logiques des acteurs publics et privés concernés par ces nouveaux modes de transport et questionne de ce fait l'avènement potentiel d'un nouveau type de service public.

Bravo à lui !

SOMMAIRE DU NUMÉRO PRÉCÉDENT

N° 21 (2024/2) – L’ACTION PUBLIQUE À L’ÉPREUVE DES PREUVES

Éditorial

MARIE NIEDERGANG

[Regards croisés] Expérimenter pour construire l’action publique : méthodes, apports et limites

ENTRETIEN ENTRE JÉRÔME GAUTIÉ ET SÉBASTIEN MALANGEAU

[Étude] Comprendre les comportements pour élaborer des politiques publiques efficaces

NICOLAS JACQUEMET

[Étude] Quand les « meilleures » preuves échouent : de l’usage politique des méta-analyses pour légitimer une politique de lutte contre le redoublement en Belgique francophone

CAROLINE DE PASCALE, HUGUES DRAELANTS ET JO HELGETUN

[Note réactive] États-Unis : l’échelle de preuves, un nouvel outil pour justifier les décisions budgétaires

AMICIE DE TANOÛARN

[L’Œil du chercheur] Revue d’articles et de thèses

PROCHAIN NUMERO

à paraître en décembre 2024

Intelligence artificielle : le secteur public à l'aube d'une révolution ?

Dans la continuité de l'édition 2024 des *Rencontres internationales de la gestion publique* (RIGP), le bureau de la Recherche de l'IGPDE publiera en fin d'année un numéro spécial de la revue *Action publique. Recherche et pratiques* qui approfondira les thématiques abordées et éclairera des points peu explorés lors de l'événement. Au sommaire :

- un **Regards croisés** entre Thomas le Goff, maître de conférences à Télécom ParisTech, et Thomas Cottinet, directeur de l'écolab du ministère de la Transition écologique, sur les liens controversés entre IA et enjeux environnementaux ;
- un **article** de Clément Hénin, docteur en informatique et conseiller référendaire à la Cour des comptes, sur l'importance de l'explicabilité de l'IA pour en faciliter les usages au sein de l'administration ;
- un **article** de Winston Maxwell, avocat aux barreaux de New-York et Paris et directeur d'Études Droit et Numérique à Télécom Paris, sur la régulation de l'IA aux Etats-Unis et ses conséquences en matière de décision administrative ;
- une **note** sur la politique irlandaise de formation des agents publics à l'utilisation de l'IA.



ACTION PUBLIQUE

Recherche
et pratiques

Intelligence artificielle :
le secteur public à l'aube d'une
révolution ?

Décembre 2024
2024/4

N° 23