RAPPORT

SUR LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

établi par Philippe LAURENT

Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

– MAI 2016 –

RAPPORT

SUR LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

établi par Philippe LAURENT
président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Avec l'appui de
Martine MARIGEAUD, Inspectrice générale des finances
Corinne DESFORGES, Inspectrice générale de l'administration
Damien REBERRY, Inspecteur de l'administration
Adeline ROUZIER-DEROUBAIX, Inspectrice des affaires sociales
Jean-Paul SEGADE, Conseiller général des établissements de santé

Avec la participation de
l'Inspection générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques

– MAI 2016 –

Avant-propos

La question du temps de travail dans la fonction publique est un des sujets les plus débattus, et parfois « rebattus », dans le monde politique français, sans pour autant que, jusqu'à présent, de grandes décisions de réforme aient été prises, et que ces intentions de réforme aient été suivies de réalisation concrète. Et surtout sans qu'un véritable état des lieux n'ait été dressé.

Or, ce sujet est au carrefour de nombreux « marronniers » politiques et journalistiques contemporains : l'opposition entre les secteur public et le secteur privé, celui-ci censé avoir toutes les vertus qui manquent à celui-là, la critique du principe même de la fonction publique et du service public, la critique des élus nationaux ou locaux.

La focalisation sur le temps de travail des fonctionnaires est facile, il y a toujours des exemples possibles dans un ensemble de plus de cinq millions d'agents. Or, on oublie facilement ceux qui travaillent la nuit, les week-ends et jours fériés et dont la présence et les interventions sont devenues évidentes : infirmières, sapeurs-pompiers, policiers, agents techniques… Il faut qu'adviennent catastrophes ou attentats pour qu'alors on prenne conscience de leur action, et pour tout dire de leur nécessité.

Il était donc souhaitable, et même nécessaire, de dresser un bilan global, rétrospectif et –autant que possible – objectif de la mise en œuvre de la réforme du temps de travail dans les trois versants de la fonction publique. Il est même étonnant que cela n'ait pas été tenté plus tôt par ceux qui en critiquent le principe.

C'est donc un honneur – dont je mesure la responsabilité - d'avoir eu à conduire cette mission à la demande du Premier ministre, et je tiens à remercier particulièrement les membres des inspections générales qui ont très activement, subtilement et avec le maximum de compétence contribué à la réalisation de ce travail.

De nombreux sondages partiels avaient été réalisés, notamment par la Cour des comptes, mais il était important de reprendre l'ensemble du dossier dans toutes ses composantes : cadres et données juridiques, mise en œuvre concrète dans chaque fonction publique en tenant compte de la spécificité des contextes et des métiers, difficultés soulevées et évolutions récentes dues aux nouvelles technologies…

Les aspects très pratiques - les badgeuses, par exemple - ont été traités avec attention, car évoquer le temps de travail sans envisager les difficultés concrètes d'application reste pure spéculation. C'est la raison pour laquelle de très nombreux entretiens et rencontres (environ 300) ont été réalisés avec des responsables de tous niveaux de diverses administrations centrales, déconcentrées, territoriales.

De la même manière, un questionnaire très largement diffusé a permis de recueillir des données objectives variées. Il n'était toutefois pas matériellement possible d'avoir un panorama pleinement exhaustif du temps de travail dans les fonctions publiques. Une enquête portant sur la totalité des entités administratives aurait été très lourde à mener ; de plus la lettre de mission du Premier ministre excluait un certain nombre de personnels d'administrations : personnels enseignants de l'Education nationale, magistrats, militaires. Je remercie chaleureusement toutes celles et tous ceux qui ont accepté de nous recevoir et/ou

nous ont adressé des contributions. La parole a été très libre, j'en suis convaincu, lors des auditions. L'intérêt en tout cas de la mission a été reconnu par tous.

Pour autant, les perspectives que propose ce rapport permettent de rétablir quelques vérités, de corriger quelques critiques et d'avoir, je le crois, une vue plus solide et objective de la question.

Tout d'abord, l'extrême diversité des situations et conditions d'emplois expliquent les nombreuses particularités que l'on a pu rencontrer. Un hôpital n'est pas une commune qui n'est pas une administration centrale. C'est la raison pour laquelle les astreintes, les sujétions particulières, les rythmes ont été analysés avec soin. C'est aussi pour cela que des éléments précis de comparaison avec le secteur privé ont été fournis, qui relativisent fortement les différences souvent évoquées. Du reste, des responsables des ressources humaines du secteur industriel et des services ont été auditionnés, ce qui a permis de mesurer la convergence de certaines préoccupations, bien loin de certaines caricatures.

Je souhaite également insister sur un élément central de ce rapport : il n'est évidemment pas question de nier les difficultés et parfois même les inégalités, dérives ou distorsions rencontrées. Elles existent, perdurent parfois au sein d'une même administration et cela a été souligné. Les recommandations formulées dans ce rapport visent d'ailleurs avant tout à réduire des différences, à harmoniser les dispositifs, à introduire davantage d'équité et de transparence, à responsabiliser tous les acteurs, et notamment les employeurs.

Mais il convient aussi, et surtout, d'insister sur la méthode. Des habitudes ont été prises, des exceptions sont devenues la règle. La réduction du temps de travail dans la fonction publique a sans doute été trop rapidement mise en œuvre, et a été plaquée sur des organisations préexistantes, non réexaminées. Ses conséquences pourtant inéluctables en terme de créations nécessaires de postes n'ont pas toujours été bien prises en compte.

Aujourd'hui, s'il faut respecter et parfois revenir à la règle de droit – ce qui s'impose aux employeurs et aux agents – il convient aussi de le faire dans un cadre positif, négocié. Pendant la mission, une place importante a été donnée à l'audition des organisations syndicales, et toute évolution devra se faire dans le cadre d'un dialogue social constructif et approfondi. C'est le sens d'un certain nombre de propositions de ce rapport.

Les discussions ou négociations sur le temps de travail peuvent être l'occasion, dans les administrations, d'une réflexion plus globale et dynamique sur l'adaptation du service public aux attentes des usagers, sur l'organisation, sur les compétences et la formation de l'encadrement, et sur les conditions de travail. Le temps de travail est un élément central de la « qualité de vie au travail », il n'en est pas la variable d'ajustement.

Enfin, les recommandations proposées sont de nature et de portée différentes - législatives, réglementaires ou plus simplement fonctionnelles. Il appartient donc à chacun de mesurer l'importance de ces sujets au regard des exigences du service public et des attentes légitimes des usagers.

SYNTHESE

Quinze ans après l'entrée en vigueur de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la fonction publique (ARTT), le Premier ministre a souhaité qu'un bilan soit établi des pratiques mises en place par les employeurs ainsi que de leurs conséquences sur les obligations professionnelles des agents et sur les nécessités de service.

Le temps de travail est une notion complexe car sa composition est multiple (durée réglementaire, congés, absences de natures juridiques diverses, heures supplémentaires,…) et la statistique publique n'exploite pas suffisamment les données dont elle dispose, données par ailleurs limitées. Toute moyenne doit être regardée avec beaucoup d'attention tant sont diverses les composantes des calculs.

La mise en œuvre de l'ARTT s'est faite par souci d'égalité de traitement entre salariés du secteur privé et agents publics. Une durée légale de 1 600 heures puis de 1 607 heures a été fixée ainsi qu'un nombre de jours de réduction du temps de travail (RTT) compensant le dépassement des 35 heures hebdomadaires. La volonté de ne pas perturber le fonctionnement des services a souvent conduit à maintenir l'organisation du travail en place et conserver des « usages » comme des jours de congés supplémentaires. Dans la fonction publique territoriale, les employeurs ont usé de la possibilité légale de maintenir les régimes antérieurs plus favorables que les 1 607 heures.

Plusieurs cycles de travail ont été proposés ou imposés aux agents avec pour incidence une multiplication des possibilités (jusqu'à 10 dans un ministère) ; de manière paradoxale, le cycle à 35 heures hebdomadaires n'est pas offert dans certains services alors même que la réforme en faisait la solution pour concilier vie personnelle et vie professionnelle. Les agents ont massivement choisi les cycles les plus longs (38h30) qui leur offrent la contrepartie de nombreux jours de RTT. Le passage aux 35 heures a permis d'épargner des jours de congés non pris ou de RTT non consommés sur un compte épargne-temps (CET). Ces CET ont prospéré et constituent une dette des employeurs vis- à -vis des fonctionnaires, dette valorisée pour la fonction publique d'Etat (FPE) et la fonction publique hospitalière (FPH) mais pas pour la fonction publique territoriale (FPT). L'assimilation entre jours de congés et jours de RTT est une confusion courante.

L'introduction des horaires variables était conditionnée au contrôle du temps de travail accompli, essentiellement par des badgeuses. A quelques exceptions près (dans des ministères notamment), ces badgeuses existent mais le badgeage fait l'objet d'un débat entre partisans et opposants. Les uns y voient la possibilité d'avoir une connaissance précise du temps de travail effectif alors que les autres regrettent une gestion alourdie et la dévalorisation du travail que le badgeage entraînerait.

Par ailleurs, dans les établissements de soins et la police nationale, l'absence de maîtrise du temps de travail s'est traduite par une inflation des heures supplémentaires. Ces heures dues sont une charge pour les finances publiques, d'autant que leur volume est mal connu, surtout dans la fonction publique hospitalière.

La complexité de la mise en place et de la gestion de l'ARTT, la satisfaction des agents et la volonté de maintenir des équilibres ont, jusqu'à présent, peu incité les employeurs (à l'exception de la FPH) à renégocier les accords initiaux ; mais la contrainte budgétaire, l'augmentation du volume des CET, la réorganisation de services et les nouvelles modalités de travail remettent le dossier « temps de travail » à l'ordre du jour, notamment dans la FPT depuis quelques années.

La mission évalue, sur la base des données INSEE, la durée annuelle de travail des fonctionnaires à 1584 heures par an, inférieure de 1,4% à la durée réglementaire. Cette différence s'explique principalement par la nature des missions confiées au secteur public. En effet, les exigences du service public entraînent des contraintes spécifiques dont la contrepartie a porté plus souvent sur la durée du travail que sur les rémunérations, faisant du temps de travail un élément essentiel de compensation des sujétions. Ainsi, à titre d'exemple, les infirmiers(ères) hospitaliers(ères) travaillant la nuit ont une durée de travail hebdomadaire ramenée à 32h30 et les policiers(ères) bénéficient d'un régime d'heures plus favorable lié à leurs horaires de travail atypiques. De même, les astreintes sont deux fois plus importantes pour les agents publics que pour les salariés du secteur privé.

La notion même de temps de travail a beaucoup évolué ces dernières années avec le développement des technologies permettant de travailler en-dehors des heures habituelles de bureau. Ces nouveaux outils, qui permettent ou impliquent de travailler soirs et week-ends, ont rendu floue la frontière entre vie professionnelle et vie personnelle et contribué à la charge de travail des cadres. Le forfait-jours est à la fois un avantage pour les cadres autonomes, car il leur offre de très nombreux jours de RTT (auxquels ils sont maintenant très attachés), et un inconvénient car ils se doivent d'être constamment disponibles. La conception traditionnelle du temps de travail comme l'organisation des services doivent être reconsidérées au regard de ces nouveaux enjeux numériques.

Au terme de l'analyse qui révèle par ailleurs que le droit européen s'est imposé aussi bien au secteur privé qu'au secteur public dans le souci de protéger la santé des travailleurs, la mission a formulé 34 recommandations qui peuvent être regroupées en quatre axes thématiques :

- fixer les 1607 heures comme moyenne effective de travail dans la fonction publique quand aucune sujétion ne justifie un régime inférieur ;
- moderniser les organisations de travail pour mieux s'adapter aux besoins des usagers (annualisation, moins de cycles, forfait...) ;
- garantir plus d'équité entre fonctions publiques et entre agents placés dans des situations comparables (astreintes, ASA, compensation des sujétions...) ;
- assurer un meilleur suivi du temps de travail et une plus grande transparence (labellisation, bilans sociaux....).

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement : l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais à leur ordre d'apparition au fil des analyses du rapport.

RECOMMANDATION N°1 : ASSURER SYSTEMATIQUEMENT L'EXPLOITATION DES PRINCIPALES ENQUETES DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE PUIS LA DIFFUSION DE LEURS RESULTATS CONCERNANT LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE. 21

RECOMMANDATION N°2 : PRODUIRE ANNUELLEMENT UNE ANALYSE DU TEMPS DE TRAVAIL PAR EMPLOIS TYPES PUBLIC/PRIVE SUR LA BASE DE L'ENQUETE EMPLOI DE L'INSEE. 21

RECOMMANDATION N°3 : DISTINGUER LES JOURS DE CONGES DES JOURS DE RTT EN CREDITANT CES DERNIERS MENSUELLEMENT EN FONCTION DE LA PRESENCE REELLE DE L'AGENT. 23

RECOMMANDATION N°4 : INSCRIRE DANS LES TEXTES LE PRINCIPE D'UNE OBLIGATION ANNUELLE DE TRAVAIL (OAT) DE 1 607 HEURES, QUEL QUE SOIT LE NOMBRE DE JOURS FERIES. 23

RECOMMANDATION N°5 : LAISSER LE BENEFICE DES JOURS DE FRACTIONNEMENT AUX SEULS FONCTIONNAIRES TRAVAILLANT 7 HEURES PAR JOUR ET 35 HEURES PAR SEMAINE ET NE BENEFICIANT PAS DE JOURS DE RTT.24

RECOMMANDATION N°6 : METTRE FIN AU MAINTIEN DE REGIMES DEROGATOIRES A LA BASE LEGALE DE 1 607 HEURES ET A L'ATTRIBUTION DE JOURS D'ABSENCE DEPOURVUS DE BASE LEGALE 28

RECOMMANDATION N°7 : ALIGNER LE TEMPS DE REPOS QUOTIDIEN MINIMUM DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE SUR CELUI DES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES ET SUPPRIMER LE JOUR DE FRACTIONNEMENT SUPPLEMENTAIRE. 30

RECOMMANDATION N°8 : ELABORER UN GUIDE DE RECOMMANDATIONS ET DE « BONNES PRATIQUES » A DESTINATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SOUHAITANT FAIRE EVOLUER LES PROTOCOLES DE TEMPS DE TRAVAIL, EN INSISTANT SUR LA NECESSITE D'UN DIALOGUE SOCIAL APPROFONDI. 39

RECOMMANDATION N°9 : DEVELOPPER L'ANNUALISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LES SERVICES DE L'ETAT ET DES ETABLISSEMENTS HOSPITALIERS SOUMIS A DES VARIATIONS SAISONNIERES D'ACTIVITE. 47

RECOMMANDATION N°10 : DANS LE CADRE DE L'ANNUALISATION, DELIVRER UN DECOMPTE TRIMESTRIEL DU TEMPS DE TRAVAIL EFFECTUE A CHAQUE AGENT. 47

RECOMMANDATION N°11 : EVALUER TOUS LES DISPOSITIFS D'ASTREINTES (NECESSITE, CONTREPARTIES) ET RECHERCHER LES MUTUALISATIONS POSSIBLES. 51

RECOMMANDATION N°12 : HARMONISER LES REGIMES DEROGATOIRES POUR SUJETIONS ET EN REEXAMINER LA LISTE TOUS LES CINQ ANS. 53

RECOMMANDATION N°13 : LIMITER LES POSSIBILITES DE CHOIX DE CYCLES DE TRAVAIL A QUATRE MAXIMUM, DONT UN A 35 HEURES HEBDOMADAIRES ET 7 HEURES PAR JOUR. 61

RECOMMANDATION N°14 : DANS LE CADRE DE CREATIONS, REGROUPEMENTS OU FUSIONS DE SERVICES, DE COLLECTIVITES TERRITORIALES OU D'ETABLISSEMENTS, ADOPTER, DANS UN DELAI DE DEUX ANS, UN REGIME DE TRAVAIL UNIFORME. 61

RECOMMANDATION N°15 : TOUS LES TROIS ANS, MENER UNE EVALUATION INTERNE DES CYCLES DE DOUZE HEURES. 61

RECOMMANDATION N°16 : EXAMINER SYSTEMATIQUEMENT LES HORAIRES D'OUVERTURE DES SERVICES AU PUBLIC AU REGARD DES BESOINS DES USAGERS. 62

RECOMMANDATION N°17 : METTRE FIN A LA SUR-REMUNERATION DU TRAVAIL A TEMPS PARTIEL A 80 OU 90%. 62

RECOMMANDATION N°18 : RAPPELER LES REGLES ENCADRANT LES HEURES SUPPLEMENTAIRES (TEMPS PARTIELS, CADRES AU FORFAIT) ET EMPECHER LEUR GENERATION PAR LES AGENTS EUX-MEMES. 65

RECOMMANDATION N°19 : BORNER SUR UNE PERIODE LIMITEE LA CONSOMMATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES EFFECTUEES (PAR EXEMPLE LE TRIMESTRE). 65

RECOMMANDATION N°20 : ALIGNER DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE LE PLAFOND D'HEURES SUPPLEMENTAIRES SUR CELUI DES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES. 65

RECOMMANDATION N°21 : PROVISIONNER SYSTEMATIQUEMENT LES COMPTES EPARGNE-TEMPS DANS LES COMPTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES. 67

RECOMMANDATION N°22 : INSCRIRE LA TENUE DES COMPTES EPARGNE-TEMPS PARMI LES COMPETENCES FACULTATIVES DES CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE. 67

RECOMMANDATION N°23 : ELABORER UNE NORME COMMUNE POUR LES AUTORISATIONS SPECIALES D'ABSENCE. 70

RECOMMANDATION N°24 : RENDRE OBLIGATOIRE UNE ETUDE D'IMPACT FINANCIER ET ORGANISATIONNEL AVANT TOUTE CREATION D'UNE AUTORISATION SPECIALE D'ABSENCE. 70
RECOMMANDATION N°25 : MIEUX INFORMER LES EMPLOYEURS PUBLICS SUR LEUR RESPONSABILITE DE FAIRE RESPECTER LES OBLIGATIONS ANNUELLES DE TRAVAIL. 73
RECOMMANDATION N°26 : GENERALISER DANS LES FORMATIONS INITIALE ET CONTINUE DE SERVICE PUBLIC UN MODULE SUR LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL DES AGENTS. 74
RECOMMANDATION N°27 : DEFINIR UN REFERENTIEL POUR LES SYSTEMES DE CONTROLE UTILISES PAR LES ADMINISTRATIONS AFIN DE DISPOSER AUTOMATIQUEMENT DE DONNEES AGREGEES. 75
RECOMMANDATION N°28 : METTRE EN PLACE UN REGIME DE FORFAIT-JOUR OBLIGATOIRE POUR LES POSTES POUR LESQUELS LES NECESSITES DE SERVICE L'EXIGENT. 76
RECOMMANDATION N°29 : GENERALISER L'ADOPTION DANS CHAQUE SERVICE, COLLECTIVITE TERRITORIALE OU ETABLISSEMENT D'UNE CHARTE DU TEMPS ACTUALISEE AU MAXIMUM TOUS LES TROIS ANS. 79
RECOMMANDATION N°30 :.... CREER UN CIRCUIT HARMONISE DE L'INFORMATION RELATIVE AU TEMPS DE TRAVAIL SOUS L'EGIDE D'UN DIRECTEUR DE PROJET PLACE AUPRES DU MINISTRE EN CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE. 83
RECOMMANDATION N°31 : ÉTABLIR PAR VOIE REGLEMENTAIRE UN CADRE COMMUN AUX BILANS SOCIAUX PRODUITS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT. 84
RECOMMANDATION N°32 : ORGANISER UN DEBAT AU DEBUT DE CHAQUE MANDATURE DANS LES COLLECTIVITES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS SUR L'ORGANISATION DES SERVICES ET LE TEMPS DE TRAVAIL. 84
RECOMMANDATION N°33 : DEFINIR UN TRONC COMMUN D'INDICATEURS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LE CADRE D'UN GROUPE DE TRAVAIL ASSOCIANT L'INSEE, LA DARES, LA DGAFP, LA DGCL ET LA DGOS. 85
RECOMMANDATION N°34 : LANCER UN CHANTIER DE REFLEXION SUR LA MISE EN PLACE D'UNE « INSPECTION DU TRAVAIL » INDEPENDANTE PROPRE A LA FONCTION PUBLIQUE. 86

SOMMAIRE

INTRODUCTION 14

PREAMBULE METHODOLOGIQUE 18

1. Le temps de travail est un sujet complexe 18

2. La mesure du temps de travail passe par des approches différenciées, mais toutes délicates 19
2.1. L'employeur n'est pas forcément à même de répondre en toute précision 19
2.2. L'approche par l'employé est nécessairement limitée 19

3. L'action de la statistique publique pour la connaissance des temps de travail gagnerait à être rendue plus visible 20

4. La mission a conduit sa propre enquête 21

1. UN TEMPS DE TRAVAIL REGI PAR DES REGLES TRES PROCHES DE CELLES DU SECTEUR PRIVE ET DONT L'ORGANISATION A PEU EVOLUE 22

1.1. La mise en place des 35 heures n'était à l'origine pas prévue pour la fonction publique 22
1.1.1. Dans la fonction publique d'Etat : malgré un cadrage ministériel, la réticence à remettre en cause les équilibres sociaux a conduit à maintenir certains particularismes 25
1.1.2. Dans la fonction publique territoriale : des situations plus favorables ont pu être prorogées dans certaines collectivités 27
1.1.3. Dans la fonction publique hospitalière : des négociations précipitées ont conduit à des accords inégaux 28

1.2. Les conditions juridiques d'exercice du temps de travail dans le secteur public ne sont toutefois pas différentes du secteur privé, les principes du droit de l'Union européenne s'imposant à tous 31
1.2.1. Des principes similaires se retrouvent entre la fonction publique et le secteur privé 31
1.2.2. Le droit de l'Union européenne a un impact important en matière de temps de travail même si l'analyse des pratiques en Europe montre des différences 35
1.2.2.1. Le droit de l'Union européenne encadre le temps de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs 35
1.2.2.2. La France se situe parmi les pays en dessous de la durée de travail moyenne de l'OCDE 36

1.3. Les conditions d'exercice du temps de travail ont peu évolué depuis les accords ARTT avec des renégociations différenciées selon les fonctions publiques 37
1.3.1. Dans la fonction publique d'Etat, la réorganisation a souvent été limitée à la maîtrise en volume des effectifs 38
1.3.2. La fonction publique territoriale : une remise en cause s'opère progressivement sous l'effet de la contrainte budgétaire 38
1.3.3. Dans la fonction publique hospitalière : la réorganisation est en marche. 39

1.4. L'approche budgétaire ne doit pas se limiter au nombre d'heures hebdomadaires travaillées 41

2. UN TEMPS DE TRAVAIL AFFECTE PAR LES PARTICULARITES DES MISSIONS ET DONT L'ORGANISATION N'EST PAS TOUJOURS ADAPTEE AUX BESOINS DU SERVICE 44

2.1. Les exigences du service public entraînent des contraintes spécifiques.....44
2.1.1. La nécessité d'un travail en continu donne lieu à des modalités d'organisation fondées sur des rythmes atypiques 45
2.1.1.1. Dans la fonction publique d'Etat l'exercice de fonctions « régaliennes » implique une permanence et des organisations spécifiques de travail 45
2.1.1.2. Dans la fonction publique territoriale, les réponses aux besoins du public imposent des rythmes particuliers 46
2.1.1.3. Dans la fonction publique hospitalière, le besoin de soins permanent des patients implique des cycles atypiques..... 47
2.1.2. Ces contraintes se traduisent également par différents régimes d'astreinte..... 48
2.1.2.1. Dans les services de l'Etat, la pratique des astreintes est fréquente mais hétérogène 49
2.1.2.2. Dans les collectivités territoriales, la pratique des astreintes est régulière 49
2.1.2.3. Dans les établissements de soins, la permanence organisée dans de nombreux services réduit le recours aux astreintes..... 50
2.1.3. La véritable question est celle de l'ampleur des réductions de temps de travail accordées en contrepartie de ces sujétions 51

2.2. La diversité des horaires répond autant aux besoins du service public qu'aux aspirations des agents....56
2.2.1. Une large gamme de choix où les cycles générant des RTT ont été majoritairement plébiscités sur la base de choix individuels 57
2.2.1.1. Dans les services de l'Etat le choix se fait souvent, parmi de trop nombreux cycles, en faveur de ceux générant le plus de jours de RTT..... 57
2.2.1.2. Dans les collectivités territoriales, la diversité des cycles est grande et résulte de la volonté de s'adapter aux demandes locales du public 59
2.2.1.3. Dans les établissements de soins, le cycle de 7h30 demeure majoritaire mais le travail en douze heures se développe à la demande des agents 60
2.2.2. Cette complexité est accrue par les possibilités de choix entre horaires fixes et variables et entre travail à temps complet et partiel 61

2.3. La latitude des choix conjuguée aux impératifs des organisations et du service génèrent de nombreuses heures supplémentaires et une inflation des jours de CET 62
2.3.1. L'absence de maîtrise des heures supplémentaires se traduit à l'hôpital et dans la police nationale par un stock important des heures supplémentaires ni payées ni récupérées..... 62
2.3.2. L'augmentation des comptes épargne-temps pèse sur les finances publiques..... 65

3. UNE GESTION DU TEMPS DEVENUE COMPLEXE ENTRE TRAVAIL VISIBLE ET INVISIBLE QUI RISQUE DE PROVOQUER UN AFFAIBLISSEMENT DE LA COLLECTIVITE DE TRAVAIL . 68

3.1. Les autorisations d'absence ont continué de prospérer sans être revisitées par la mise en place des jours de RTT.....68

3.2. L'usage de la badgeuse influe sur les comportements 70
3.2.1. Un contrôle du temps de présence effectif est réalisé..... 71
3.2.2. Le débat apparaît difficile à trancher entre partisans et détracteurs de la badgeuse 72
3.2.3. L'utilisation de la badgeuse ne doit pas entraîner une démission du management..... 72
3.2.4. La nécessité d'harmoniser les différents outils de contrôle du temps devient indispensable 74

3.3. Le temps de travail de l'encadrement montre une situation préoccupante des personnels au forfait.....*75*
3.3.1. L'encadrement supérieur est majoritairement placé sous le régime du forfait 75
3.3.2. Un temps de travail excessif crée une situation inquiétante 76

3.4. La conception traditionnelle du temps de travail doit être reconsidérée au regard des enjeux numériques et organisationnels.....*77*
3.4.1. La révolution numérique impacte profondément les temps de travail..... 77
3.4.2. Les technologies numériques ont provoqué une explosion d'un temps de travail « invisible » 78
3.4.3. De nouveaux modes de travail doivent être élaborés pour préserver les agents et bien gérer les procédures administratives..... 78

3.5. La préservation du collectif de travail requiert de revoir les organisations.....*80*
3.5.1. Le collectif de travail apparaît en voie de fragilisation 80
3.5.2. Le télétravail suscite des craintes quant à son impact sur le collectif du service..... 81

3.6. Le temps de travail dans la fonction publique ne doit plus être une valeur invisible.....*82*
3.6.1. Le temps de travail ne doit plus être considéré comme une variable d'ajustement ou le palliatif d'autres problématiques..... 82
3.6.2. La mesure du temps de travail dans la fonction publique doit dorénavant gagner en régularité et lisibilité..... 83

CONCLUSION 87

DISPOSITIFS JURIDIQUES A METTRE EN OEUVRE..... 89

LISTE DES ANNEXES..... 95

INTRODUCTION

Le temps consacré au travail a régulièrement diminué en France depuis quarante ans avec l'instauration successive de la quatrième puis de la cinquième[1] semaine de « congés payés » respectivement en 1968 et 1982. A la fin des années 1990, la montée du chômage a incité les gouvernements à diminuer le temps de travail dans les entreprises, notamment pour faciliter de nouvelles embauches, avec la loi « Robien » du 11 juin 1996 puis la loi « Aubry I » du 13 juin 1998 qui ramène de 39 heures à 35 heures la durée hebdomadaire légale du travail. Non envisagé initialement, l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) ont été étendus au secteur public par les décrets n°2000-815 du 25 août 2000 (fonction publique d'Etat), n°2001-623 du 12 juillet 2001 (fonction publique territoriale) et n°2002-9 du 4 janvier 2002 (fonction publique hospitalière).

Depuis la mise en œuvre des 35 heures et le rapport Roché de 1999[2], aucune évaluation du temps de travail dans les trois versants de la fonction publique n'a été réalisée alors qu'en quinze ans de nombreuses évolutions ont eu lieu dans l'organisation de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux. Un état des lieux du droit et des pratiques s'avérait donc nécessaire. Par ailleurs, la question de la durée de travail des fonctionnaires est revenue dans les débats actuels. La raison principale est d'ordre budgétaire, dans un cadre de plus en plus contraint pour chacune des trois fonctions publiques. Les dépenses en personnels de l'ensemble des administrations publiques représentaient 13% du PIB en 2014 dont 6,4 % pour les 2,38 millions d'agents de l'Etat[3], soit 136 Mds € (41% du budget).

Le débat sur la hausse des effectifs des collectivités locales est récurrent : avec 1,87 million d'agents, ceux-ci représentent 35% des effectifs de la fonction publique fin 2013 et une dépense de 60 Mds €, soit environ le quart des budgets locaux. Entre réduction des dotations, marges limitées sur la fiscalité et hausse des dépenses, la question du temps de travail devient centrale, particulièrement pour les collectivités territoriales qui ont maintenu en 2001 des organisations de travail antérieures et plus souples avec une durée inférieure à 35 heures, ce que des chambres régionales des comptes n'ont pas manqué de souligner.

A l'hôpital, dès la mise en œuvre des 35 heures, un décalage entre les recrutements et les besoins est apparu en raison du manque de personnels qualifiés sur le marché de l'emploi. Par la suite, malgré le rattrapage budgétaire (la fonction publique hospitalière représente 1,13 million d'agents soit, 21% des effectifs publics et 43,7 Mds€, soit 50,3%[4] des charges des établissements publics de santé), la situation est restée tendue, la contrainte budgétaire pesant sur les embauches et la démographie des personnels soignants n'étant pas favorable.

La problématique du temps de travail apparaît dans plusieurs rapports récents, notamment celui de la Cour des comptes sur la masse salariale de l'Etat établi en juillet 2015 à la demande de l'Assemblée nationale, qui préconise parmi les leviers utiles le réexamen des situations dérogatoires de temps de travail. Le rapport d'information de M. de Montgolfier, fait au nom de la Commission des finances du Sénat en janvier 2016, considère le temps de travail comme un enjeu déterminant pour la réduction des dépenses publiques.

[1] Loi n° 69-434 du 16 mai 1969 portant à quatre semaines la durée minimum des congés payés annuels et ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés.
[2] Rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques présenté par M. Jacques ROCHE, janvier 1999.
[3] Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au projet de loi de finances pour 2016.
[4] Comptes de gestion 2013 - Ministère des finances, traitement FHF.

Plus largement, ce sujet s'inscrit dans le débat relatif à la compétitivité de notre pays par rapport à ses voisins, compte tenu de la place importante du secteur public. Par ailleurs, sous l'angle citoyen, la fonction publique doit faire preuve d'exemplarité mais aussi de transparence vis-à-vis du contribuable : le temps de travail des fonctionnaires doit être connu, expliqué et justifié. Il importe, par exemple, de dire que la continuité du service public, principe intangible, implique des temps de travail contraignants pour les agents donnant lieu, en compensation, à des dérogations aux 1 607 heures. Or les fonctionnaires, comme les autres salariés, doivent également bénéficier des règles de protection requises par la législation européenne.

C'est pourquoi, à la demande du Premier ministre[5], le présent rapport a pour but *« de dresser un état des lieux de la réglementation et des pratiques, en proposant des évolutions si nécessaire ; d'examiner les modalités concrètes de mise en place de la RTT au regard des nécessités du service et des besoins des usagers et de permettre d'objectiver le débat sur le temps de travail des fonctionnaires en définissant des processus pérennes de suivi »*.

L'exercice s'avère difficile en raison de la rareté et de la dispersion des statistiques publiques, mais aussi de la matière qui se prête mal à toute synthèse. Un des principaux problèmes est l'hétérogénéité des situations. La diversité des métiers exercés est grande dans les trois champs de l'Etat, des collectivités locales et des établissements hospitaliers : à l'évidence les conditions de travail et les nécessités de service varient entre un agent technique d'une commune (jardinier, agent de voirie), une infirmière hospitalière, un gardien de la paix et un cadre de ministère. Cette variété rend particulièrement malaisée toute étude et conclusion d'ensemble. Les calculs à la moyenne et les interprétations de statistiques doivent être pris avec beaucoup de précaution comme l'indique le préambule méthodologique suivant.

Ont été écartées du champ d'investigation des professions aux conditions d'exercice particulières qui nécessiteraient à elles seules des rapports : enseignants, personnel médical de la fonction publique hospitalière, magistrats, militaires (ces deux dernières catégories ne relevant pas du statut général de la fonction publique), personnel médical de la fonction publique hospitalière.

De même, la mission s'est focalisée sur l'examen des règles et des situations de droit commun ; l'absentéisme n'est donc pas traité car il s'agit d'une question particulière et nécessitant un rapport *ad hoc*. Au demeurant, sur ce point, les statistiques existantes permettent déjà un suivi.

En termes de méthode, des entretiens ont été menés avec près de 300 acteurs du secteur public mais aussi du secteur privé, des personnalités qualifiées, les organisations syndicales, ainsi que des associations représentatives des collectivités territoriales (annexe n°2).

Parallèlement, deux questionnaires (un quantitatif et un qualitatif) ont été élaborés par la mission et largement diffusés auprès de plus de 500 structures des trois versants de la fonction publique. En particulier, ils ont été adressés à l'ensemble des employeurs publics du

[5] Lettre de mission du 13 juillet 2015 (cf. annexe 1).

Loiret, département et siège d'un chef-lieu de région choisi par la mission pour une approche exhaustive des trois fonctions publiques sur un territoire limité[6].

Le présent rapport aborde successivement :

- le cadre juridique qui s'applique au temps de travail dans la fonction publique, après avoir brièvement rappelé le contexte historique dans lequel celui-ci a été instauré (1) ;
- l'analyse des pratiques recensées au sein des trois versants (Etat, territorial et hospitalier) (2) ;
- les questions et enjeux soulevés par l'organisation actuelle du temps de travail dans le secteur public (3).

[6] Avec 48 000 agents (ETP) fin 2013, le Loiret présente un taux d'administration à 67,1‰ (part des agents de la fonction publique travaillant dans ce territoire par rapport à la population totale de ce même territoire), proche de la moyenne nationale de 71,6‰.

PREAMBULE METHODOLOGIQUE

L'EVALUATION DU TEMPS DE TRAVAIL : UNE QUESTION DIFFICILE, AUSSI BIEN POUR LE SECTEUR PUBLIC QUE POUR LE SECTEUR PRIVE, QUE LA STATISTIQUE PUBLIQUE ECLAIRE DE FAÇON SUCCINCTE

1. LE TEMPS DE TRAVAIL EST UN SUJET COMPLEXE

La notion de temps de travail recouvre des objets d'intérêt proches mais distincts, la durée théorique de travail et la durée effective de travail.

Pour un agent à temps plein, la durée théorique de travail diffère de la durée réglementaire des 1 607 heures par la prise en compte d'un certain nombre d'éléments communs à l'ensemble des travailleurs, au moins au niveau de l'établissement :

- particularités de l'année modulant la durée théorique (nombre de samedis et dimanches, de jours fériés hors jours de repos, caractère éventuellement bissextile) ;
- existence de « jours fériés locaux » (Alsace-Moselle, Corse, DOM, …) qui *de facto* réduisent la durée théorique de travail ;
- dispositions générales des règlements intérieurs, de niveau national ou local, intervenant en aval du cycle de travail, et qui réduisent également cette durée (jours de fractionnement systématiquement attribués, libéralités de type « heures du directeur » ou « journée du maire » …).

La durée théorique de travail intègre également des dispositions propres à l'emploi occupé par le salarié et à ses conditions d'exercice, lesquelles peuvent amener à des dérogations par rapport aux 35 heures (par exemple : infirmiers travaillant de nuit).

Ainsi, la durée théorique de travail, que l'on peut aussi appeler obligation annuelle de travail (OAT), peut notablement différer des 1 607 heures ; son calcul *ex ante* n'est d'ailleurs pas toujours possible ou implique alors de faire des hypothèses moyennes (par exemple : nombre de nuits ou de dimanches travaillés, nombre de périodes d'astreinte accomplies …).

La durée effective de travail pour sa part n'a de sens qu'*ex-post* et retrace, en sus des éléments précédents, différents événements affectant l'exercice effectif du travail :

- réalisation d'heures supplémentaires, lorsque cette possibilité existe ;
- absence pour maladie ou congé de maternité ;
- jours de grève ;
- interruptions consécutives à des incidents ou pannes ;
- autorisations d'absence découlant de textes réglementaires ou de dispositions particulières de règlements intérieurs (événement familial, mesures relatives à la mobilité géographique, au passage de concours, au don du sang, à la rentrée scolaire, à l'exercice de fonctions électives, syndicales ou judiciaires, etc.).

La notion de temps de travail est donc complexe, ceci sans même prendre en compte les agents sous le régime du forfait (pour lesquels la durée théorique de travail a une pertinence différente), ceux à temps partiels, hebdomadaires ou annualisés, ceux pouvant cumuler plusieurs postes à temps incomplet (fonction publique territoriale). Par ailleurs, le

traitement des temps de repas, d'habillage ou de pauses diverses est également un sujet compliqué pour déterminer le temps effectif de travail.

2. La mesure du temps de travail passe par des approches differenciees, mais toutes delicates

La mesure de la durée de travail de salariés peut passer par deux approches, l'une par l'employeur, l'autre par le travailleur lui-même. Toutes deux posent différents problèmes, nullement spécifiques à la fonction publique.

2.1. L'employeur n'est pas forcément à même de répondre en toute précision

Privilégier l'approche par l'employeur peut poser des difficultés, car cela implique :

- pour mesurer la durée théorique, que le répondant ait connaissance de toutes les particularités, notamment locales, qui de fait écornent la durée règlementaire, ce qui n'est pas toujours acquis ;
- pour mesurer la durée effective, qu'il dispose d'un système de mesure des temps de type « pointage », ce qui est loin d'être systématique, permettant une exploitation statistique aisée (et pertinente car, par exemple, le paramétrage de certains systèmes borne les horaires possibles).

Toutes ces difficultés font que les réponses peuvent être biaisées par une tendance à la déclaration de la norme, plutôt que de la réalité. Par ailleurs, la multiplicité des situations individuelles impose généralement de limiter la demande d'informations à la « catégorie majoritaire », à des « postes représentatifs » ou à un échantillon restreint de salariés pré-identifiés.

Cette approche par l'employeur est celle de l'enquête « Coût de la main d'œuvre et structure des salaires » (Cmoss) de l'Insee[7], mais celle-ci ne couvre que depuis peu la fonction publique d'Etat par une enquête directe auprès d'un échantillon d'agents.

Cette approche prévaut également dans différents exercices de remontée et consolidation de bilans sociaux, tel celui fait par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et le service statistique de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale[8].

2.2. L'approche par l'employé est nécessairement limitée

L'autre approche statistique de la durée du travail passe par le travailleur lui-même, notamment dans le cadre d'enquêtes auprès des ménages conduites par la statistique publique. Il s'agit principalement de l' « enquête Emploi » en continu, réalisée par l'Insee, et de l'enquête « Conditions de travail » réalisée par la Dares.

Cette seconde approche souffre toutefois de plusieurs difficultés :

[7] Des résultats de ces enquêtes sont donnés dans l'annexe 3.
[8] Cet exercice ne traite toutefois que de quelques éléments sur le temps de travail, et ne permet pas de mesurer une durée du travail théorique ou effective.

- le questionnement doit être court, simple, généraliste, et ne peut dès lors pas recouvrir tous les cas de figure ni être d'une précision absolue ;
- la personne enquêtée n'a pas forcément une connaissance précise de sa durée théorique de travail, ce qui implique, pour estimer cette dernière, de limiter le questionnement, d'une part, au nombre de jours de congés et jours de RTT éventuelles, d'autre part, à la durée habituelle de travail : « En moyenne, combien d'heures travaillez-vous par semaine dans votre emploi, heures supplémentaires comprises ? » ;
- la personne enquêtée n'a pas non plus une mémoire parfaite de tous les événements qu'elle a pu connaître au cours de l'année écoulée, et le questionnement sur sa durée effective de travail se limitera à la semaine précédant l'enquête, en lui demandant de se remémorer tous les événements ayant pu l'affecter (congés, autres absences, perturbations diverses, grève …), puis d'indiquer le nombre d'heures effectivement travaillées au cours de cette semaine de référence.

Outre ces difficultés qui pèsent sur la précision de ce qui peut être recueilli, deux phénomènes principaux limitent l'exploitation des résultats de ces enquêtes :

- l'interrogation étant limitée à une semaine, la durée effective annuelle de travail sera estimée en additionnant pour des semaines successives les durées effectives de travail hebdomadaires de travailleurs aux caractéristiques similaires. Cette méthode a pour inconvénient qu'il est impossible d'évaluer la dispersion entre les travailleurs des durées effectives annuelles de travail, ces dernières n'étant pas déterminées au niveau des individus ;
- l'autre limitation tient à l'échantillonnage des enquêtes qui se traduit nécessairement par une imprécision d'ordre statistique, avec deux conséquences principales qui sont, d'une part, le caractère difficilement interprétable des variations constatées entre deux enquêtes successives, d'autre part, l'impossibilité de produire des résultats fins au niveau de métiers particuliers (infirmiers, pompiers, surveillants pénitentiaires…).

3. L'ACTION DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE POUR LA CONNAISSANCE DES TEMPS DE TRAVAIL GAGNERAIT A ETRE RENDUE PLUS VISIBLE

Au total, compte tenu de la difficulté objective à traiter du sujet de la durée de travail, l'effort de la statistique publique apparaît significatif, combinant des approches diversifiées, par enquête auprès des employeurs (enquête Cmoss), par enquête auprès des ménages (enquête Emploi en continu, enquête Conditions de travail) ou par exploitation de documents d'origine administrative (bilans sociaux).

La connaissance du temps de travail, passant principalement par des enquêtes couvrant l'ensemble des secteurs d'activité, est de qualité similaire pour la sphère publique et le secteur privé. [9]

[9] D'autres enquêtes conduites notamment par la Dares, se limitant au champ des secteurs concurrentiels hors agriculture, permettent de traiter du thème du temps de travail. Telle est l'enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo), qui permet de calculer les évolutions trimestrielles des salaires, de l'emploi et de la durée du travail, et qui a été fortement mobilisée pour suivre la progression de la réduction du temps de travail dans les années 1998-2002.

Malgré le dispositif statistique existant, une impression de manque de données peut résulter d'une exploitation insuffisante des sources produites, laquelle gagnerait à être plus systématique et quelque peu enrichie.

Concernant les enquêtes de la statistique publique, des marges de progrès existent et sont *a priori* assez aisément accessibles.

Recommandation n°1 : Assurer systématiquement l'exploitation des principales enquêtes de la statistique publique puis la diffusion de leurs résultats concernant le temps de travail dans la fonction publique.

En complément des enquêtes existantes, il serait utile de disposer de comparatifs transversaux construits à partir d'un panel d'emplois comparables dans le secteur privé et dans le secteur public (psychologues, infirmiers, secrétaires, agents d'entretien ou d'accueil, responsable des ressources humaines).

Recommandation n°2 : Produire annuellement une analyse du temps de travail par emplois types public/privé sur la base de l'enquête Emploi de l'Insee.

4. LA MISSION A CONDUIT SA PROPRE ENQUETE

Face à la difficulté de mobiliser des données statistiques sur tous ses thèmes d'intérêt, la mission a décidé de mener une enquête rapide, auprès de deux publics : d'une part, les ministères ainsi que divers établissements publics et, d'autre part, l'ensemble des services déconcentrés de l'État, des collectivités locales et établissements sanitaires et sociaux publics du Loiret. Le questionnaire a été établi à partir d'une base existante fournie par le service statistique de la DGAFP.

Compte tenu d'un délai très tendu, les taux de réponse sont restés limités, et les résultats ne reposent donc pas sur un échantillon optimal du point de vue de la représentativité statistique. Ces éléments apportés par la mission permettent ainsi d'illustrer la diversité des situations, mais n'ont pas vocation à être extrapolés.

1. UN TEMPS DE TRAVAIL REGI PAR DES REGLES TRES PROCHES DE CELLES DU SECTEUR PRIVE ET DONT L'ORGANISATION A PEU EVOLUE

Non prévue au départ dans la fonction publique, la mise en place de l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) s'est effectuée rapidement sans que soit saisie l'opportunité de revoir les organisations, bien qu'elle ait été mise à profit pour harmoniser un certain nombre de règles de gestion. Les dispositions qui régissent le temps de travail des fonctionnaires et des salariés du privé (décrets relatifs aux trois versants de la fonction publique et code du travail) ne présentent pas de divergences majeures car les règles de l'Union européenne ne font pas de différence selon les statuts. Depuis 2001, la complexité de la mise en place des 35 heures n'a pas incité les employeurs (publics comme privés) à se lancer dans une profonde révision de l'organisation du temps de travail, d'autant plus qu'il n'y a pas eu de demande particulière des agents et que la volonté des organisations syndicales était de préserver les acquis sociaux. Néanmoins, des changements apparaissent sous l'effet de contraintes extérieures.

1.1. LA MISE EN PLACE DES 35 HEURES N'ETAIT A L'ORIGINE PAS PREVUE POUR LA FONCTION PUBLIQUE

La mise en œuvre de l'ARTT correspondait à une stratégie économique de création d'emplois dans les entreprises du secteur privé. Cette réforme s'est imposée à la fonction publique au titre de l'égalité de traitement. De proche en proche, il est apparu inéluctable d'étendre la réforme à l'ensemble des agents publics. Un cadrage d'ensemble a été réalisé par la Direction générale de la fonction publique (DGAFP) à charge pour les différentes entités ministérielles d'adapter leurs schémas organisationnels à ces directives générales et de faire valider par le cabinet du Premier ministre des mandats de négociations internes.

La nouvelle durée du temps de travail dans la fonction publique a été déterminée comme suit :

Nombre de jours dans l'année	365 jours
Nombre de jours de repos hebdomadaires	104 jours
Nombre de jours fériés (moyenne)	8 jours
Nombre de jours de congés prévus	25 jours
Nombre de jours de travail	228 jours
Nombre d'heures travaillées annuellement	1 596 heures (228 x 7)

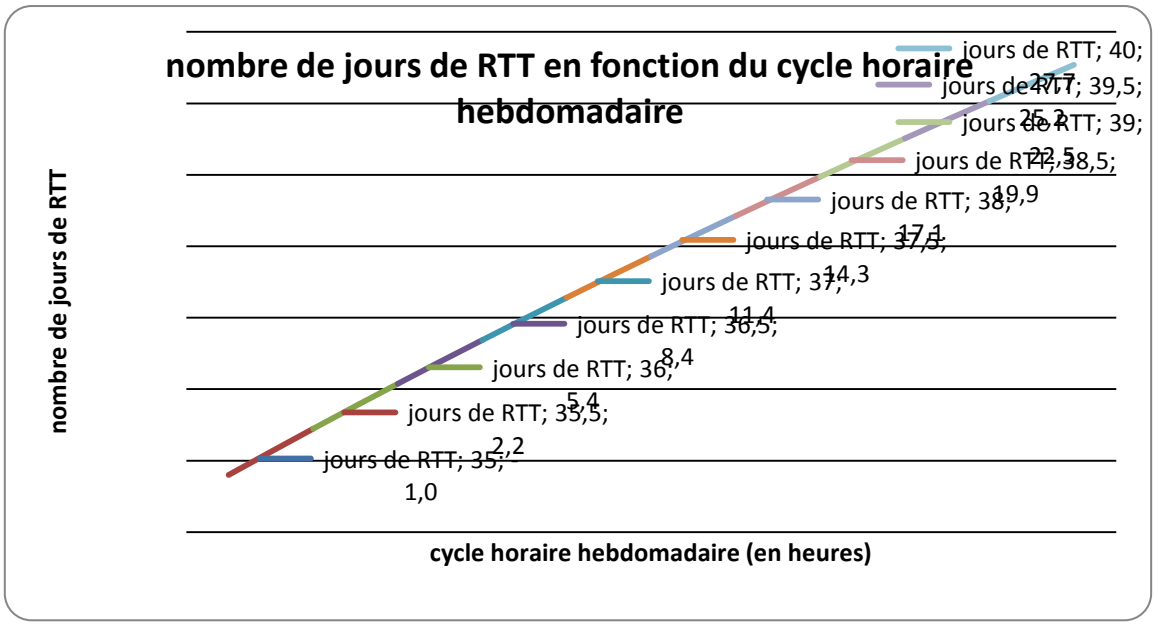
Le volume de 1 596 heures arrondi à 1 600 a ensuite été porté à 1 607 heures à compter du 1er janvier 2005 en raison de l'institution de la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.[10]

En fonction du cycle hebdomadaire choisi, un nombre de jours correspondants de réduction de temps de travail (JRTT) a été établi : plus la semaine a d'amplitude horaire, plus le nombre de JRTT est élevé. Initialement les agents n'étaient pas particulièrement

[10] Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Elle prend la forme d'une journée supplémentaire de travail non rémunérée pour les salariés et d'une contribution de la part des employeurs.

demandeurs d'une réduction du temps de travail : ils ont donc opté rapidement pour les cycles proposant un maximum de jours de repos auxquels ils sont devenus très attachés.

Graphique n°1 : Nombre de JRTT en fonction du cycle hebdomadaire.



Source : DGAFP.

Si les jours de RTT sont bien des jours d'absence au sens où l'agent n'est pas à la disposition de son employeur, ils ne relèvent pas de la même nature que les 25 jours de congés payés. Ils sont la contrepartie d'une présence hebdomadaire supérieure aux 35 heures car au total le temps de travail dû est bel et bien effectué. Il semble que pour nombre d'agents mais aussi pour certains gestionnaires, par commodité, cette distinction ait été effacée. Il est fait bloc d'un ensemble congés plus jours RTT, ce qui fait apparaître à tort de très nombreux jours de « congés » qui n'en sont pas. Les jours de RTT ne sont dus que si l'agent est présent. En cas d'absence (maladie), ils ne devraient pas être crédités, ce qui n'est pas toujours fait par les services gestionnaires qui inscrivent souvent les RTT de l'année dès le mois de janvier.

Recommandation n°3 : Distinguer les jours de congés des jours de RTT en créditant ces derniers mensuellement en fonction de la présence réelle de l'agent.

Cette base historique soulève un problème de méthode dans la mesure où le nombre de jours fériés (8 à 11 selon les années) et l'existence d'années de 366 jours font évoluer le nombre de jours de travail. Seul un calcul annuel permettrait de garantir une base constante. Si certaines collectivités ou établissements recalculent celle-ci annuellement, la plupart des services s'exonèrent de cette formalité.

Recommandation n°4 : Inscrire dans les textes le principe d'une obligation annuelle de travail (OAT) de 1 607 heures, quel que soit le nombre de jours fériés.

La mise en œuvre de la RTT n'a pas été l'occasion de remettre en question certains dispositifs, en particulier celui des jours de fractionnement[11], qui offrent un « gain » supplémentaire de jours de congés. L'octroi possible de ces derniers contribue de fait à réduire très souvent la durée légale de deux jours pour la FPE et la FPT et de trois jours pour la FPH. Initialement prévue pour engager les agents à mieux étaler leurs congés quand ils en avaient moins dans un souci de bonne marche des services, cette incitation a perdu sa justification à partir du moment où les agents disposent d'un volume de jours RTT et de jours de congés tel qu'il est devenu aisé d'étaler ceux-ci tout au long de l'année.

Recommandation n°5 : Laisser le bénéfice des jours de fractionnement aux seuls fonctionnaires travaillant 7 heures par jour et 35 heures par semaine et ne bénéficiant pas de jours de RTT.

Enfin, des pratiques régionales ont pu être constatées dans les trois fonctions publiques qui induisent des jours d'absence supplémentaires :

Les jours locaux accordés historiquement dans certaines régions

En Alsace-Moselle, en vertu de la loi d'Empire du 2 juillet 1900 confirmée par la loi du 1er juin 1924, le Vendredi Saint et le 26 décembre sont fériés. Dans les DOM, les agents bénéficient réglementairement du jour de la célébration de l'abolition de l'esclavage : 27 avril à Mayotte, 22 mai en Martinique, 27 mai en Guadeloupe, 10 juin en Guyane et 20 décembre à La Réunion ; il se complète pour la Guadeloupe et la Martinique du jour de Victor Schœlcher, le 21 juillet. Les jours fériés "traditionnels" locaux s'ajoutent en sus : six jours pour la Guadeloupe : lundi gras, mardi gras, mercredi des cendres, mi-carême, vendredi saint, jour des défunts ; 4 jours pour la Martinique : lundi gras, mardi gras, mercredi des cendres, vendredi saint ; quatre jours pour la Guyane : lundi gras, mardi gras, mercredi des cendres, festival de Cayenne (15 octobre) (cf. annexe 5).

Source : Ministère des Outre-mer et mission.

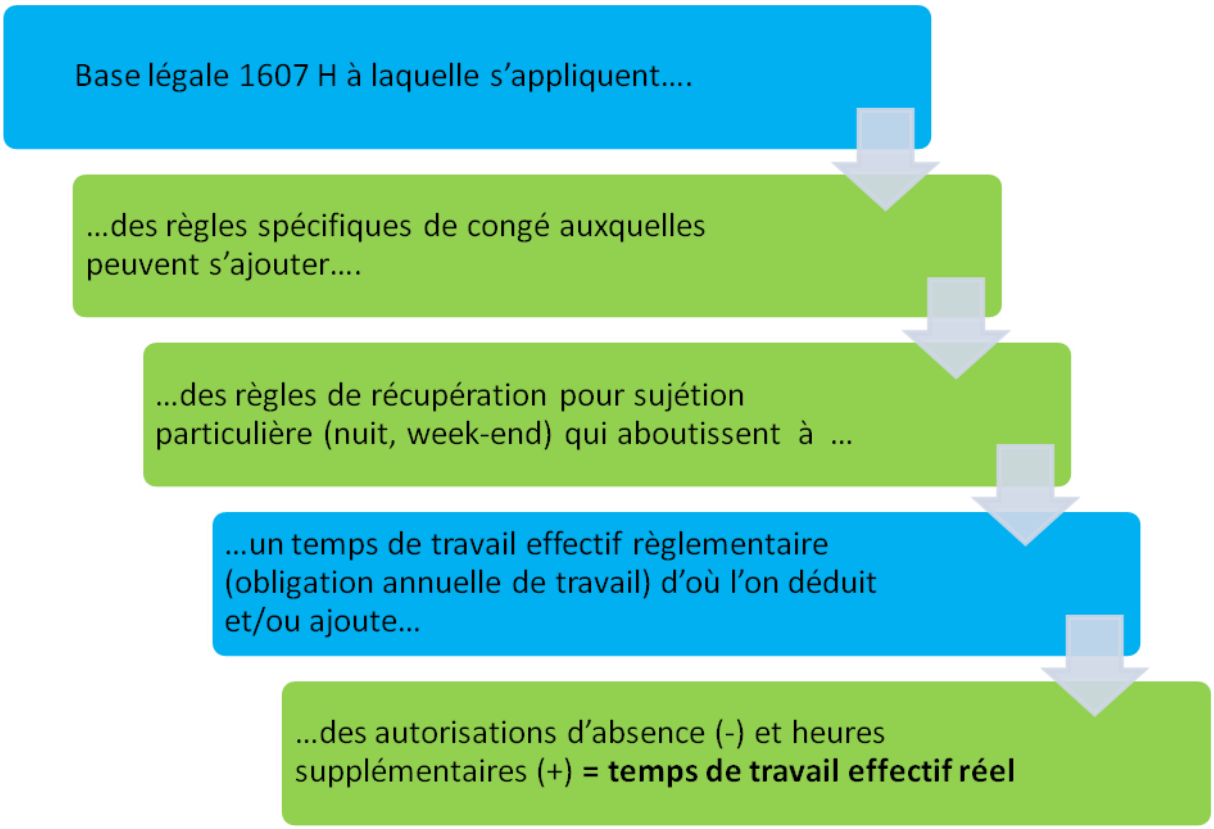
- l'addition de tous ces jours dans le cas le plus favorable (cf. supra) peut mener à une durée annuelle règlementaire « normale » de 1 551 heures[12]. Mais sur ce temps règlementaire de « base » théorique, dans la majorité des cas à 1607 heures, d'autres règles complémentaires peuvent venir s'appliquer en fonction des conditions d'exercice du travail (cf. infra partie 2) qui vont affecter un coefficient à la durée de l'heure d'un coefficient : une heure de travail de nuit sera comptée une heure trente par exemple, réduisant d'autant ce plafond de 1607 heures ;
- enfin, ce temps règlementaire dû statutairement se transforme, d'une part, sous l'impact des autorisations d'absence et des congés maladies et, d'autre part, avec la réalisation d'heures supplémentaires en un temps de travail effectif réel.

A la question de savoir combien d'heures et de jours de présence un fonctionnaire doit à son employeur, la réponse peut donc varier considérablement selon les situations, ce qui explique l'absence de pertinence d'une moyenne, comme le précise la suite du rapport.

[11]Jours de fractionnement : l'agent qui fractionne ses congés annuels en au moins trois périodes d'au moins cinq jours ouvrés au titre des congés annuels ou des congés supplémentaires bénéficie d'un jour ou deux jours de congés supplémentaires qui peuvent être pris à tout moment dans l'année**.**

[12]1 607 heures – 8 jours (8*7 heures) = 1 551 heures.

Schéma n°1 : Du temps de travail légal au temps de travail réel



Source : Mission.

Le rapport Roché[13] qui préexistait à la mise en œuvre de l'ARTT avait fait apparaître une très grande diversité des volumes d'heures travaillées et des régimes de travail ainsi que du nombre de jours de congés, y compris au sein des mêmes entités administratives. Il soulignait également une absence de réflexion générale sur l'organisation du temps de travail, des durées réelles de travail inférieures aux obligations de service, une insuffisante prise en compte des besoins des usagers[14].

Si l'ARTT s'est faite sans remise à plat des organisations et en l'absence d'une stratégie clairement identifiée avec des concessions portant sur des situations acquises, elle a néanmoins permis de mettre de l'ordre et de mieux harmoniser les modalités du temps de travail. Quinze ans plus tard, il convient de parachever ce mouvement au nom de l'équité, de la performance et de la transparence que le rapport Roché appelait déjà de ses vœux.

1.1.1. Dans la fonction publique d'Etat : malgré un cadrage ministériel, la réticence à remettre en cause les équilibres sociaux a conduit à maintenir certains particularismes

La durée du travail règlementaire est fixée, en principe, à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics de l'Etat. Le décompte du temps de travail est réalisé sur

[13]Op. cit. page 13.
[14]« L'ARTT doit être une formidable occasion d'une remise à plat de l'organisation actuelle du temps de travail dans les fonctions publiques d'autant plus qu'on assiste à une accélération des mutations technologiques modifiant l'organisation et les méthodes de travail et conduisant à des gains de temps induits par une plus grande efficacité ».

la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

La durée du travail peut être aménagée selon des périodes de référence dénommées cycles de travail (cf. infra). Les ministères, et au sein d'un même ministère, les services, ont gardé une latitude pour mettre en place des cycles horaires et aucune position commune n'a pu être dégagée sur un nombre maximal souhaitable de jours de RTT. De même, la question du champ d'application du forfait (cf. infra) pour les cadres ou des astreintes n'ont pas donné lieu à harmonisation.

Le décret du 25 août 2000 a consacré, par ailleurs, la possibilité de travailler selon un horaire variable, individualisé, sous réserve des nécessités du service, après consultation du comité technique paritaire. La mise en œuvre de ce régime est toutefois subordonnée au respect de plusieurs conditions, liées notamment au contrôle de la présence de l'agent (badgeuses).

Les comptes rendus des réunions interministérielles préalables à la mise en place de l'ARTT mettent en évidence :

- une très grande hétérogénéité des situations préexistantes à l'accord avec un nombre de jours de congés annuels généralement supérieur à 25 jours ;
- l'existence de jours « ministre » ou autres particularismes (semaine d'hiver…) ;
- des outils de mesure du temps de travail très insuffisants ;
- une utilisation extensive des heures supplémentaires dans certains services.

Les nouveaux dispositifs ont entraîné la suppression des jours « ministre » et autres jours de congés supplémentaires « absorbés » par des jours de RTT ainsi que l'exclusion du temps de repas du temps de travail. Les ministères ont refusé dans leur ensemble tout cycle de 35 heures en quatre jours et se sont en majorité (à l'exception de la police nationale) attachés à maîtriser le nombre d'heures supplémentaires[15]. Enfin, la très grande majorité a utilisé les négociations de l'ARTT pour généraliser les outils de badgeage dont l'introduction n'a pas suscité de difficultés à partir du moment où les agents y ont vu une contrepartie à une liberté plus grande de gestion de leurs horaires de travail (cf. infra).

Dans certains cas où préexistait un nombre important de congés, comme pour les agents administratifs et techniques des universités (neuf semaines de congés), l'effet des dispositions RTT aurait dû amener à augmenter leur durée de travail (largement en-dessous des 1 607 heures), cette situation étant historiquement « justifiée » par un niveau de primes peu élevé en regard par exemple des agents de préfecture auxquels ils pouvaient se comparer. Même si par la suite, le niveau desdites primes a été quelque peu redressé, la question des 1 550 heures n'a pas été rouverte, ces journées supplémentaires étant considérées comme un acquis social. D'autres anomalies historiques persistent : ainsi la Cour des comptes[16] fait état d'une base annuelle pour le personnel du Conseil économique, social et environnemental pouvant aller de 1 352 heures à 1 402 heures.

En 2012, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat avec la création des directions départementales interministérielles a montré la survivance de particularités qui ont rendu (et rendent encore) nécessaire l'harmonisation entre services.

[15] Le cadrage de la masse salariale a davantage incité à cet effort qu'une réflexion sur l'organisation du temps de travail.
[16] Cour des Comptes, rapport public, février 2015.

1.1.2. Dans la fonction publique territoriale : des situations plus favorables ont pu être prorogées dans certaines collectivités

Au sein de la FPT, la variété est plus grande que dans la FPE, ce qui n'est pas surprenant compte tenu du nombre de collectivités en cause.

1.1.2.1. Dans la FPT la règle de droit commun est bien de 1 607 heures mais des exceptions, en principe encadrées, sont tolérées

Dans la FPT, la règle des 1 607 heures s'applique sur la base du décret du 12 juillet 2001. Cependant elle se heurte à l'exception prévue par l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui permet de maintenir les régimes de travail mis en place par les collectivités territoriales antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique territoriale. A l'époque, les collectivités avaient été encouragées à baisser leur volume horaire de travail dans l'objectif de créer une dynamique de recrutements supplémentaires. Le maintien de cette dérogation supposait toutefois une délibération expresse de la collectivité.

Dans une grande ville, une délibération du 10 juillet 2001 approuvant le protocole d'accord RTT fixe le nombre de jours de congés annuels à 33 jours contre 25 réglementairement et aboutit à un nombre d'heures travaillées de base à 1 533 heures ou 1 547 heures selon les années. Une délibération de septembre 2000 fixe le temps de travail pour une commune de plus de 18 000 habitants à 1 547 heures. Celle du conseil d'administration du centre communal d'action sociale d'une commune de plus de 20 000 habitants, datée d'octobre 2001, fixe le temps de travail à 35h45 hebdomadaires avec un régime de congés plus favorable. Une commune de plus de 20 000 habitants a voté une durée annuelle de travail de 1 440 heures. Dans une commune de plus de 25 000 habitants, selon le maire, les agents sont rémunérés sur la base de 1 607 heures alors qu'ils effectuent 1 537 heures. Avant 2001, les personnels travaillaient 1 580 heures et cinq jours de congés leur ont été accordés en contrepartie de la réforme (délibération du 19 décembre 2001).

La possibilité de dérogation ne concerne que les situations antérieures, comme le rappelle la jurisprudence administrative[17].

En principe, chaque collectivité devait délibérer sur l'application des 35 heures et, le cas échéant, sur le maintien de la situation antérieure. La mission n'a pu confirmer le chiffre, régulièrement avancé, de 1 500 collectivités sous régime dérogatoire (à rapporter à plus de 50 000 employeurs locaux). Elle observe cependant que, dans un certain nombre de cas, le maintien des régimes antérieurs plus favorables s'est effectué sans délibération, ce qui n'a pourtant pas toujours donné lieu à une lettre d'observation.

[17] Cour administrative d'appel de Paris, 31 décembre 2004, Départements des Hauts de Seine et Cour administrative d'appel de Versailles, 23 juin 2005, Commune d'Evry.

1.1.2.2. Les employeurs locaux disposent d'une liberté particulière d'appréciation de certaines autorisations spéciales d'absence

L'article 59 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit des autorisations spéciales d'absence, n'entrant pas dans le calcul des congés annuels, qui peuvent être accordées dans différentes circonstances, et « notamment à l'occasion des événements familiaux ». Le dernier alinéa précise qu'un « décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ». Or ce dernier n'a jamais été pris et chaque collectivité a par conséquent développé sa propre doctrine en la matière (cf. infra partie 3).

1.1.2.3. Le passage aux 35 heures n'a pas fait disparaître les « jours exceptionnels »

Ces « jours exceptionnels », dépourvus de base légale, sont de nature très diverse : traditions locales, journées de l'exécutif, etc. Cet ensemble peut représenter entre 0 et 5 jours (régulièrement 1 jour dans les petites et moyennes collectivités, 5 jours dans les grandes) bien qu'il reste difficile de quantifier ces avantages souvent considérés comme des acquis sociaux. Ces jours exceptionnels impactent la durée du travail à la baisse et ont donc justifié des observations des chambres régionales des comptes. Ils peuvent expliquer en partie la différence d'heures travaillées de l'« enquête Emploi ».

L'obligation, pour les collectivités concernées, d'adopter le régime légal doit pouvoir se faire de manière progressive, dans le cadre d'une négociation avec les partenaires sociaux et peut être aménagée positivement par les actions de formation et/ou d'accompagnement adaptées.

Recommandation n°6 : Mettre fin au maintien de régimes dérogatoires à la base légale de 1 607 heures et à l'attribution de jours d'absence dépourvus de base légale, à sujétion identique

1.1.3. Dans la fonction publique hospitalière : des négociations précipitées ont conduit à des accords inégaux

Le décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans la FPH fixe la durée maximale à 1 607 heures de travail par an, mais distingue les agents en repos variables (travaillant week-end et jours fériés) pour lesquels la durée est de 1 582 heures et ceux travaillant exclusivement de nuit (1 476 heures)[18].

Les différentes enquêtes et travaux réalisés mettent en évidence une grande diversité dans l'application du décret, y compris pour des établissements présentant des caractéristiques similaires.

Selon une enquête de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) de 2003, 80% des établissements avaient signé un accord à l'automne 2002. 36% accordaient 15 jours de RTT et 27% plus de 15 jours alors que seuls 3% appliquaient les 35 heures hebdomadaires sans jour de RTT. Lors des négociations, des

[18] Précision : cette mesure ne concerne pas les établissements privés.

établissements sont allés plus loin que les 20 jours prévus au maximum par la réglementation, accordant jusqu'à 26 jours de RTT[19]. Par ailleurs, une analyse de la DREES[20], réalisée entre novembre 2002 et février 2003, relevait notamment l'ignorance qui était celle des hôpitaux publics s'agissant des règles du passage aux 35 heures : inclusion ou non des temps de repas dans la définition du temps de travail effectif, prise en compte ou pas des avantages déjà acquis…

Au final, la prise en compte de la demande sociale, en permettant d'accorder aux agents davantage de temps libre, s'est opérée, dans un premier temps, au détriment des conditions de travail mais également de la logique organisationnelle de l'hôpital.

Certes, la FPH a bénéficié d'une enveloppe budgétaire estimée à 1,535 milliard d'euros entre 2002 et 2004 dans l'objectif de créer 37 000 emplois[21]. Mais en raison des difficultés de recrutement, notamment d'infirmières, fin 2004, 32 000 emplois seulement étaient pourvus. Ce chiffre a été confirmé ultérieurement à 35 000[22]. Cette situation explique à la fois les difficultés rencontrées par les établissements de santé et un ressenti négatif des agents concernant leurs conditions de travail : durée raccourcie et donc charge de travail plus lourde, absences accrues dues aux journées de RTT et intensification du travail alors même que la FPH bénéficiait d'une allocation budgétaire.

Les nombreuses études de la DREES mais aussi le rapport Piquemal de la mission nationale d'évaluation de la mise en place de la RTT d'octobre 2002 constatent ainsi que le débat sur le temps de travail dans les centres hospitaliers était « *autant révélateur des difficultés d'organisation et de management d'établissements, comme d'une évolution des techniques médicales et d'un contexte démographique difficile que d'une contrainte budgétaire réelle »*[23].

L'ajout successif de textes parfois disparates, sans stratégie de gestion des ressources humaines et surtout sans cohérence interne, conduit aujourd'hui à une réalité : presqu'aucun cycle de travail ne respecte toutes les règles (repos du dimanche, quatre repos hebdomadaires sur 14 jours, un week-end de repos sur deux, semaine de moins de 44 heures, semaine calendaire ou glissante …). Les gestionnaires sont amenés à faire des choix quant aux règles auxquelles ils doivent déroger, avec par exemple des cycles de plus de 12 semaines ou des semaines glissées de plus de 48 heures. Cette complexité se retrouve aussi dans le code du travail et il serait nécessaire d'envisager à terme une meilleure convergence entre le cadre communautaire et le cadre national.

Par exemple certaines règles préexistantes n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation avec les autres fonctions publiques : ainsi le temps de repos quotidien minimum est de 12 heures contre 11 heures et la FPH bénéficie de trois jours de fractionnement hors saison contre deux pour les autres fonctions publiques.

[19] Les établissements de santé mentale disposent d'accords généralement plus favorables que dans le reste de la fonction publique hospitalière. Cette situation pourrait être liée au maintien d'un financement par dotation globale, par définition plus protecteur que le financement par activité.
[20] « où en était la RTT dans les hôpitaux publics au début de l'année 2003 ? », DREES, avril 2004.
[21] DGOS.
[22] Dans son rapport sur le CET remis en 2007, Mme Dominique Acker mentionne qu'une enquête réalisée en 2005 confirme que 35 000 emplois non médicaux ont été créés au final dans le sanitaire (plus 8 000 emplois dans le médico-social).
[23] Rapport sur la chirurgie ambulatoire, IGAS, juillet 2014.

Recommandation n°7 : Aligner le temps de repos quotidien minimum de la fonction publique hospitalière sur celui des autres fonctions publiques et supprimer le jour de fractionnement supplémentaire.

***

Dans l'ensemble, le temps de travail des fonctionnaires d'Etat reste proche des 1 607 heures. Cette donnée est conforme à l' « enquête Emploi » 2013 et 2014 selon laquelle 97% des agents de la FPE feraient en moyenne 35h et plus.

Tableau n°1 : Durée annuelle de travail (pour un salarié à temps complet) hors enseignants, magistrats, militaires et médecins hospitaliers

En heures	**Moyenne 2013-2014**
Fonction publique d'État	1 627
Fonction publique territoriale	1 578
Fonction publique hospitalière	1 546
Ensemble fonction publique	**1 584**
Secteur privé	1 694

Source : Insee, Enquêtes Emploi 2013 et 2014, pondérations disponibles en 2015 (calcul fait pour la mission).

Dans le secteur privé, des écarts importants existent par rapport à la moyenne de 1 694 heures. Ainsi l'enquête Emploi de l'Insee 2003-2004 évaluait la durée annuelle de travail à 1 580 heures pour l'énergie et 1 610 heures pour les activités financières. A l'opposé, cette durée allait jusqu'à 1 750 heures pour les services aux particuliers (hôtellerie, restauration, coiffure, …).

Tableau n°2 : Durées annuelles de travail pour certaines professions de la fonction publique (hors enseignants, magistrats, militaires et médecins hospitaliers)

	Moyenne 2011-2014
Personnels de directions et ingénieurs	**1 742**
Administratifs de catégorie A – État	**1 787**
Administratifs de catégorie A - Collectivités locales et hôpitaux	**2 073**
Infirmiers, sages-femmes, puéricultrices	**1 696**
Animateurs socioculturels et de loisir	**1 509**
Administratifs de catégorie B – État	**1 571**
Administratifs de cat. B - Collectivités locales et hôpitaux	**1 730**
Adjoints administratifs de l'État	**1 485**
Agents de service - autres établissements	**1 402**
Agents de service hospitalier	**1 572**
Aide-soignant(e)s	**1 593**
Agents de la Police nationale	**1 673**

Pompiers	**2 564**

Source : Insee, Enquêtes Emploi 2011-2014, calcul fait pour la mission.

Le tableau révèle les grandes différences de durée annuelle de travail entre « professions » et donc l'absence de sens d'une moyenne.

Les points suivants ressortent de l'analyse comparée des trois fonctions publiques :

- l'adoption des différents textes réglementaires n'a pas réglé la problématique de la mesure de la durée du travail en l'absence de définition de la notion de travail effectif. Des zones d'incertitude subsistent concernant le temps de repas ou d'habillage ;
- la norme de 1 607 heures n'est pas appliquée. Elle constitue, dans les faits, bien davantage un plafond qu'un objectif à atteindre. Par ailleurs cette référence ne fait pas mention du nombre de jours à travailler ;
- la durée annuelle de travail effective de 1 607 heures connaît de nombreuses dérogations, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions, à l'importance de travail de nuit, au travail le dimanche, au travail en horaires décalés, au travail en équipes, etc. ;
- l'adaptation aux réalités quotidiennes explique la multiplicité des règles et la diversité des organisations mises en œuvre mais on peut regretter l'absence de suivi permettant de s'assurer de l'effectivité de la durée du travail, comme de la pertinence des actuels mécanismes de contrôle de la réalité du temps de travail effectué.

L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) se sont cantonnés à la seule réduction du temps de travail et ont créé des situations juridiquement complexes.

1.2. LES CONDITIONS JURIDIQUES D'EXERCICE DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC NE SONT TOUTEFOIS PAS DIFFERENTES DU SECTEUR PRIVE, LES PRINCIPES DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE S'IMPOSANT A TOUS

L'organisation du temps de travail obéit à des principes indépendants de la nature juridique de la personne morale et intègre autant la nature des missions que l'évolution des métiers liée au progrès technique.

1.2.1. Des principes similaires se retrouvent entre la fonction publique et le secteur privé

La référence annuelle à la norme de 1 607 heures de travail est identique dans le secteur privé et dans le secteur public mais dans le secteur privé, l'impact des conventions collectives et accords d'entreprises rend complexe et difficile toute approche normative. A défaut d'accord, le plafond fixé par le code du travail pour les forfaits est supplétif.

Les conventions collectives peuvent fixer une durée hebdomadaire supérieure ou inférieure à la durée légale mais, dans ce cas, la disposition d'ordre public qui fixe les majorations pour heures supplémentaires continue de s'appliquer. Les heures supplémentaires se décomptent en effet de deux manières :

- sur la base du seuil annuel des 1 607 heures ; dans ce premier cas, le bilan des heures supplémentaires est effectué à la fin de l'année et le dépassement est majoré de 25% (majoration abaissée jusqu'à 10% par convention ou accord) ;

- sur la base d'un décompte à la semaine ; dans ce second cas, les heures supplémentaires sont prises en compte dans le salaire du mois.

Les différences entre privé et public portent essentiellement sur quatre points :

- la place et l'importance du forfait : actuellement, plus de 10,9% des salariés du secteur privé sont au forfait jour, pour 5,9% dans la fonction publique (6,2% hors enseignants)[24] ;
- la notion de cycle de travail : elle a été supprimée pour le privé et remplacée avec la loi du 20 août 2008 par une modulation qui peut être annuelle ;
- l'absence pour maladie : elle n'ouvre pas le droit aux congés payés dans le privé ;
- les jours d'ancienneté : ils sont fréquents dans le privé mais ont moins d'impact car la durée de carrière auprès d'un même employeur est moins longue ; ce sont généralement des éléments de discussion lors des négociations locales.

Plusieurs évolutions rapprochent les deux secteurs :

- au début des années 2000, plusieurs accords collectifs, notamment dans des secteurs dépendant de la commande publique, ont fixé la durée de travail à 32 heures dans un objectif de conciliation vie privée/vie familiale. La loi Aubry[25]avait prévu des incitations à ce sujet (notamment des allègements de cotisations sociales) ;
- plus récemment la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a introduit un statut spécifique de « travailleur en soirée » et a élargi le cadre du travail du dimanche (avec un régime de compensation différent de celui de la fonction publique).

Pour le secteur privé, le droit du travail tend vers davantage de souplesse accordée au niveau local (au plus près des besoins du terrain) et accepte une plus grande variabilité de la règle alors que la fonction publique autorise moins d'adaptations. Les deux secteurs respectent cependant les grands principes liés à toute organisation collective du temps de travail et convergent, comme le montre le tableau comparatif ci-joint (cf. annexe 7 pour plus de précisions).

[24] Source : Emploi 2012 INSEE, et traitement DGAFP, département des études et statistiques.
[25] Loi n° 2000-37 du 19 juin 2000.

Tableau n°3 : principales différences et similitudes entre règles applicables à la fonction publique et droit du travail

	Secteur public	**Secteur privé (règles nationales qui n'excluent pas des accords de branches ou locaux plus avantageux)**
Définition	Renvoi au code du travail pour FPE et FPT Art. 5 du décret propre à la FPH	Art. L 312-1 du code du travail
Durée	1 607 heures	1 607 heures
Cycle	Principe défini réglementairement sur une base hebdomadaire ou pluri hebdomadaire, sauf dans la FPT	Modulation annuelle
Durée journalière maximale	10 heures pour la FPE et FPT 9 heures pour la FPH	10 heures
Durée maximale	Règle des 44 heures	Règle des 48 heures
Temps de repas	Durée de 45 minutes pour FPE et FPT non prise en compte dans le temps de travail Pour la FPH l'article 5 du décret renvoie au niveau de l'établissement	Non pris en compte
Forfait-jour pour l'encadrement	Délibération pour la FPT et arrêté pour la FPE Choix offert sauf pour les personnels de direction (20 jours de RTT et 208 jours de travail) pour FPH	Cadres et salariés autonomes 218 jours de travail sous réserve d'accords locaux
Travail de nuit	Entre 22 heures et 5 heures pour FPE et FPT Entre 21 heures et 6 heures pour FPH	Entre 21 heures et 6 heures

	Secteur public	**Secteur privé (règles nationales qui n'excluent pas des accords de branches ou locaux plus avantageux)**
Nombre de jours de congés	5 fois les obligations hebdomadaires Temps des congés maladie non pris en compte	2,5 jours ouvrables par mois mais congés maladie pris en compte
Jours de fractionnement	FPT et FPE 1 à 2 jours FPH 1 à 3 jours	1 à 2 jours
Référence congés	Année civile	Année de référence entre le 1er juin et le 31 mai
Durée minimale de repos journalier	11 heures pour FPE et FPT 12 heures pour FPH	11 heures
Autorisations d'absence	Textes pouvant être élargis localement	30 cas possibles mais accords d'entreprises pouvant élargir localement

Source : Direction générale du travail / mission.

Cette évolution vers un rapprochement des régimes juridiques du droit du travail s'inscrit également dans une dynamique européenne.

1.2.2. Le droit de l'Union européenne a un impact important en matière de temps de travail même si l'analyse des pratiques en Europe montre des différences

1.2.2.1. Le droit de l'Union européenne encadre le temps de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs

La directive européenne 2003/88 sur le temps de travail[26] constitue le fondement de la réglementation européenne. Elle dispose que le temps de travail hebdomadaire moyen, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48 heures. Un repos quotidien de 11 heures par 24 heures et de 24 heures tous les sept jours est également imposé. Cette directive s'applique tant au secteur privé qu'à la fonction publique puisque le droit de l'Union européenne privilégie la nature de l'activité et non la nature de la personne morale pour justifier une dérogation.

Il est cependant possible de déroger à ces normes par voie législative, réglementaire et administrative ou par accord entre partenaires notamment :

- en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée, à l'exemple des cadres dirigeants qui peuvent déroger à la norme de travail de 48 heures maximum (article 17.1) ;
- lorsque la nature de l'activité le justifie, notamment pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service. La dérogation concerne alors uniquement les normes de repos journalier et hebdomadaire.

Les sapeurs-pompiers sont particulièrement concernés par ces dérogations compte tenu de l'organisation de l'activité (cf. annexe 7).

Certains pays, comme le Royaume-Uni, utilisent très largement ces possibilités de dérogation, ce qui n'est pas le cas de la France.

La transposition de la directive européenne concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail a eu un effet direct de réduction du temps de travail notamment dans le secteur hospitalier pour le personnel médical : les gardes ont été comptabilisées comme du temps de travail effectif ainsi que les interventions accomplies durant les astreintes[27]. Sur ces fondements, toute la fonction publique sera inévitablement impactée.

Cette transposition n'est pas complètement assurée en matière de congés annuels[28]. En effet, les trois fonctions publiques ont à la fois généralisé pour les bénéficiaires de congés maladie le report sur l'année suivante des congés dus pour une année de service accompli mais refusé toute indemnité compensatrice pour un congé annuel non pris. Cette absence de compensation est contraire à la jurisprudence de la CJUE (qui se fonde sur l'article 7 de la directive) et devrait conduire à une refonte des textes nationaux communs aux trois fonctions publiques.

---

[26] Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

[27] Cf. Annexe 7.

[28] Jurisprudence Cour de justice de l'Union Européenne, C-350/06 Gerhard Schultz-Hoffe et C-520/006 Stringer du 20 janvier 2009.

1.2.2.2. La France se situe parmi les pays en dessous de la durée de travail moyenne de l'OCDE

Selon les calculs de l'OCDE, la moyenne de la durée hebdomadaire légale du temps de travail dans les administrations centrales s'établissait à 37,6 heures en 2011[29]. La France se situait en 2011 avec le Portugal, l'Italie et la Finlande dans la fourchette horaire la plus basse des 26 pays considérés.

Cette approche semble corroborée par l'enquête effectuée par les services de la Direction générale du Trésor, à la demande de la mission, dans six pays européens (cf. annexe n° 5). La réforme du travail menée au Portugal[30] devrait au demeurant faire passer ce pays dans le haut de la fourchette OCDE.

Tableau n°4 : Durées du travail dans le secteur public en Europe

Pays	Durée légale hebdomadaire	Durée effective	Jours de congés
Espagne	37,5 heures avec flexibilité	non déterminé	22 + 6 pour affaires personnelles
Royaume-Uni	48 heures idem que dans le privé	37,1 heures	25 puis 30 à partir 5 ans ancienneté
Italie*	36 heures (38 heures dirigeants secteur santé)	non déterminé	30 puis 32 à partir 4 ans ancienneté si semaines à 6 jours ; 26 puis 28 pour semaines à 5 jours + 5 jours supplémentaires pour tous
Irlande**	Entre 37 heures et 39 heures		de 22 à 32 jours selon ancienneté
Portugal	40 heures	40 heures	22 + 1 par décennie ancienneté+ entre 3 et 5 pour performance
Danemark	37 heures (conventionnel)	27,1 heures	25 + 5 "remboursables"

Source : Direction générale de trésor.

*heures supplémentaires exceptionnelles et rétribuées comme heures ordinaires

**restriction du nombre d'heures supplémentaires et diminution du taux majoré de 2 à 1,25 et 1,5 en 2013

[29] L'Autriche, la Grèce et le Luxembourg ont la durée légale la plus élevée, la France et le Portugal, la moins élevée (35 heures). Pour l'Allemagne cette durée hebdomadaire légale s'établit à 39,2 heures, pour la Belgique à 38 heures, pour l'Espagne à 37,5 heures, pour l'Italie à 36 heures, pour le Royaume-Uni à 37 heures, et pour la Suède à 38,3 heures.

[30] Et remise en cause récemment par le nouveau gouvernement qui a annoncé vouloir revenir dessus.

Pour les hôpitaux, une analyse comparative avec l'Angleterre et l'Allemagne a conduit aux résultats suivants :

Le temps de travail dans les hôpitaux en Allemagne et en Angleterre

En Allemagne, dans un contexte différent dû à la régionalisation hospitalière et au poids des agents contractuels dans les structures privées à but non lucratif, le temps de travail est de 38h30 (personnel de nuit compris) pour 220 jours de travail. Des différences entre Länder apparaissent au titre des jours fériés locaux avec un écart type de 3-4 jours. Le nombre de congés annuels, jours locaux et fériés compris est de 30 jours en moyenne.

En Angleterre, dans le cadre du National Health Service, le temps de travail est par accord national fixé sur la base de 37h30 (travail de nuit compris). Le nombre de jours de congés annuel est de 27 mais progresse selon l'ancienneté avec 41 jours en fin de carrière.

Source : mission.

La prudence est de mise dans l'analyse des données européennes[31] car elle doit intégrer, outre le fait régional (land ou province) qui explique des différences locales, le poids de la fonction publique. Ainsi, en Allemagne et en Angleterre la notion de fonction publique hospitalière n'existe pas : les personnels sont recrutés sur la base de différents contrats de travail définis en fonction des conventions d'établissement.

Globalement en France les trois versants de la fonction publique bénéficient, par le jeu cumulé des congés annuels, des RTT et des autorisations d'absence, d'un socle réglementaire parmi les plus favorables en Europe et dans les pays de l'OCDE. Il est permis de s'interroger sur la soutenabilité à long terme de cette situation.

1.3. LES CONDITIONS D'EXERCICE DU TEMPS DE TRAVAIL ONT PEU EVOLUE DEPUIS LES ACCORDS ARTT AVEC DES RENEGOCIATIONS DIFFERENCIEES SELON LES FONCTIONS PUBLIQUES

La complexité de la mise en œuvre initiale de la RTT n'a pas été un facteur incitatif à la renégociation d'autant plus que les agents sont jusqu'à présent satisfaits des possibilités de choix offertes. Néanmoins, l'évolution des contextes (restructurations, recompositions territoriales, réponses aux besoins des usagers par des ouvertures à des horaires atypiques ou continus) conjuguée à une contrainte budgétaire qui s'exerce de plus en plus fortement, ont amené à des changements ponctuels. L'annualisation peut apporter, dans une organisation soumise à des pics d'activité, la souplesse indispensable sans qu'il soit besoin d'heures supplémentaires et donc réduire les coûts de fonctionnement : ainsi typiquement un service des examens à l'université régi par des rythmes largement prévisibles ou un service de pédiatrie dans un hôpital ou d'espaces verts dans une commune.

Les stratégies menées afin de renégocier les accords d'ARTT et les adapter à la fois aux réalités budgétaires mais aussi à l'évolution des besoins des usagers apparaissent différenciées.

Il ressort de l'enquête réalisée par la mission que depuis 2001 les amodiations les plus nombreuses ont été réalisées dans le secteur hospitalier, qui a renégocié 46%[32] de ses accords établissement par établissement, sans démarche concertée au niveau national ni même régional. Dans la FPE, les changements ont été aussi nombreux au niveau local qu'au niveau central mais la réduction des effectifs a été davantage utilisée que la réforme des politiques et des

[31] Compte-rendu d'audition de l'INSEE dans le rapport 2014 de l'Assemblée nationale sur l'impact sociétal des 35 heures.

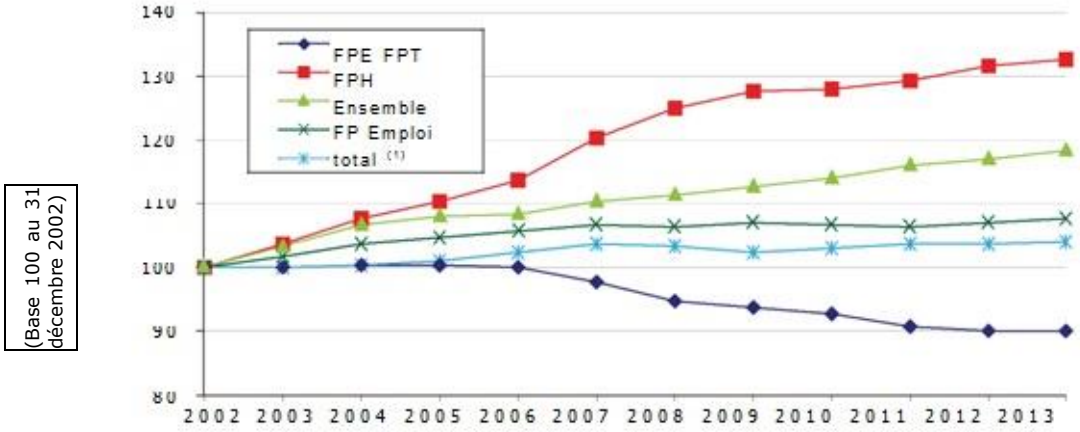
[32] L'enquête de l'Association pour le développement des ressources humaines des établissements sanitaires et sociaux (ADHRESS) portant sur 49 centres hospitaliers de la région parisienne démontrait que 32% des établissements avaient révisé leur accord.

organisations. En revanche, la stabilité est forte dans les collectivités territoriales, avec 15,6% seulement de changements. La contrainte budgétaire et la nécessité d'adapter leur organisation aux besoins de la population comme aux souhaits des agents conduisent celles-ci à chercher de nouvelles règles.

1.3.1. Dans la fonction publique d'Etat, la réorganisation a souvent été limitée à la maîtrise en volume des effectifs

L'Etat a surtout porté ses efforts sur la maîtrise de ses effectifs et le développement de l'administration numérique[33].

Graphique n°2 : Evolution des effectifs des trois fonctions publiques



Source : DGAFP : rapport annuel sur l'état de la fonction publique édition 2015

Lorsqu'il y a eu des évolutions de configuration dans les services, les modalités du temps de travail précédemment choisies par les agents ont souvent été préservées au titre de la paix sociale, ce qui explique pourquoi dans un même service peuvent cohabiter trois voire quatre organisations du temps de travail, à l'instar de certaines directions régionales. Le principe de mutabilité du service public s'est heurté aux droits acquis individuels du décompte du temps de travail.

La réforme régionale actuelle comme la fusion récente de certaines agences ou directions renouvellent la question d'éventuelles économies d'échelle et posent celle de l'harmonisation du temps de travail. L'expérience[34] démontre qu'en cas de fusion ou de regroupement de services, soit l'organisation du temps de travail la plus favorable pour l'agent l'emporte, soit une pluralité d'horaires coexiste.

1.3.2. La fonction publique territoriale : une remise en cause s'opère progressivement sous l'effet de la contrainte budgétaire

Plusieurs grandes collectivités (conseils départementaux, deux villes de plus de 30 000 et 70 000 habitants, …) ont mis en œuvre une nouvelle organisation du temps de travail. Elles présentent ces décisions comme une conséquence de la réduction des dotations budgétaires de l'Etat qui les contraint à trouver de nouvelles marges de manœuvre. Ainsi les agents d'un

[33] Les effectifs de la FPE hors transferts ont baissé en moyenne de 0,6 % par an de 2002 à 2013 alors que ceux de la FPT ont progressé en moyenne de 1,9 % par an sur la même période.
[34] Par exemple le regroupement des universités de Bordeaux ou d'Aix-Marseille.

conseil départemental seraient amenés à travailler 14 jours de plus[35]. Dans une commune de plus de 18 000 habitants, une observation de la chambre régionale des comptes et la volonté du maire ont conduit à remplacer le régime à 1 547 heures par un temps de travail de 1 607 heures à compter du 1er septembre 2015, soit 36h30 hebdomadaires générant neuf jours RTT (à l'exception de quelques services qui bénéficient d'un régime différent). Dans une commune de plus de 20 000 habitants, une délibération du 18 décembre 2015 fait passer le temps de travail de 35h45 à 37 heures, avec un calcul chaque année des congés en fonction des années bissextiles, du nombre de jours fériés, etc.

La remise à plat semble concerner le volume des congés, notamment les « jours exceptionnels » dont certains n'avaient aucun fondement légal. En effet, nombre de décisions relatives au temps de travail ont pu être prises par simple note de service interne sans passer par une délibération en conseil. L'augmentation du temps de travail est souvent présentée comme la condition pour garantir la qualité du service public sans en augmenter les charges.

Lors des entretiens avec les élus, la difficulté particulière que représente l'harmonisation du temps de travail dans le contexte de fusions de collectivités ou de mutualisation de compétences (intercommunalité) a été soulignée avec le risque d'un alignement sur le mieux-disant. Ce risque peut freiner certaines recompositions compte tenu des coûts qu'il génère. En cas d'harmonisation, les solutions les plus souvent pratiquées sont celles soit de la voie médiane (avec compensation indemnitaire pour les agents perdant un avantage temporel), soit une décroissance progressive de cet avantage réservé aux seuls agents en place.

Enfin, les expériences conduites dans certaines collectivités mériteraient d'être mieux connues. Ainsi, la suppression d'un certain nombre de jours sans fondement légal pourrait-elle donner lieu à contrepartie totale ou partielle sous forme de jours supplémentaires de formation. Quoiqu'il en soit, la renégociation des protocoles doit toujours donner lieu à l'engagement d'un dialogue social approfondi.

Recommandation n°8 : Elaborer un guide de recommandations et de « bonnes pratiques » à destination des collectivités territoriales souhaitant faire évoluer les protocoles de temps de travail, en insistant sur la nécessité d'un dialogue social approfondi.

1.3.3. Dans la fonction publique hospitalière : la réorganisation est en marche.

Trois évolutions majeures expliquent la réorganisation en cours :

- la mise en œuvre de la tarification à l'activité et les plans d'économies votés dans le cadre national de la maîtrise des dépenses de santé ont fragilisé financièrement les établissements qui s'étaient montrés généreux dans l'attribution de jours de RTT. Par ailleurs, l'économie à hauteur de 3 milliards d'euros demandée aux hôpitaux dans le cadre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie nécessite des réformes structurelles. La rémunération du personnel non médical représentant plus de 50 % des dépenses de fonctionnement, ces réformes passent nécessairement par

[35] La Gazette des communes, 23 novembre 2015.

une interrogation des organisations de travail. La révision des protocoles ARTT s'inscrit dans la nécessité de retrouver des marges budgétaires. L'analyse des dossiers transmis au ministère de la santé dans le cadre du Comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins[36] démontre l'importance de ce facteur. Les entretiens avec des agences régionales de santé[37] ont par ailleurs permis de constater qu'il n'y avait pas un suivi régulier des protocoles mais un contrôle par exception ou lors de l'examen des difficultés budgétaires des établissements concernés ;

- la création des groupements hospitaliers de territoires permet d'éviter une concurrence inter établissements, notamment dans les emplois sous tension (infirmiers anesthésistes, infirmiers de bloc opératoire, masseurs kinésithérapeutes….) et devrait donc induire une harmonisation horaire territoriale ;
- l'évolution des prises en charge et notamment le développement de l'ambulatoire[38] soulèvent la question de la nécessaire synchronisation des temps médicaux et non médicaux (temps d'attente pour les patients, report d'activités ou plages restreintes d'utilisation des salles de bloc opératoire ou d'imagerie). L'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux a travaillé sur la synchronisation des temps médicaux et non médicaux[39] en faisant apparaître les gains potentiels d'une approche complémentaire entre le temps de travail médical et non médical.

Ceci a conduit la majorité des établissements à procéder à une révision de leur accord de base :

- sur l'échantillon de la Fédération hospitalière de France (FHF), 44% des établissements ont procédé à une renégociation de leur protocole qui a abouti dans 93% des cas. Cette révision touche principalement la durée quotidienne du travail (60%), le temps de repas (37%), les droits extraréglementaires (19%) et le temps d'habillage et de déshabillage (13%)[40] ;
- l'enquête de l'ADHRESS [41]portant sur 49 centres hospitaliers de la région parisienne confirme cette tendance selon laquelle 32% des établissements ont révisé leur accord ;
- plus récemment l'APHP illustre un mouvement général de renégociation que la FHF encourage[42].

Cependant la contrainte budgétaire ne peut, à elle seule, justifier et légitimer cette révision dont le succès demande du temps et présuppose la prise en compte d'éléments plus stratégiques.

Les exemples étudiés démontrent que la réorganisation du temps de travail suppose trois préalables :

- une dimension plus globale de gestion des ressources humaines dont le temps de travail fait partie ;
- un délai pour sa mise en œuvre ;

[36] Copermo : circulaire interministérielle du 5 juin 2013.
[37] ARS de Lille et d'Orléans.
[38] « Les facteurs humains liés aux recompositions hospitalières accompagnant le développement de la chirurgie ambulatoire » IGAS mai 2015.
[39] Synchroniser les temps médicaux et non médicaux, Rapport ANAP, juin 2014.
[40] La FHF estime pour sa part que 59% des établissements ont des accords avec 15 jours de RTT ou moins (dont 31% avec 15 jours de RTT). 38% des établissements ont des accords avec strictement plus de 15 jours de RTT (dont 12% plus de 20 jours).
[41] Association pour le développement des ressources humaines des établissements sanitaires et sociaux.
[42] Note de la FHF à la mission le 29 Novembre 2015.

- une implication institutionnelle des médecins dans la nouvelle organisation.

***

Au-delà des différences et spécificités propres à chaque versant de la fonction publique, trois thèmes reviennent en force dans les motifs de révision :

- *les rapprochements d'entités ou de services posent des problèmes d'harmonisation du temps de travail et doivent induire une révision des accords existants ;*
- *les différences de temps de travail existantes entre agents appartenant à un même service doivent impérativement être réglées dans un souci d'égalité ;*
- *la contrainte budgétaire et la recherche de marges de manœuvre conduisent à une gestion des ressources humaines plus performante, la non-gestion du temps de travail constituant un coût budgétaire.*

1.4. L'APPROCHE BUDGETAIRE NE DOIT PAS SE LIMITER AU NOMBRE D'HEURES HEBDOMADAIRES TRAVAILLEES

La révision des accords sur le temps de travail est souvent présentée comme étant de nature à contribuer à la réduction du déficit par le biais d'une réduction du nombre de jours de RTT ou de récupération. Les effets attendus sont un moindre recours :

- aux heures supplémentaires ;
- à l'intérim ;
- au compte épargne-temps avec ses coûts budgétaires importants (provision réglementaire, versement lors du rachat des jours, maintien d'une rémunération en non-activité de l'agent qui bloque son poste).

Le rapport de la Commission des finances du Sénat publié le 13 janvier 2016 reprend l'analyse de la Cour des comptes[43], selon laquelle : *« Dans l'hypothèse où la durée effective moyenne de travail à temps complet dans le secteur public – soit aujourd'hui 1 594 heures par an -, serait alignée avec la durée légale, qui est de 1 607 heures, le temps de travail progresserait de 0,8%, correspondant à une économie de 570 millions d'euros pour l'ensemble des fonctions publiques, en raison d'une diminution des recrutements à hauteur de 22 000 emplois environ »*.

Si sur ces points la réalité du gain est manifeste, l'évaluation des résultats est souvent biaisée par une confusion entre gain économique et résultat budgétaire.

Il convient de s'interroger sur le calcul selon lequel le passage de douze agents de 32 heures à 35 heures hebdomadaires économiserait un équivalent temps plein. Cette approche présente une difficulté en assimilant coût moyen et coût marginal. Ainsi, la réduction de jours de RTT pour un agent en horaires fixes ne produit aucune économie réelle, dans la mesure où ce dernier n'est pas remplacé. Il serait plus prudent d'estimer les gains pour les seuls personnels remplacés (agents d'accueil, soignants …). Pour la FPH, l'effet porterait sur 60% des personnels concernés, indépendamment des incidences sur l'absentéisme et la productivité. Ce taux serait moins élevé pour les services dont les agents ne sont pas directement au contact du public ou exercent des missions non continues.

[43] La situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, 2014.

Par ailleurs, le débat, pour les trois fonctions publiques, s'est déplacé de la durée quotidienne du travail au nombre de jours travaillés et non travaillés, interrogeant la pertinence des cycles de travail supérieurs à 37h30.

Les effets budgétaires induits par l'annualisation du temps de travail et par une meilleure adéquation entre l'activité et les moyens en personnel paraissent tout aussi importants pour obtenir des gains de productivité que le débat strictement limité au nombre d'heures hebdomadaires travaillées.

***

Enfin, les calculs de gains potentiels sont présentés bruts ou si l'on préfère « toutes choses égales par ailleurs ». Or il paraît illusoire de concevoir une révision du temps de travail dont le seul objectif se réduirait à un retour quantitatif sur le passé. L'exemple de la nouvelle organisation des rythmes scolaires illustre bien les conséquences financières et organisationnelles d'une réforme impactant à grande échelle les communes et l'Etat. Dans le secteur public comme dans les entreprises, l'ARTT a débouché sur la construction de nouveaux écosystèmes. Des équilibres complexes sont nés de combinaisons variées à partir de la productivité, des rémunérations, des effectifs, de la formation... Toucher au temps nécessite donc l'ouverture de négociations d'autant plus difficiles (mais pas impossibles...) que les parties sont plus nombreuses car elles impliquent outre les administrations et leurs agents, l'usager et le contribuable. Toute remise en cause ou recherche d'un nouvel équilibre suppose une méthode concertée.

2. UN TEMPS DE TRAVAIL AFFECTE PAR LES PARTICULARITES DES MISSIONS ET DONT L'ORGANISATION N'EST PAS TOUJOURS ADAPTEE AUX BESOINS DU SERVICE

Selon les enquêtes de l'INSEE, la fonction publique se caractérise par un temps de travail annuel moyen inférieur au temps de travail du secteur privé et, hormis pour la fonction publique d'Etat, inférieur à la durée légale des 1 607 heures annuelles. Une partie de cet écart s'explique par le choix de compenser par des réductions d'horaires les contraintes particulières auxquelles les agents publics sont exposés plus fréquemment que les salariés privés, travail de nuit et du dimanche ou astreintes. C'est notamment le cas dans la fonction publique hospitalière où les personnels soignants qui bénéficient de ces contreparties représentent 70% des personnels non médicaux, avec un réel effet sur la durée moyenne annuelle travaillée, mais aussi dans une moindre mesure dans la fonction publique d'Etat (policiers, administration pénitentiaire) ou territoriale (services de voirie). Ces personnels, qui contribuent à la continuité des services publics indispensables à la population, sont aussi ceux qui sont souvent amenés à effectuer des heures supplémentaires, parfois non récupérées et s'accumulant au fil des années.

Outre le fait qu'elle peut traduire un réel déficit en personnel, cette accumulation est aussi le signe d'une insuffisante évolution des organisations suite à la mise en place de la réduction du temps de travail et de l'absence globale de stratégie de gestion du temps de travail qui prévaut depuis cette mise en œuvre. Ces caractéristiques se retrouvent pour des services administratifs de l'Etat notamment avec des effets différents : priorité donnée à des rythmes de travail intensifs et générateurs de nombreux jours de RTT, jours de congés et de RTT eux-mêmes non consommés qui vont s'accumuler sur des comptes-épargne temps…, le tout sans mesure de l'impact de ces évolutions sur la qualité du service rendu aux usagers.

2.1. LES EXIGENCES DU SERVICE PUBLIC ENTRAINENT DES CONTRAINTES SPECIFIQUES

La continuité de service comme de l'action publique crée des contraintes spécifiques communes aux trois versants de la fonction publique.

Dans la fonction publique, la soumission à des contraintes particulières telles que le travail de nuit ou le travail du dimanche peut expliquer le maintien de régimes réglementaires inférieurs à 1 607 heures annuelles.

Ces contraintes particulières sont présentes dans les trois fonctions publiques : 36,7% des fonctionnaires travaillent le dimanche même occasionnellement (64% dans la fonction publique hospitalière), pour 25,8% de salariés dans le secteur privé et 17,5% travaillent la nuit (32,3% dans la fonction publique hospitalière), pour 14,9% dans le secteur privé[44].

Dans la mesure du possible, la mission s'est essayée à recenser ces régimes particuliers, sans prétendre à l'exhaustivité, et propose des comparaisons entre régimes réglementaires répondant à un même type de sujétion. Elle s'est heurtée dans plusieurs cas à la complexité de ces régimes qui rend quasiment impossible le calcul d'une durée annuelle réglementaire attendue.

[44]Enquête Conditions de travail 2013, Dares, DGAFP, Drees, Insee.

2.1.1. La nécessité d'un travail en continu donne lieu à des modalités d'organisation fondées sur des rythmes atypiques

2.1.1.1. Dans la fonction publique d'Etat l'exercice de fonctions « régaliennes » implique une permanence et des organisations spécifiques de travail

Les fonctions régaliennes de l'Etat se caractérisent par la nécessité d'assurer une présence en continu, notamment pour les policiers, les douaniers, les contrôleurs aériens, les gendarmes[45] etc. D'autres personnels sont assujettis à des contraintes qui les conduisent à dépasser fréquemment les règles du temps de travail, tels les conducteurs, les gardiens d'immeuble… Enfin, certains personnels exercent des métiers dans des conditions pénibles qui ont pu justifier des aménagements de temps, comme les vétérinaires en abattoir.

La moitié des policiers travaillent de nuit et/ou le dimanche. Le régime de travail cyclique vise à assurer la présence d'un effectif minimum 24h/24h avec des chevauchements d'équipes permettant de renforcer la présence sur des créneaux horaires sensibles. Les agents peuvent travailler selon des rythmes de 4 jours travaillés/ 2 jours de repos, 6 jours travaillés/2 jours de repos ou 3 jours travaillés/ 3 jours de repos avec une amplitude horaire variant selon les cycles de 7h25 à 11h08.

Le temps de travail hebdomadaire des fonctionnaires de police en Europe

Selon une étude de la direction de la coopération internationale du ministère de l'Intérieur, on constate partout en Europe une harmonisation du temps hebdomadaire autour de 40 heures de service décomposées en 8 heures de vacation quotidienne. Dans les pays de l'Union, les services d'intervention concernés par des horaires atypiques, en particulier les services de nuit, bénéficient de compensations correspondant aux astreintes effectuées. En ce cas, on distingue deux types de compensation : soit un temps de récupération attribué sous forme de congés supplémentaires, notamment pour les agents travaillant de nuit ; soit une compensation financière qui s'applique en particulier dans les cas de dépassement des horaires légaux de service.

En Allemagne, la durée hebdomadaire du temps de travail varie entre la Fédération et les Länder entre 40 heures (règle générale) et 42 heures (Bavière notamment). La police fédérale (Bundespolizei) ne dispose pas d'un instrument pour mesurer le temps de travail des policiers. La règle générale est un temps de travail de 41 h par semaine.

En Espagne, la journée de travail des fonctionnaires du Corps National de Police est fixée à 37,5 heures par semaine. Des indices de correction sont fixés pour les jours fériés et les nuitées.

En Italie, depuis 2009, la durée hebdomadaire de travail des fonctionnaires de police est de 36 heures. Il en est de même pour les forces militaires (Carabinieri et Guardia di Finanza).

Au Royaume-Uni, les policiers britanniques doivent entre 37 et 40 heures de travail. La durée des congés annuels est variable en fonction de l'ancienneté, de 22 jours en début de carrière à 30 jours après 20 ans de service.

Source : Direction générale de la police nationale.

Le travail de nuit ou du dimanche est compensé en temps selon un système de coefficient (repos de pénibilité)[46] qui rend tout calcul de durée annuelle effective très complexe. Ce système aboutit, selon la Cour des comptes,[47] à une durée annuelle théorique

[45] Les gendarmes sont exclus de l'analyse de la mission en raison de leur statut de militaires.

[46] Article 133-33 du règlement général d'emploi de la police nationale. Les « repos de pénibilité spécifique » (RPS), qui sont la contrepartie de la pénibilité liée aux horaires irréguliers du travail cyclique effectué de nuit ou le dimanche, prennent la forme de temps compensés obtenus à partir de coefficients multiplicateurs, non cumulables, de 0,1 pour les nuits (de 21 heures à 6 heures) et de 0,4 pour les dimanches effectivement travaillés.

[47] « Police et gendarmerie nationale : dépenses de rémunération et temps de travail », Cour des comptes, mars 2013.

sensiblement plus courte que la durée légale, soit 1 536h38 pour le régime 4/2 de jour et 1 416h38 pour le régime 4/2 de nuit en partant d'une base théorique hors repos de pénibilité supérieure à 1607 heures (de 1 611 à 1 678 heures). A contrario, pour les agents en régime hebdomadaire non soumis à ces contraintes[48], la durée annuelle théorique de travail est de 1 671 heures à 1 677 heures (1 655h30 en effectif selon la Cour des comptes), soit 70 heures de plus que la durée annuelle maximale de 1 607 heures.

Dans certains métiers, tels le contrôle aérien ou la navigation aérienne, des réglementations plus strictes encadrent le temps de travail pour des raisons de sécurité afin d'imposer des temps de repos : pour les contrôleurs aériens, le temps de travail hebdomadaire peut varier de 32 heures à un maximum de 36 heures et est organisé par vacations de 11 heures maximum incluant 25% de temps de repos (dont le temps de repas) afin que les agents ne passent pas plus de 2h30 de suite en poste.

D'autres agents bénéficient d'une réduction horaire comme les vétérinaires affectés en abattoir qui travaillent 32 heures par semaine, les personnels des standards des préfectures, travaillant de façon permanente par équipes successives (1 533 heures par an), ou les personnels d'accueil des préfectures dont la durée de travail est réduite (1 565 heures).

2.1.1.2. Dans la fonction publique territoriale, les réponses aux besoins du public imposent des rythmes particuliers

Dans la fonction publique territoriale, certains personnels comme les agents des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont des contraintes d'intervention permanentes ; d'autres agents ont une activité qui se caractérise par une saisonnalité marquée, que ce soit en raison des conditions climatiques (jardiniers, agents d'entretien des routes…) ou de rythmes particuliers comme les personnels travaillant dans les établissements scolaires.

Les agents ayant une activité saisonnière sont généralement soumis à une organisation du temps de travail annualisée[49]. La fonction publique territoriale applique plus que les autres une annualisation du temps de travail, avec 16,5% d'agents dans ce cas[50].

A titre d'exemple, les personnels territoriaux travaillant dans les établissements scolaires effectuent régulièrement plus de 39 heures par semaine en période scolaire et récupèrent ces heures durant les vacances scolaires. Leurs horaires varient donc selon les besoins du service. La réforme des rythmes scolaires a eu, de ce point de vue, un impact sur l'organisation du temps de travail des personnels des services d'accueil des élèves, de restauration scolaire mais également de l'entretien des bâtiments. Dans de nombreuses collectivités, il a fallu redéfinir les temps de travail des agents.

L'annualisation dans la FPT permet de lisser la charge de travail sur l'année et de générer moins d'heures supplémentaires[51] : on peut regretter que cette possibilité soit peu utilisée dans la FPE ou la FPH pourtant également concernées par des variations annuelles d'activité : à l'université, certains services connaissent des variations d'activité lors de la

[48] Dans les services de soutien ou de traitement du petit judiciaire.
[49] Selon l'article 4 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001.
[50] Source : étude de l'Association nationale des centres de gestion (ANCDG) à partir de 24 000 bilans sociaux 2013 représentant 815 000 agents.
[51] Sous condition de pouvoir effectuer un suivi précis de chaque agent et de pouvoir connaître les besoins du service à l'avance pour planifier les tâches en amont. En effet, une mauvaise planification peut amener à payer des heures non faites et à l'inverse susciter des heures supplémentaires.

rentrée scolaire ou des examens et embauchent des vacataires alors qu'une annualisation permettrait d'augmenter le temps de travail des agents lors de ces pics et de le baisser lors de creux d'activité ; de même, l'activité de pédiatrie dans les hôpitaux connaît une hausse hivernale.

Recommandation n°9 : Développer l'annualisation du temps de travail dans les services de l'Etat et des établissements hospitaliers soumis à des variations saisonnières d'activité.

La mise en place de l'annualisation du temps de travail nécessitera au préalable d'accompagner les services dans une réflexion plus globale sur les organisations, précédé d'une analyse fine des besoins en effectifs mais aussi des faits générateurs des heures supplémentaires, comme cela a été fait par les établissements hospitaliers ayant revu de façon ambitieuse leurs protocoles ARTT (cf. infra). En outre, pour la fonction publique hospitalière, l'article 9 du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 devra être modifié pour ouvrir cette possibilité d'annualisation.

Enfin, l'annualisation nécessite un suivi précis, qui pourrait se matérialiser par un relevé d'heures trimestriel communiqué à chaque agent afin d'éviter une situation ingérable en fin d'année, tant pour l'agent que pour l'administration.

Recommandation n°10 : Dans le cadre de l'annualisation, délivrer un décompte trimestriel du temps de travail effectué à chaque agent.

2.1.1.3. Dans la fonction publique hospitalière, le besoin de soins permanent des patients implique des cycles atypiques

Le service public se caractérise par la nécessité d'accueillir en urgence ou en dernier recours les patients qui ne peuvent bénéficier d'une prise en charge dans le secteur libéral et de soigner les patients en continu. Une grande majorité des services fonctionnent 24 heures sur 24, à l'exception des consultations, de la chirurgie ambulatoire ou des blocs en opérations programmées. Le fonctionnement en continu est la règle pour les services d'hospitalisation, les urgences et la réanimation, l'obstétrique…

Ces contraintes sont plus fréquentes dans l'hospitalisation publique que privée, en raison de la nature différente des activités : ainsi, selon l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)[52], les établissements privés, qui assurent au total 36% des séjours, prennent en charge 68% des séjours de chirurgie ambulatoire, activité qui ne nécessite pas de personnel de nuit, alors que les hôpitaux publics prennent en charge la majorité des diagnostics à fort taux d'hospitalisation complète (71% des séjours en hospitalisation complète contre 45% dans le privé). Le secteur public assure aussi 80% des urgences dont 94% pour les urgences pédiatriques[53].

Pour répondre à cette nécessité, les personnels soignants sont soumis à des rythmes atypiques : en 2013, 32,3% travaillaient la nuit (17,5% pour la moyenne des fonctionnaires et 14,9% dans le secteur privé) et 64% le dimanche, soit plus du double des salariés du secteur privé.

[52] Rapport ATIH « Analyse de l'activité hospitalière 2014 ».
[53] Données FHF.

La principale modalité de compensation des contraintes n'a pas consisté en une rémunération complémentaire mais en une réduction du temps de travail : pour les agents effectuant plus de 90% de travail de nuit, le temps de travail est de 32h30 par semaine et, selon la réglementation, de 1 476 heures par an ; les agents en repos variables travaillent 1 582 heures par an, moins deux jours dits de sujétion. Dans les faits, cette base réglementaire n'est pas utilisée par les établissements qui procèdent à un nouveau calcul basé sur l'obligation d'accorder à ces agents 11 jours fériés systématiquement et de déduire les trois jours de fractionnement/ hors saison[54]. Ce calcul aboutit à ce que les agents de nuit effectuent, selon les enquêtes, de 1 446h30 à 1 469 heures par an, et les agents en repos variables, de 1 530 heures à, plus fréquemment, 1 547 heures.

Tableau n°5 : Modalités de calcul de l'obligation annuelle de travail en heures des agents en repos variables à l'hôpital

	Agents en repos variable avec 20 DJF[55] ou plus travaillés
Repos hebdomadaires	104
Congés annuels	25
Jours hors saison	2
Jour de fractionnement	1
Jours fériés	11
Jours de sujétion	2
Total jours non travaillés	145
Jours calendaires annuels	365
Jours travaillés (A)	220
Journée de solidarité (B)	1
Temps de travail à effectuer soit (A+B) x 7 heures	1547 heures

Source : Centre hospitalier de Moulins.

2.1.2. Ces contraintes se traduisent également par différents régimes d'astreinte

Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, qui n'est pas sur son lieu de travail et sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'établissement. Seule la durée des interventions, temps de trajet inclus, est considérée comme temps de travail effectif (cf. annexe n°8 tableau des bases juridiques du temps de travail).

Les astreintes permettent d'assurer une présence rapide pour des services qui ne fonctionnent pas en 24h/24 mais peuvent être soumis à des imprévus (incidents météorologiques, accidents graves, pannes de réseaux, incendies…).

En 2013, 16% des fonctionnaires effectuaient des astreintes pour 8% des salariés du secteur privé[56].

[54] Pour rappel, les agents de la FPH bénéficient de trois jours de fractionnement hors saison alors que les agents des autres fonctions publiques ne bénéficient que de deux jours.
[55] Dimanches et jours fériés.
[56] Enquête Conditions de travail 2013, DARES, DGAFP, DREES, Insee. Traitement Dares et DGAFP, département des études et des statistiques.

L'Insee n'ayant pas été en mesure d'exploiter le questionnaire quantitatif envoyé par la mission, celle-ci n'a pas pu déterminer si les astreintes sont en majorité récupérées/ indemnisées.

2.1.2.1. Dans les services de l'Etat, la pratique des astreintes est fréquente mais hétérogène

De nombreux services de l'Etat mettent en place des astreintes dites « de direction », assurées généralement à tour de rôle dans l'équipe directionnelle par des cadres qui peuvent être sollicités par leur hiérarchie et, en région, par le préfet en cas de crise, événement imprévu…. Ces astreintes fonctionnent souvent par semaine (le cadre peut être appelé en soirée et la nuit) et en week-end. Elles peuvent être rémunérées pour les chefs de service non nommés sur des emplois de direction[57]. Des astreintes de sécurité, destinées à gérer les urgences et alertes sont aussi mises en place. Pour certains services, des astreintes « techniques » (ou d'exploitation) sont également prévues : c'est le cas par exemple des services de prévention des crues des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Les régimes d'astreintes donnent lieu à des arrêtés par ministère fixant la liste des emplois concernés ainsi que les modalités d'organisation et de rémunération ; il existe donc une grande hétérogénéité des situations. Dans les directions départementales interministérielles (DDI), le week-end ou la semaine d'astreinte étaient rémunérés différemment selon le ministère d'origine de l'agent, avec un écart allant jusqu'à 30€ par astreinte jusqu'en 2014 où une harmonisation (par le haut…) a été mise en place. Les agences régionales de santé ont adopté ce même barème en 2015[58].

Ces astreintes ont un impact sur le temps de travail dans la mesure où les astreintes de sécurité peuvent donner lieu à une récupération horaire au lieu d'une rémunération (1,5 jour pour une semaine d'astreinte par exemple en DDI) et où les heures d'intervention peuvent être majorées (majoration de 100% pour les dimanches et jours fériés en DDI).

Le montant total des indemnisations des astreintes pour l'Etat s'élève en 2014 à 53 M€, en augmentation par rapport à 2013 (+ 8%)[59] mais reste relativement stable sur longue période.

2.1.2.2. Dans les collectivités territoriales, la pratique des astreintes est régulière

Les organes délibérants des collectivités sont compétents, après avis du comité technique, pour déterminer la liste des emplois concernés par les astreintes et leurs modalités d'organisation et de compensation. Ainsi, des astreintes sont organisées de façon très régulière dans les services chargés de l'entretien de la voirie, de la distribution d'eau, de l'assainissement, de la maintenance des équipements sportifs et culturels, dans les services sociaux, la police municipale, etc.

[57] Cf. par exemple décret n° 2012-1406 du 17 décembre 2012 concernant les directions départementales interministérielles.
[58] Cf. arrêté du 28 septembre 2015.
[59] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2015.

Les compensations accordées sont variables : par exemple 130€ ou sept heures de récupération pour un cadre assurant une astreinte de semaine dans une commune de plus de 150 000 habitants. La mission a pu observer, au sein d'un conseil départemental, que le dispositif d'astreinte pour la viabilité hivernale était largement hérité de l'organisation des services de l'Etat lorsque ceux-ci géraient directement cette compétence et qu'il n'a pas été remis en question.

En ce qui concerne les compétences obligatoires des collectivités territoriales, la sollicitation des agents territoriaux pour intervenir dans le cadre d'une astreinte est régulière et apparaît justifiée. Compte tenu de la contrainte budgétaire grandissante, elle pose davantage question s'agissant des compétences facultatives.

Enfin, une astreinte générale, réduite, est généralement mise en place pour assurer des missions urgentes dans le cadre de la gestion de situations exceptionnelles et de crise (relogement des personnes sinistrées, mise en sécurité des bâtiments…). Elle peut impliquer à la fois des élus et des personnels de direction des collectivités.

2.1.2.3. Dans les établissements de soins, la permanence organisée dans de nombreux services réduit le recours aux astreintes

Les astreintes sont utilisées dans les services qui nécessitent une permanence de veille et concernent à la fois les services techniques, médico-techniques et de soins. Un même agent ne peut participer au fonctionnement du service d'astreinte que dans la limite d'un samedi, d'un dimanche et d'un jour férié par mois. La durée de l'astreinte ne peut excéder 72 heures pour 15 jours[60]. Le temps passé en astreinte donne lieu soit à une compensation horaire équivalente au quart de la durée de l'astreinte soit à une indemnisation calculée sur la base du traitement brut et de l'indemnité de résidence. L'astreinte est également un moyen indirect de pallier le manque d'attractivité des métiers de santé sous tension à l'exemple des infirmiers d'anesthésie, de bloc, ou des cadres informatiques (14% des infirmiers et sages-femmes déclaraient effectuer des astreintes fin 2013). Cette pratique concerne aussi le corps médical et fait l'objet de remarques des chambres régionales des comptes notamment sur les modalités de compensation.

***

Dans les trois versants de la fonction publique, les astreintes sont donc organisées pour faire face à des urgences et imprévus et donnent lieu à des compensations, en temps ou en rémunération, très variables.

Elles devraient faire l'objet d'une évaluation régulière : une astreinte nécessitant de très nombreuses interventions pourrait en effet avantageusement être remplacée par un cycle horaire mieux adapté alors qu'une astreinte ne donnant quasiment pas lieu à déplacement doit pouvoir être réduite ou mutualisée entre services, établissements voire collectivités. Les astreintes informatiques peuvent être mutualisées entre plusieurs établissements de santé dépendant d'un même groupement hospitalier. Dans les services départementaux de l'Etat, la création des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) a pu avoir cet effet positif.

Avec le développement des nouvelles technologies de communication, les astreintes ont perdu beaucoup de leur caractère contraignant (rester à domicile près d'un téléphone) et il est

[60] Cette limite est portée à 120 heures pour les services organisant les activités de prélèvement et de transplantation d'organes.

nécessaire de réévaluer leur compensation. De bonnes pratiques peuvent également être mises en place telles qu'assurer une rotation la plus large possible parmi les agents, limiter le nombre de semaines d'astreinte par mois ou encore majorer l'astreinte lorsque l'agent est prévenu moins de 15 jours avant[61]. La mission considère qu'une réflexion sur les astreintes doit être menée afin d'améliorer l'efficience des services.

De la même manière, il semble nécessaire de rappeler à chacun la notion d' « obligation de service » et de « contrainte de service public », afin d'éviter des dérives et des abus.

Recommandation n°11 : Evaluer tous les dispositifs d'astreintes (nécessité, contreparties) et rechercher les mutualisations possibles.

2.1.3. La véritable question est celle de l'ampleur des réductions de temps de travail accordées en contrepartie de ces sujétions

Les compensations de sujétions ont été adoptées sans concertation entre fonctions publiques et même entre services au sein d'une même fonction publique[62] et paraissent donc très disparates, créant de fait des inégalités entre agents, sans qu'il soit démontré que celles-ci sont justifiées par la nature des contraintes. Par exemple, concernant le travail posté, un vétérinaire en abattoir travaille 30 minutes de moins par semaine qu'une infirmière de nuit ou un policier[63].

De même, entre agents soumis à une même contrainte, le travail de nuit par exemple, les modalités de compensation sont très diverses :

Tableau n°6 : Comparaison des compensations pour les agents travaillant de nuit

	Travail de nuit exclusif		Travail de nuit occasionnel
	Durée hebdomadaire	Durée annuelle	
Personnels soignants à l'hôpital public	32h30	1 476 heures (réglementaire)	Coefficient de 1,077 heure pour 1 heure
Police nationale	32h40 en moyenne	1 416h38 (données Cour des comptes)	Coefficient de 1,5 heure pour 1 heure pour les permanences de nuit
Douaniers affectés dans les services de surveillance		1563 heures (réglementaire)	1 563 heures annuelles
Démineurs	n.c.	n.c.	Coefficient de 2 heures pour 1 heure
Agents d'une grande ville	32h10	De 1 474 heures à 1 480 heures (selon le nombre de jours fériés)	

Source : Cour des comptes / mission.

[61] Circulaire du 21 juin 2013 sur les astreintes en directions départementales interministérielles.
[62] Exception faite des établissements hospitaliers publics auxquels s'applique une même base réglementaire qui donne toutefois lieu à des interprétations différentes, comme le montre l'étude menée par la conférence des directeurs des ressources humaines de 24 CHU en juin 2015.
[63] Pour une durée de travail annuelle réglementaire de 1467 h par an pour 1 476 h pour l'infirmier(ère) de nuit et une moyenne de 108 h de travail de nuit par an en 2014 pour un technicien vétérinaire pour 90% de travail de nuit pour l'infirmier(ère).

On constate donc de réelles disparités dans la compensation du travail de nuit, que la question de l'horaire hebdomadaire ne suffit pas à expliquer à elle seule. Les agents hospitaliers de nuit ont une durée de travail hebdomadaire inférieure aux policiers mais une durée annuelle supérieure car ils bénéficient de moins de jours de congés, tous congés confondus. Ce constat doit être toutefois relativisé par le fait que la durée annuelle effective pour les agents hospitaliers de nuit est, comme indiqué ci-dessus, plus proche de 1 450 à 1 470 heures que de 1 476 heures.

De plus, dans la pratique, ces durées peuvent être accrues en raison d'heures supplémentaires liées à des prolongations de services ou de rappels, sur astreintes ou en congés pour faire face à des absences courtes imprévues. Or, les services à horaires cycliques sont particulièrement concernés par cette problématique des heures supplémentaires (cf. infra).

Ces disparités entre services, alors que la sujétion est la même, se rencontrent sur d'autres points tels que la prise en compte du temps d'habillage et de déshabillage pour les agents en tenue (10 à 15 minutes selon les services) ou l'inclusion du temps de repas dans le temps de travail pour les agents restant à la disposition de leur hiérarchie pendant le service (de 20 à 40 minutes dans les centres hospitaliers universitaires, 45 minutes pour les douaniers en surveillance). Le travail le dimanche constitue également un exemple intéressant : un agent qui travaille 10 dimanches par an bénéficie dans une grande ville du premier niveau de sujétion qui permet de travailler 1 540 heures par an[64] alors qu'un agent hospitalier public a un régime horaire réglementaire de 1 582 heures par an.

Ces compensations sont parfois fondées sur des logiques différentes. Le travail en roulement n'est pas compensé dans la FPE et la FPH, seuls sont concernés les dimanches, jours fériés travaillés et nuits, alors que le travail en 3x8 donne lieu à une réduction de temps de travail à hauteur de 2h30 par semaine pour les agents d'une grande ville[65], sans compensation supplémentaire au titre des dimanches et jours fériés.

Ces disparités existent aussi entre public et privé : les hôpitaux privés ne sont pas soumis au régime de 32h30 de nuit ; dans les hôpitaux privés non lucratifs, la compensation pour les agents de nuit est de deux jours par an selon l'accord de branche[66].

Dans la fonction publique, hormis pour les astreintes, à défaut de se traduire par des indemnités, les contraintes particulières ont été compensées en diminution du temps de travail, sans harmonisation entre les services.

Une distinction doit être faite entre les sujétions et contraintes ayant un impact sur la santé et celles pour lesquelles un tel impact n'est pas observable. En effet, dans le premier cas, une compensation passant par une réduction du temps travaillé apparaît justifiée mais cet impact doit être identifié et traité de façon équitable pour les agents soumis à une même contrainte. La pertinence de ces dérogations devrait être réexaminée tous les cinq ans car la liste actuelle ne tient pas compte de l'évolution des organisations de travail et s'appuie insuffisamment sur des études mesurant l'impact sur la santé et l'espérance de vie. Dans le second cas, lorsqu'aucun impact sur la santé n'est démontré mais qu'une dérogation est accordée pour renforcer l'attractivité de certains postes (accueil du public…) ou encore pour

[64] En 2015. Cette durée varie selon le nombre de jours fériés dans l'année de 1 533 h à 1 547 h.
[65] Soit un temps de travail annuel de 1 423h30 à 1 436h30 selon les années.
[66] Accord de la branche associative sanitaire, sociale et médico-sociale du 17 avril 2002.

accompagner des réorganisations[67], d'autres modalités de prise en charge qu'une dérogation au temps de travail doivent être envisagées (changements réguliers de postes de travail, accompagnement des mobilités, indemnités…).

Recommandation n°12 : Harmoniser les régimes dérogatoires pour sujétions et en réexaminer la liste tous les cinq ans.

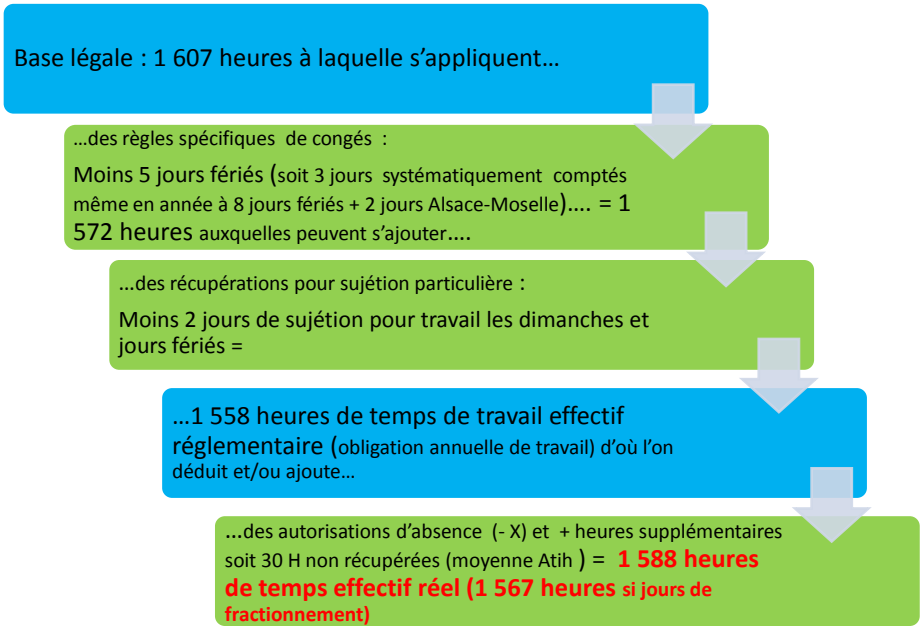
La mission a bâti une série d'exemples illustratifs sur la base du schéma n°1 (cf. supra) mettant en évidence l'impact des différentes règles de congés, de récupération pour sujétion, d'autorisations d'absence et heures supplémentaires sur le temps de travail effectif réel. Si ces exemples se fondent sur une situation réelle dans des collectivités, hôpitaux et ministères dont elle a eu connaissance, ils constituent des cas particuliers qui ne sont pas généralisables et sont uniquement illustratifs pour les raisons suivantes :

- les heures supplémentaires et autorisations d'absence ne sont pris en compte que pour illustrer certains des exemples ;
- l'absentéisme n'est pas intégré et ces exemples sont donc ceux d'agents ne comptant pas un jour d'absence pour maladie dans l'année ; cette situation n'est pas extraordinaire puisque c'est le cas de 50% des agents hospitaliers en 2014[68] ;
- certains établissements ou collectivités ne partent pas de la base des 1 607 heures pour calculer l'obligation annuelle de travail (OAT) mais reconstruisent une OAT à partir du nombre de jours de l'année, des congés, des jours travaillés… Dans ce cas, la mission a recalculé l'OAT sur la base des 1 607 heures. Les deux méthodes concordent parfois quasi parfaitement (exemple de l'infirmière en Alsace-Moselle) mais peuvent aussi conduire à des résultats différents (exemple de l'agent en école maternelle dans une petite commune). Ces différences justifient la recommandation de la mission d'inscrire de façon claire le principe de l'OAT de 1 607 heures.

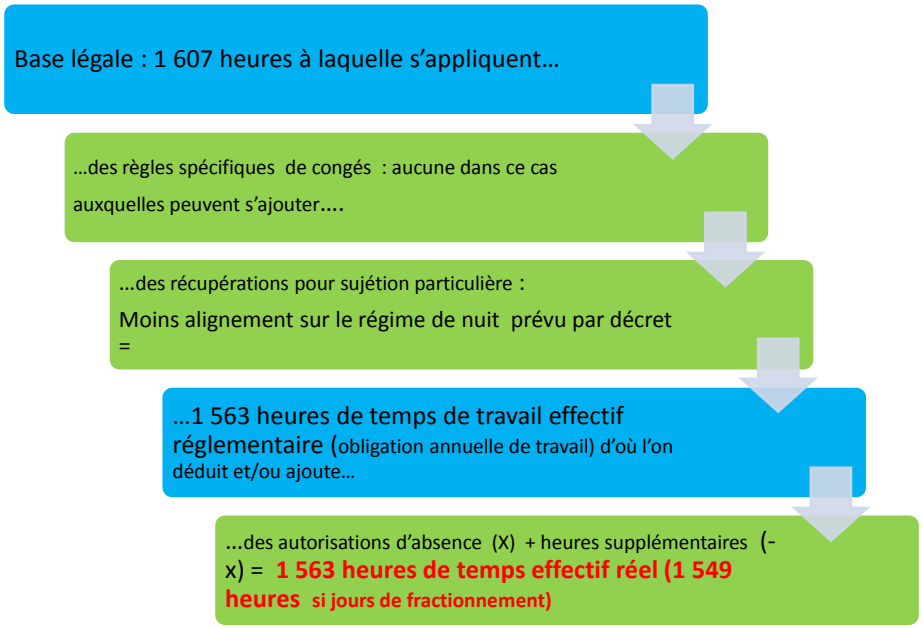
[67] La mission a ainsi eu connaissance d'au moins trois cas où le changement d'implantation de services de l'Etat en région francilienne s'est accompagné de « tolérances » sur les heures d'arrivées et de départ.
[68] Société hospitalière d'assurance mutuelle, Panorama du risque 2015.

(Schéma n°2 : Cas pratiques de calcul de temps de travail)

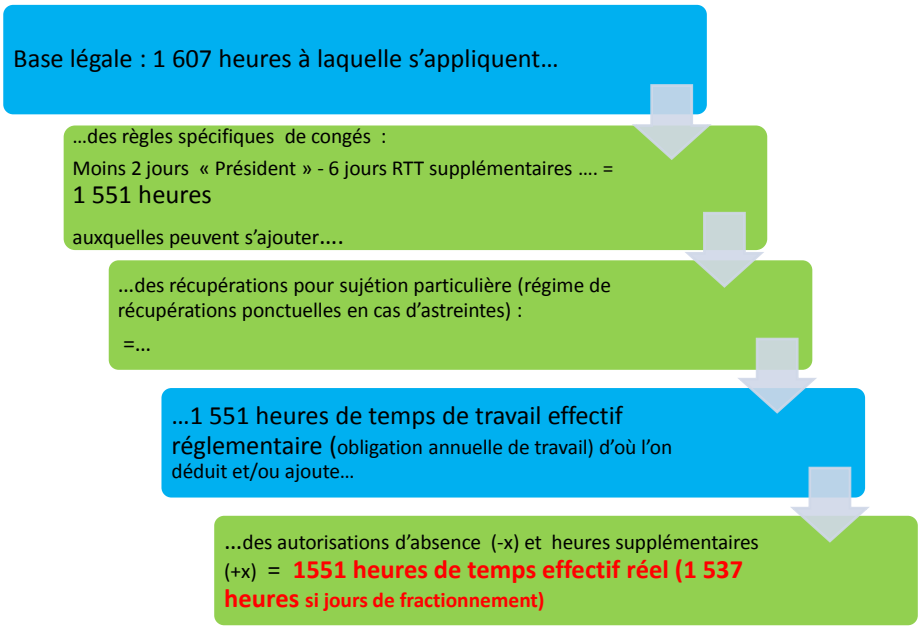
Exemple d'un(e) infirmier(ère) travaillant plus de 20 dimanches et jours fériés en Alsace



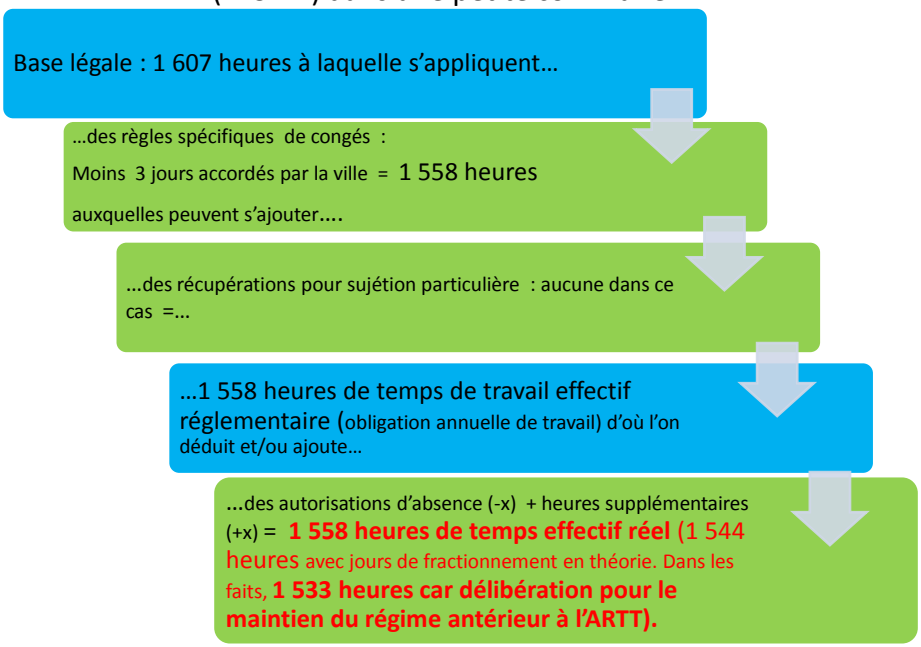
Exemple d'un(e) douanier(ère) en surveillance travaillant de nuit en Ile-de-France



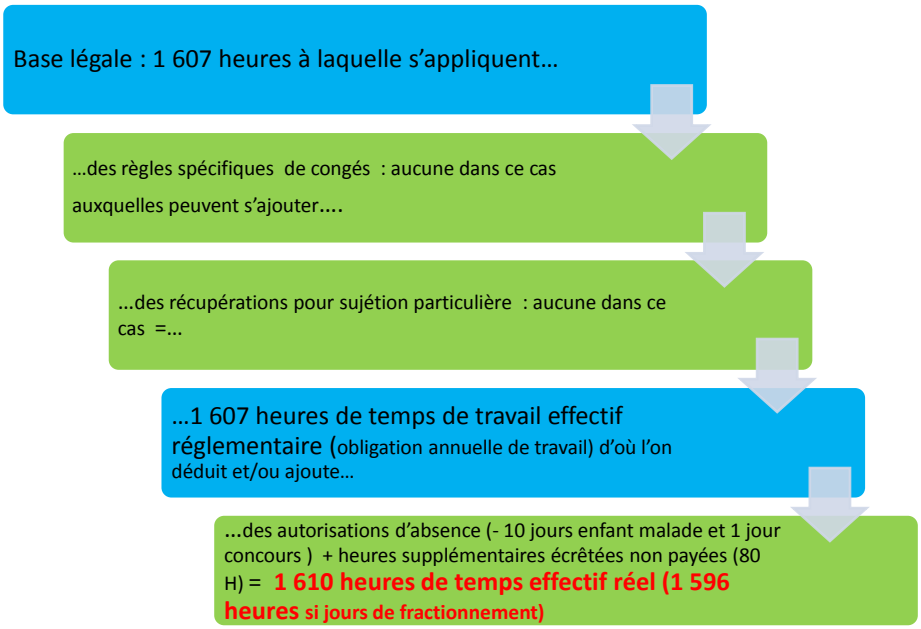
Exemple d'un(e) agent (e) d'exploitation des routes dans un département



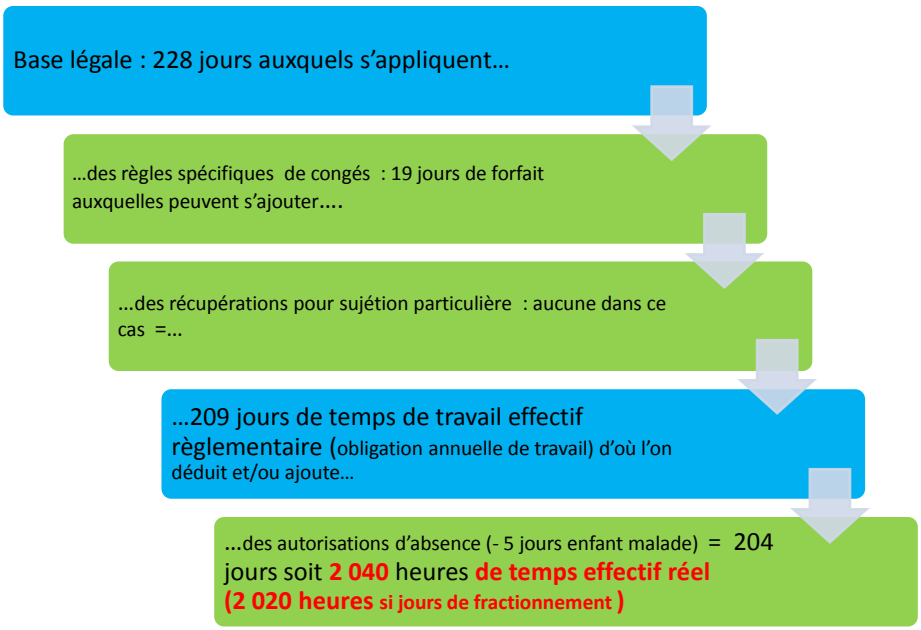
Exemple d'un(e) agent(e) territorial spécialisé(e) des écoles maternelles (ATSEM) dans une petite commune



Exemple d'un(e) attaché(e) d'administration en administration centrale



Exemple d'un(e) cadre au forfait
(sur une hypothèse de 10 heures de travail par jour)



2.2. LA DIVERSITE DES HORAIRES REPOND AUTANT AUX BESOINS DU SERVICE PUBLIC QU'AUX ASPIRATIONS DES AGENTS

Les services publics, par définition, doivent être accessibles aux citoyens auxquels ils s'adressent à des heures compatibles avec la vie privée et professionnelle de ces derniers. Mais cette exigence doit tenir compte de la nécessité pour les agents d'avoir également une vie personnelle.

2.2.1. Une large gamme de choix où les cycles générant des RTT ont été majoritairement plébiscités sur la base de choix individuels

L'organisation du travail dans la fonction publique se caractérise par une grande dispersion des cycles :

Tableau n 7: Répartition des effectifs en fonction du temps de travail hebdomadaire (moyenne 2013/2014)

En % des effectifs	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Salariés du secteur privé
Moins de 35 heures	3	3	4	2
35 heures	20	43	41	39
36 heures	3	4	4	2
36 heures 30	1	0	0	1
37 heures	6	6	6	4
37 heures 30	8	5	13	3
38 heures	8	3	4	3
38 heures 30	5	0	1	0
39 heures	9	12	8	13
39 heures 30	0	0	0	0
40 heures	15	10	9	12
Plus de 40 heures	22	13	9	21
	100	100	100	100

Source : Insee, Enquêtes Emploi 2013 et 2014, pondérations disponibles en 2015.

De manière générale, la mission a constaté que les administrations sont confrontées aux demandes des agents de densifier leur temps de travail pour dégager davantage de jours de récupération ou de RTT. Ces organisations renforcent la difficulté de garantir le principe de continuité du service public et ne constituent pas une réponse optimale aux besoins du service.

Il en résulte un nombre cumulé de jours de congés annuels et RTT dans la fonction publique de 45 jours (de 44 jours dans la FPH à 48 dans la FPE), supérieur au secteur privé qui bénéficie en moyenne de 36 jours (de 29 à 40 jours, selon la taille de l'entreprise)[69].

2.2.1.1. Dans les services de l'Etat le choix se fait souvent, parmi de trop nombreux cycles, en faveur de ceux générant le plus de jours de RTT

Ce choix reflète une incapacité à revoir les organisations préexistantes qui ont été insuffisamment adaptées au nouveau contexte (RTT mais aussi révolution numérique…). Il est probable que la mise en place de l'ARTT a été trop rapide pour que, dans le même temps, une réflexion soit menée sur la modification de l'organisation du travail. De plus, les réformes

[69] Enquête Emploi en continu sur l'année 2010, Insee (cf. annexe n°3).

successives de l'organisation de l'Etat ont primé sur l'articulation du temps de travail avec les missions.

Dans la fonction publique d'Etat, le cycle horaire hebdomadaire peut souvent être choisi par l'agent entre plusieurs cycles proposés, dans la plupart des services administratifs notamment, ou intégrés dans des plannings pour les agents en roulement, dans la police nationale ou les douanes par exemple.

Pour les agents en roulement, la principale difficulté consiste à bâtir des cycles répondant aux besoins tout en respectant toutes les exigences réglementaires. La police nationale mène ainsi une expérimentation afin de mettre en place de nouveaux cycles permettant de garantir que les agents aient bien 11 heures de repos avant toute reprise de service ou encore davantage de week-ends de repos.

Ces services ne sont pas épargnés par la demande des agents visant à concentrer le travail sur quelques jours, qui est une constante rencontrée par la mission. Cette demande résulte d'une volonté de limiter les temps de transport, notamment dans les grandes agglomérations, de pouvoir bénéficier de plusieurs jours de repos successifs afin d'assurer une meilleure récupération ou encore du souhait d'un meilleur équilibre vie familiale – vie professionnelle. La mission a ainsi eu connaissance de l'exemple des agents de la police et des douanes affectés dans les aéroports parisiens qui condensent leur temps de travail sur deux ou trois jours consécutifs de plus de 11 heures pour pouvoir regagner leur domicile en province. Des motivations similaires se retrouvent chez le personnel hospitalier (cf. ci-après).

Pour les agents ayant des cycles hebdomadaires réguliers, la fonction publique de l'Etat se caractérise par deux aspects :

- le choix des agents s'est très majoritairement porté sur des cycles denses, à 38h30 voire plus, qui génèrent de nombreux jours de RTT gérés comme des jours de congés annuels (cf. supra). De plus, certains cumulent le choix d'un cycle majorant des RTT (cycle de 38h30 générant 20 jours de RTT ou 38h40 générant 21 jours de RTT) avec la pratique d'heures supplémentaires récupérées, souvent au rythme d'un jour par mois réduisant ainsi leur temps de présence (cf. infra). Ce cumul, répandu dans les services où les agents badgent est plus contestable lorsque les services n'ont pas mis en place un suivi du temps de travail (cf. infra) ;
- il subsiste encore dans les textes de nombreux cycles possibles, choisis par une minorité d'agents, cette juxtaposition étant lourde en gestion. Selon l'enquête de la mission, pour les services des ministères ayant répondu, 50% proposaient six cycles hebdomadaires ou plus. Dans les directions départementales interministérielles, le Secrétariat général du Gouvernement a harmonisé les cycles de travail. Depuis l'arrêté du 27 mai 2011 et la circulaire du 30 mai 2011, qui se sont substitués aux 17 textes ministériels préexistants, seuls quatre cycles sont possibles : 36 heures, 37h30, 38h30 et 36 heures sur 4,5 jours. Cette harmonisation a permis de supprimer une douzaine de cycles. Ce travail n'a cependant pas été poursuivi au niveau des directions régionales et des administrations centrales. Ainsi, dans la DREAL ou la DRJSCS du Centre, subsistent différents cycles et les agents d'un même service ne travaillent pas selon un horaire commun. De même au niveau central, par exemple au secrétariat général des ministères financiers, qui compte 6 500 agents, il existe, selon les données recueillies par la mission, dix cycles de travail dont cinq concernent moins de 20 agents, ces cycles étant en outre relativement atypiques (35h52, 37h02, 38h06…).

Dans de nombreux services de l'Etat, les agents ne pourraient pas (et généralement ne souhaitent pas) travailler 35 heures par semaine, ce cycle n'étant même pas proposé.

De façon plus surprenante, bien que plus anecdotique, certains ministères qui disposaient avant l'ARTT de 30 jours de congés ont conservé cette semaine supplémentaire sous forme de congés annuels en la déduisant des jours ARTT (ministères financiers, ministères sociaux avec la « semaine d'hiver ») : les agents à 38h30 bénéficient ainsi de 30 jours de congés annuels et 14 jours RTT au lieu de 25 jours de congés annuels et 19 jours RTT. Cette pratique paraît difficilement justifiable et un alignement sur le droit commun est souhaitable car les conséquences des congés maladie ne sont pas les mêmes.

2.2.1.2. Dans les collectivités territoriales, la diversité des cycles est grande et résulte de la volonté de s'adapter aux demandes locales du public

Dans les collectivités territoriales, le décret n° 2001-823 du 12 juillet 2001 prévoit la définition de cycles de travail. Les collectivités ont souvent fait le choix de les établir par services ou par nature de fonction.

Ainsi, au sein d'une grande collectivité, les agents techniques peuvent disposer d'un temps de travail annualisé, donc sans cycle hebdomadaire, les agents au contact du public d'horaires calés sur les horaires d'ouverture, et les agents administratifs bénéficient d'horaires variables avec badgeage.

Certains agents techniques travaillent encore sur un régime de 40 heures par semaine, cycle qui peut générer jusqu'à 26 jours de RTT.

Ainsi une commune, pour s'adapter aux besoins de la population, ouvre la mairie le samedi matin mais ferme le lundi matin.

De même, le rapport d'une chambre régionale des comptes (CRC) mentionne que pour un département, les cycles de travail sont répartis comme suit :

- agents des services généraux : 35 heures sur 4,5 ou 5 jours et 30 jours de congé annuels : soit 1 533 heures ;
- agents des collèges : 43 heures par semaine sur 36 semaines + 18 jours maximum en absence des élèves : non chiffré ;
- agents d'intervention et personnel technique : 1 semaine 4 jours puis 1 semaine 5 jours (26 jours de repos par an) + 4,5 RTT + 22,5 jours de congés) ; horaires quotidiens différents entre les 2 cycles : soit 1 583 heures ;
- agents du laboratoire : 6 mois à 32 heures et 6 mois à 40 heures : 22,5 jours de congés et 6 jours de RTT : 1 571 heures.

La CRC chiffre à 0,8 M€, soit 22 ETP (sur un effectif de 684 titulaires en 2013), le coût des jours non travaillés en-deçà des 1 607 heures légales.

Ces cycles sont modifiés régulièrement, par délibération pour s'adapter à un nouvel environnement (par exemple la réforme des rythmes scolaires) ou mieux répondre aux besoins du public.

La diversité des cycles apparaît logiquement moindre au sein d'une petite collectivité qui offre un choix restreint d'horaires compte tenu d'un faible nombre d'agents. Ainsi, selon

l'enquête de la mission dans le Loiret, plus de 70% des communes ont un ou deux cycles hebdomadaires au plus, le cycle hebdomadaire concernant 75% des agents.

2.2.1.3. Dans les établissements de soins, le cycle de 7h30 demeure majoritaire mais le travail en douze heures se développe à la demande des agents

Dans la fonction publique hospitalière, les horaires sont très généralement imposés aux agents (sauf certains personnels administratifs) et organisés selon des cycles de 12 semaines maximum. Ces cycles constituent une trame avec un nombre d'heures hebdomadaires travaillées qui peut varier fortement. Les références en matière de temps de travail utilisées pour bâtir les plannings sont la durée journalière – généralement de 7h30 pour les agents travaillant en matin-soir, parfois de 10 heures ou 12 heures – et l'obligation annuelle définie en début d'année. Une obligation annuelle de travail (OAT) calculée sur la base de 7h30 sur cinq jours qui génère 15 jours de RTT correspond donc à des semaines de rythme très variable.

Cette variété s'explique notamment par la nécessité d'assurer de façon continue la présence d'un effectif minimum tout en respectant les règles nombreuses en matière de temps de travail[70]. Dans les faits, les directeurs des ressources humaines reconnaissent qu'il est très difficile de respecter l'ensemble de ce corpus réglementaire, d'autant que l'absentéisme de courte durée oblige à rappeler fréquemment des agents lors de leurs repos compensateurs.

Le rythme de travail en 12 heures par jour s'est particulièrement développé depuis quelques années dans les hôpitaux : alors que cet horaire est dérogatoire et doit être justifié par les nécessités du service[71], il concerne aujourd'hui 11% du personnel soignant selon l'ATIH, en constante augmentation. Cet horaire ne génère pas de jours de RTT mais permet aux agents de remplir leurs obligations hebdomadaires en travaillant trois jours par semaine en moyenne ; il est plébiscité par les agents car il permet de réduire les temps de trajet, d'avoir de vrais temps de repos et des journées de travail moins compactes. Pour les établissements, il permettrait des gains en personnel.

Pourtant, ce rythme suscite de nombreuses préoccupations : fatigue des personnels, surtout en cas de succession de trois jours de 12 heures, même si la doctrine médicale reste imprécise ; sécurité des patients, notamment si cette concentration de travail permet à certains agents de cumuler avec un emploi en intérim, ce qui est pourtant interdit ; difficultés à réaliser les transmissions entre équipes de jour et de nuit. Il faut d'ailleurs rappeler que ce cycle est dérogatoire, et que le banaliser n'est pas sans risque pour l'organisation collective du travail ce qui nécessite donc de fixer des règles précises et négociées.

La mission a relevé, dans les établissements visités, des bonnes pratiques qui pourraient être étendues : établir des plannings qui ne conduisent pas les agents à travailler plus de deux jours de 12 heures d'affilée ; consulter le personnel avant chaque passage d'un service aux 12 heures et renouveler régulièrement cette consultation ; permettre aux agents ne souhaitant pas

[70] Un repos toutes les 24 heures, un maximum de 48 heures sur 7 jours (et 44 heures en moyenne par semaine sur le cycle), quatre jours de repos hebdomadaire tous les 15 jours dont un samedi/dimanche ou dimanche/lundi, un cycle de 12 semaines au plus…

[71] Le maintien de cette condition créé une situation d'insécurité juridique dans la mesure où de nombreux établissements ont mis en place les 12 heures pour des raisons d'attractivité, à la demande des agents.

ou plus travailler selon ce rythme de le modifier, si possible sans changement de service ; établir un bilan à six mois puis tous les trois ans ; renforcer le suivi de ces agents par la médecine du travail. Des indicateurs tels que le taux d'absentéisme, le taux d'erreurs médicamenteuses, le nombre d'heures supplémentaires par agent… devraient faire l'objet d'un suivi régulier.

Ce sujet ne concerne pas que la fonction publique hospitalière : les agents des douanes ou de la police nationale sont conduits, de façon régulière ou occasionnelle, à dépasser la durée quotidienne de 10 heures et l'amplitude journalière de 12 heures. Dans la police nationale, un des cycles prévoit des vacations de plus de 11 heures.

Il est aussi indispensable de renforcer les capacités de contrôle des directeurs d'établissements sur les agents travaillant en intérim pour un autre employeur. Cette problématique de cumuls d'emploi se retrouve, dans la fonction publique territoriale, parmi les agents des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui cumulent parfois emploi de sapeur-pompier professionnel avec des interventions comme sapeur-pompier volontaire[72].

L'ensemble de ces observations conduit la mission à formuler les recommandations suivantes :

Recommandation n°13 : Limiter les possibilités de choix de cycles de travail à quatre maximum, dont un à 35 heures hebdomadaires et 7 heures par jour.

Recommandation n°14 : Dans le cadre de créations, regroupements ou fusions de services, de collectivités territoriales ou d'établissements, adopter, dans un délai de deux ans, un régime de travail uniforme.

Recommandation n°15 : Tous les trois ans, mener une évaluation interne des cycles de douze heures.

2.2.2. Cette complexité est accrue par les possibilités de choix entre horaires fixes et variables et entre travail à temps complet et partiel

Dans les services à activité continue notamment, la coexistence entre horaires fixes et horaires variables est fréquente. Dans la police nationale, différents régimes coexistent : horaires variables en cours d'expérimentation pour les services de soutien, cycles en 28 jours pour les brigades, régime mixte hebdomadaire-cycle pour les CRS, forfait pour les cadres…. A chacun de ces régimes correspond un mode de suivi différencié : badgeuse en général pour les horaires variables, plannings prévisionnels pour les agents en roulement, peu de suivi pour les cadres.

Cette complexité est accrue par la nécessité de mettre en adéquation les besoins du public, qui souhaite une large ouverture des administrations, avec la gestion d'agents en horaires variables ou en temps partiel. A cet égard, on constate que la part des agents à temps partiel n'a pas décru avec la mise en place de l'ARTT, bien au contraire, et ce malgré la diversité des cycles proposés (dont des cycles en 4,5 jours) et la généralisation des horaires variables.

[72] « Les services départementaux d'incendie et de secours », Cour des comptes, décembre 2011.

Tableau n°8 : Evolution du nombre d'agents à temps partiel (toutes fonctions publiques)

Taux de travail à temps partiel des titulaires	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2007	31/12/2010	31/12/2013
	9,40%	9,80%	11,40%	16%	16,90%
Dont à 80%	54%	54%	53%	46%%	52%

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique DGAFP 2015

Une des explications possibles est le régime de rémunération des temps partiel, favorable dans le secteur public (85,7% du salaire pour un temps partiel à 80%), déjà mis en évidence par la Cour des comptes. La mission ne peut que souscrire aux propositions d'harmonisation sur le secteur privé faites par la Cour, d'autant que l'effet d'une activité prolongée à temps partiel des intéressé(e)s est défavorable pour leur carrière et leur retraite[73].

Recommandation n°16 : Examiner systématiquement les horaires d'ouverture des services au public au regard des besoins des usagers.

Recommandation n°17 : Mettre fin à la sur-rémunération du travail à temps partiel à 80 ou 90%.

2.3. LA LATITUDE DES CHOIX CONJUGUEE AUX IMPERATIFS DES ORGANISATIONS ET DU SERVICE GENERENT DE NOMBREUSES HEURES SUPPLEMENTAIRES ET UNE INFLATION DES JOURS DE CET

2.3.1. L'absence de maîtrise des heures supplémentaires se traduit à l'hôpital et dans la police nationale par un stock important des heures supplémentaires ni payées ni récupérées

Dans la police nationale et à l'hôpital, les stocks d'heures supplémentaires constituent un enjeu majeur dont les administrations ont tardé à se saisir, faute sans doute d'outils pour en suivre précisément les causes et l'évolution et de moyens financiers pour les régulariser mais aussi parfois faute de volonté. L'encadrement intermédiaire n'a été ainsi sensibilisé que tardivement à la nécessité de maîtriser cette génération d'heures supplémentaires, généralement due aux besoins du service (mais pas toujours) et les outils de suivi doivent être perfectionnés pour mieux en appréhender les causes.

Dans la police nationale, des heures supplémentaires sont régulièrement générées tant par les prolongations de services que les astreintes ou les retours sur repos. L'effet inflationniste est d'autant plus important que ces heures peuvent être grevées d'un coefficient multiplicateur lorsqu'elles sont effectuées en nuit ou week-end. Même si le stock baisse, comparativement au niveau de 19 millions d'heures enregistré en 2011, ce qui prouve un effort de maîtrise, il reste considérable puisque subsistent plus de 17,19 millions d'heures supplémentaires, soit 133 heures en moyenne par agent. Les dépassements d'horaires (pour plus de 40%), les permanences et les rappels expliquent très largement cette génération d'heures supplémentaires.

[73] Cf « Les effets du temps partiel sur la retraite des salariés du privé et du public », Dossier DREES n°65, juillet 2015.

Dans la FPH, les établissements ont tenté de juguler cette génération d'heures supplémentaires, qui avait atteint un niveau record au début des années 2000, puisque la moitié des infirmiers et sages-femmes déclaraient dépasser de façon quotidienne ou hebdomadaire leurs horaires en 2013 contre plus de 80% en 2003[74]. Pour autant, leur niveau reste important et les établissements ne sont pas toujours en mesure, via leurs outils de suivi, de cerner les causes de ces dépassements (plannings générant « structurellement » des heures supplémentaires, mauvaise coordination entre personnel médical et non-médical, dépassement des horaires pour pallier une absence…). Par ailleurs, comme dans la police, des heures qui ne peuvent pas être récupérées ou rémunérées s'accumulent sur des « compteurs d'heures », plus ou moins suivis, pratique qui préexistait à l'ARTT et à la création des CET. En effet, en 2013, 40% des agents des établissements de santé déclaraient ne pas avoir récupéré en repos ou en rémunération les heures supplémentaires effectuées.

De façon marginale, la mission a aussi pu constater des pratiques non réglementaires telles que l'octroi d'heures supplémentaires à des cadres sous le régime du forfait. Des heures supplémentaires peuvent aussi être accordées à des agents en temps partiel de façon très régulière et/ou sans vérification préalable que cette rémunération supplémentaire ne conduit pas à une rémunération totale supérieure à celle d'un agent à temps plein. Un rappel des règles paraît nécessaire sur ce point.

Peu d'établissements hospitaliers ont choisi de transformer ces heures en jours de CET en fin d'année car cela les conduirait à provisionner les montants correspondants. Si les CET constituent une « bombe à retardement », les compteurs d'heures supplémentaires génèrent des « bombes à retardement cachées ». En effet, seules les données d'heures générées dans l'année sont remontées au niveau national via les bilans sociaux et les stocks d'heures ne sont donc pas connus. En 2004 et 2008, deux opérations d'indemnisation des jours non pris ou des CET ont été menées respectivement pour la totalité et 50% des heures/jours concernés : le coût total cumulé a été de 1,134 Md€. Dans la police nationale, la seule opération d'indemnisation a concerné les officiers, pour un montant de 8,1 M€ en 2008-2009.

Outre la disponibilité des crédits, le paiement au fil de l'eau des heures supplémentaires dans la fonction publique hospitalière est limité par un plafond mensuel de 15 à 18 heures selon les catégories contre 25 heures dans la fonction publique territoriale, rendant impossible pour un comptable de payer plus d'heures sans tomber dans l'illégalité : alors que l'hôpital est un grand consommateur d'heures supplémentaires, le cadre réglementaire est donc plus contraignant que dans les autres fonctions publiques.

En définitive, dans la fonction publique, les heures supplémentaires effectuées sont payées, récupérées, stockées ou écrêtées. Dans le cas de l'écrêtage, elles ne sont ni payées ni récupérées. Ces heures supplémentaires ont un impact sur le temps de travail effectif qui n'est pas mesuré[75].

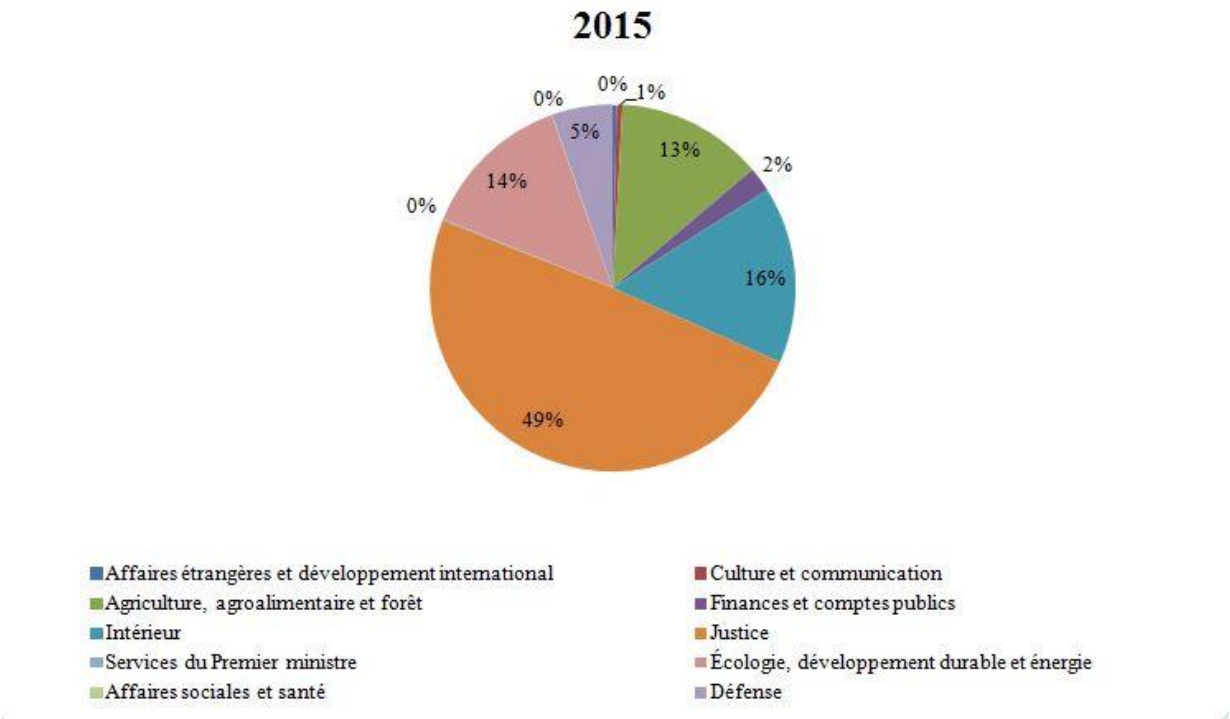
Pour l'Etat, le montant des heures supplémentaires rémunérées en 2015 était de 1,45 Md€. Même si l'Education nationale représente à elle seule 1,3 Md€, l'annualisation pourrait engendrer des gains de 150 M€, sans compter l'effet sur les heures supplémentaires

[74] Etude DREES précitée.

[75] Ce phénomène ne concerne pas que le secteur public puisque selon un sondage effectué par une des organisations syndicales auditionnées par la mission auprès de 2000 cadres et techniciens du privé et du public, les heures supplémentaires sont payées dans 25% des cas, récupérées dans 34% et ni payées ni récupérées dans 41% des cas.

accumulées aujourd'hui non rémunérées mais constituant une dette de l'Etat et des établissements hospitaliers vis-à-vis des agents (cf. supra).

Graphique n°3 : Montant des heures supplémentaires rémunérées pour les 10 premiers ministères hors Education nationale (en M€) en 2015



Source : Direction du Budget.

Une annualisation du temps de travail sur le modèle de la fonction publique territoriale pourrait aussi permettre de limiter les coûts liés aux recrutements de vacataires et autres contrats courts[76].

Dans la fonction publique territoriale par exemple, le nombre d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées par agent selon la taille des collectivités et établissements était de 24 heures en moyenne pour l'année 2013 (cf. étude ANCDG précitée). Toutefois, dans une étude antérieure de 2008[77], l'ANCDG notait que « de plus en plus d'agents effectuaient des heures supplémentaires » pour s'établir à 181 000, soit 11,4% des effectifs de la fonction publique territoriale. L'Association notait également que les heures supplémentaires s'adressaient « surtout aux agents de catégorie C » qui constituaient 93,5% des bénéficiaires. Ce chiffre tend à confirmer l'intérêt du dispositif pour les bas salaires, les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2012 ont pu contribuer à diminuer son attractivité.

Les investigations de la mission lui ont ainsi permis de constater que dans une ville de plus de 300 000 habitants, aucun badgeage n'est mis en place mais qu'il existe des heures supplémentaires. Dans un département de plus de 150 000 habitants, des heures supplémentaires sont générées alors même que le badgeage ne s'applique que pour 36% des

[76] « Les emplois saisonniers et occasionnels dans la fonction publique territoriale », étude du CNFPT mars 2012.
[77] « Etude statistique sur le compte épargne-temps et les heures supplémentaires dans la fonction publique territoriale », Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale, octobre 2008.

agents. Le coût de ces heures supplémentaires (hors charges patronales) s'élevait pour ce département à 270 000 euros pour 2013.

La situation ne saurait être uniquement imputée aux organisations de travail. Dans la mesure où les régimes cycliques génèrent manifestement plus d'heures supplémentaires que les régimes d'annualisation, la mission propose d'expérimenter la mise en place de l'annualisation qui permettrait de mieux répondre à des besoins en effectifs variables sur l'année, en sortant de la reproduction mécanique d'un même cycle sur toute l'année (cf. supra).

Recommandation n°18 : Rappeler les règles encadrant les heures supplémentaires (temps partiels, cadres au forfait) et empêcher leur génération par les agents eux-mêmes.

Recommandation n°19 : Borner sur une période limitée la consommation des heures supplémentaires effectuées (par exemple le trimestre).

Cette mesure permettrait de limiter le phénomène de capitalisation et d'ouverture de périodes longues de récupération. Néanmoins pour les services administratifs de l'Etat dans lesquels cette période de consommation est fixée au mois, celle-ci devrait être conservée. Pour les services à forte génération d'heures supplémentaires (police, hôpitaux, etc.), il s'agirait ainsi d'engager un mouvement vertueux de suivi et de maîtrise des heures supplémentaires.

Recommandation n°20 : Aligner dans la fonction publique hospitalière le plafond d'heures supplémentaires sur celui des autres fonctions publiques.

2.3.2. L'augmentation des comptes épargne-temps pèse sur les finances publiques

A sa création en 2002[78], le compte épargne-temps (CET) pouvait être alimenté dans la limite de 22 jours par an ; les droits à congés ainsi épargnés ne pouvaient être utilisés que lorsque 40 jours au moins étaient accumulés sur le compte et par période de cinq jours ouvrés au minimum. Les droits à congés auraient dû être soldés dix ans après l'atteinte du seuil de 40 jours.

Ces règles ont provoqué une rapide inflation du nombre de jours sur les CET pour la fonction publique d'Etat : au 31 décembre 2006, 12,5% des agents possédaient un CET avec en moyenne 27 jours stockés non consommés. En 2009-2010, plusieurs décrets[79] ont donc modifié les conditions d'alimentation et d'utilisation du CET, en introduisant notamment un plafond global de 60 jours et la possibilité de verser les jours en épargne retraite au régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP). Cependant, cette réforme a laissé subsister, à côté du CET « pérenne » géré selon ces nouvelles modalités, un CET « historique», qui ne peut plus être alimenté mais sur lequel les agents ont pu maintenir les jours accumulés au 31 décembre 2008. Si le nombre de jours moyens par CET a baissé, à 17 jours fin 2009, le nombre d'agents possédant un CET et le nombre de jours total de CET stockés a augmenté, de 3,6 M de jours en 2007 à 3,9 M de jours en 2009. Ce constat est également valable pour la fonction publique territoriale (de 2,1 M de jours en 2009 à 3,3 M de jours en 2011). Cette tendance se manifeste également pour les établissements publics qui ont répondu à l'enquête de la mission comme les centres régionaux d'éducation physique et sportive.

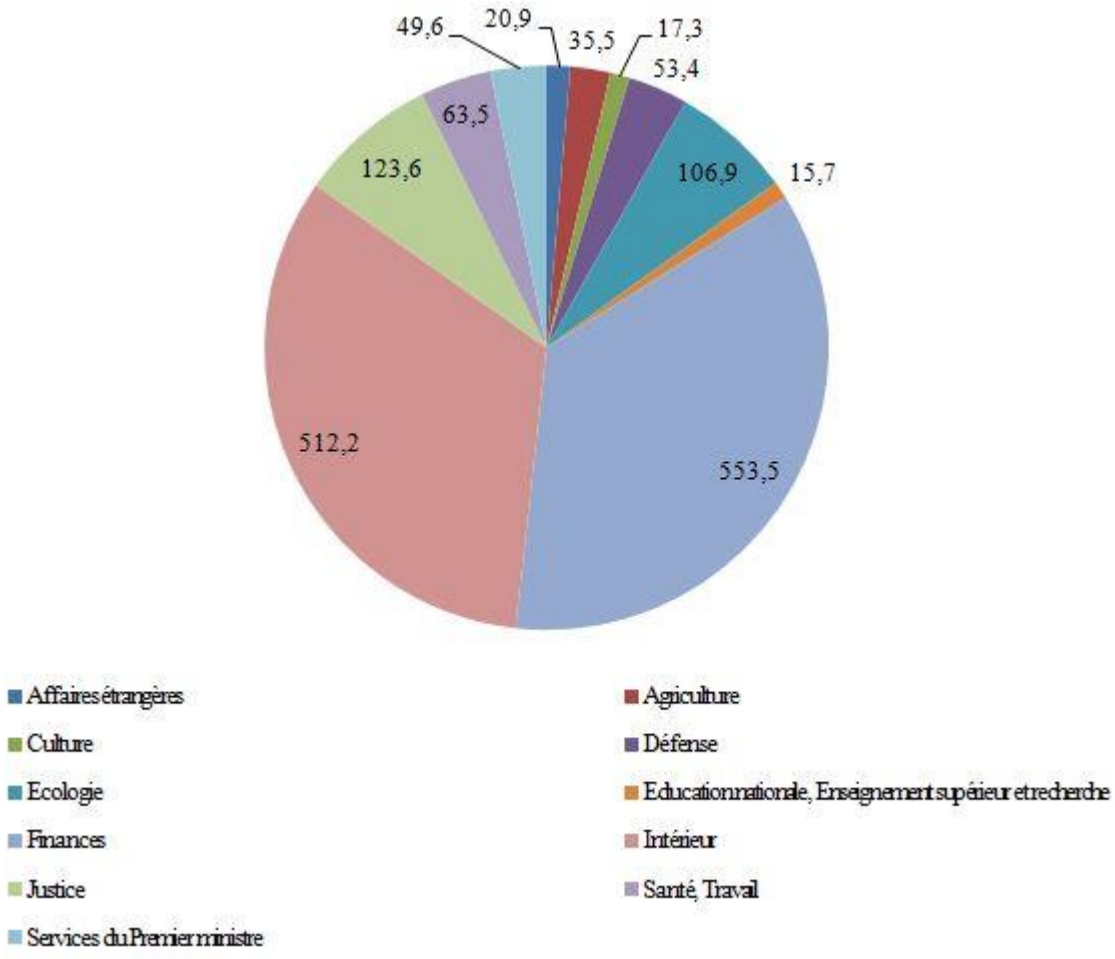
[78] 2004 pour la fonction publique territoriale.
[79] Décrets n° 2009-1065 pour la FPE, n° 2010-531 pour la FPT et décret n° 2012-1366 pour la FPH.

Les cadres, en particulier, cumulent de nombreux jours de congés sur leurs CET, par exemple plus de 50 jours en moyenne par personne pour l'encadrement supérieur hospitalier.

Pour les fonctions publiques d'Etat et hospitalière, les comptes épargne-temps représentent un coût provisionné de près de 3 Mds€.

Pour l'Etat, les ministères financiers et de l'Intérieur représentent les deux tiers de cette provision.

Graphique n°4 : Montant des provisions pour CET par ministère en M€ au 31/12/2014



Source : DGFiP.
Précision : La provision correspond au nombre de jours constatés dans le compte épargne-temps et valorisés en fonction du montant forfaitaire.

Les hôpitaux étant eux aussi amenés à provisionner les jours de CET dans le cadre de la certification de leurs comptes, les provisions des CET des personnels médicaux[80] et non médicaux des établissements publics de santé s'élevaient ainsi à 1,4 Md€ fin 2013, selon la DGOS.

[80] Les CET des personnels médicaux sont provisionnés et indemnisés à hauteur de 300€ brut contre 125€ pour les fonctionnaires de catégorie A, 80€ pour la catégorie B et 65€ pour la catégorie C.

Selon la DGCL et la DGFiP, les collectivités territoriales ne sont pas dans l'obligation de provisionner sauf en cas de contentieux. Or les CET ont inévitablement une conséquence à terme (départ anticipé à la retraite, recours à l'intérim, voire paiement si la collectivité a délibéré). La mission estime donc que les collectivités territoriales, à l'instar des hôpitaux, doivent provisionner les montants correspondants à ces comptes épargne-temps dans leur comptabilité.

Recommandation n°21 : Provisionner systématiquement les comptes épargne-temps dans les comptes des collectivités territoriales.

Selon l'enquête précitée de l'ANCDG, le nombre moyen de jours de CET varie entre 10 et 15,5 jours selon la taille des collectivités, en constante progression. Cette absence de provisionnement peut être un frein au transfert des jours lorsque l'agent change de collectivité. La pratique semble révéler que le dispositif de compensation financière instauré par l'article 9 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale, entre la collectivité d'origine et la nouvelle collectivité d'affectation, ne fonctionne pas et que, dans certains cas, l'agent perd le bénéfice des jours épargnés.

Compte tenu de leurs compétences et de l'extension de leurs missions avec la création d'un socle minimum commun (loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique), les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont les mieux placés pour organiser la tenue des comptes épargne-temps des collectivités territoriales. Pour les collectivités adhérentes, il conviendrait d'étendre les compétences listées à l'article 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Pour les autres collectivités, il convient de compléter les dispositions du chapitre V du titre III de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitée.

Il serait aussi intéressant de prévoir la possibilité de transformer une partie des jours de CET en jours de formation selon des règles et des limites établies.

Recommandation n°22 : Inscrire la tenue des comptes épargne-temps parmi les compétences facultatives des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Cette proposition permettrait de faciliter la mobilité des agents entre collectivités, voire entre fonctions publiques. A terme, ce dispositif devrait s'articuler avec le déploiement dans la fonction publique du compte personnel d'activité.

3. UNE GESTION DU TEMPS DEVENUE COMPLEXE ENTRE TRAVAIL VISIBLE ET INVISIBLE QUI RISQUE DE PROVOQUER UN AFFAIBLISSEMENT DE LA COLLECTIVITE DE TRAVAIL

La gestion du temps de travail effectif déjà ardue par nature (cf. supra partie 2) est d'autant plus compliquée que le quotidien vient impacter l'organisation dans les deux sens : heures manquantes du fait des autorisations spéciales d'absence répondant aux besoins de la vie quotidienne des agents mais aussi forfait-jour devenu extensible. Ce temps « gris » difficilement quantifiable se développe rapidement avec l'usage des technologies numériques qui brouillent les frontières entre temps privé et temps professionnel. Il devient indispensable de mieux maîtriser les composantes de ce dernier et de réaffirmer sa valeur en le rendant plus visible et plus lisible pour tous.

3.1. LES AUTORISATIONS D'ABSENCE ONT CONTINUE DE PROSPERER SANS ETRE REVISITEES PAR LA MISE EN PLACE DES JOURS DE RTT

Les 35 heures n'ont pas suscité de remise à plat du corpus des autorisations spéciales d'absence (ASA) qui existait précédemment. Celui-ci a continué de s'enrichir, après 2001, de nouvelles possibilités[81] portées par des logiques sectorielles, sociales, religieuses, climatiques, etc., sans que les conséquences sur l'employeur soient mesurées. Les textes (allant de l'instruction à la loi) s'échelonnent de 1950 à 2015[82]. Si chacune de ces autorisations a un sens, leur comptabilisation approche de la quarantaine de motifs (cf. annexe 8), ce qui, ajouté aux jours de congés, augmente les contraintes sur le collectif de travail et réduit le temps de présence.

➢ Il est à noter que les ASA listées ci-après ne concernent pas les autorisations spéciales d'absence liées aux mandats syndicaux.

L'accumulation des textes crée un champ juridique complexe où s'enchevêtrent les droits, les facultés et les facilités :

- un premier ensemble regroupe les autorisations de droit[83]. De cette famille relèvent les autorisations prévues par la loi : mariage d'un agent, formation initiale de sapeurs-pompiers volontaires, mandats électifs, mandats syndicaux ;
- un second ensemble relève de circulaires et d'instructions, voire de réponses à des questions écrites de parlementaires : il en est ainsi pour les fêtes religieuses, la garde d'enfants malades, l'aménagement d'horaires pour les femmes enceintes… : ces autorisations d'absence sont accordées sur demande de l'agent « sous réserve des nécessités de service ». Une variante de cette catégorie requiert un accord préalable du supérieur hiérarchique sur le principe de l'absence lui-même[84] ;
- un troisième groupe se rattache à la notion de « facilités de service » ou de « facilités horaires » qui implique un rattrapage des horaires dus (rentrée scolaire, départs/retours des colonies de vacances, canicule…). Dans la réalité, ce rattrapage ne semble pas toujours s'effectuer passant « aux pertes et profits » du service.

[81] Pompiers volontaires, délégués de parents d'élèves, missions humanitaires, soutien aux aidants…

[82] Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prévoyant la possibilité de trois absences pour le conjoint afin d'assister aux examens prénataux. Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement qui crée de nouveaux cas d'ouverture du droit à congé pour accompagner un proche et assouplit les modalités d'utilisation du congé avec possibilité de temps partiel.

[83] Par exemple les examens médicaux obligatoires pour les femmes enceintes, les examens médicaux annuels ou complémentaires de la médecine de prévention, les conseils d'administration d'une mutuelle, d'un office HLM, les réunions d'une commission d'adoption, une semaine de réserviste.

[84] Actions de formation en qualité de formateur ou participations à des jurys de concours.

Cette situation est peu lisible pour les agents qui ne connaissent pas forcément les subtilités des textes et difficilement gérable par les managers de proximité sur l'appréciation desquels repose une bonne partie des autorisations avec des risques d'incompréhension de part et d'autre selon la personnalité du manager et la culture du service.

Les administrations appliquent en général les textes avec quelques nuances interprétatives mineures. L'enquête menée par la mission montre néanmoins des degrés de générosité aléatoires (cf. tableau en annexe 3) : pour le décès d'un proche la répartition s'effectue entre trois jours (36%) et cinq jours (55%) et pour un autre membre de la famille 41% des agents bénéficient d'un jour, 21% de deux jours et 25% de trois jours. Pour un concours administratif 23% n'ont pas d'autorisation, 42% ont un jour et 21% deux jours. En nombre de jours effectivement accordés, la moyenne est de un à deux par agent et par an dans les trois fonctions publiques (sur les effectifs du champ de cette mission). Les principaux motifs sont la garde d'enfants malades (58%) et la candidature à un concours administratif (21%).

Dans la fonction publique territoriale, cette complexité se double d'une liberté d'interprétation plus large. L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984[85] effectue une distinction entre les autorisations de droit où l'on retrouve le tronc commun aux trois fonctions publiques et les autorisations facultatives pour les mêmes types d'événements cités supra. Mais le décret d'application de cet article n'a pas été pris, ce qui laisse toute latitude à chaque collectivité pour fixer des délais d'absence parfois généreux. C'est notamment le cas des événements familiaux. En outre s'est ajoutée la faculté pour les exécutifs locaux de créer des autorisations spéciales (fêtes locales, fête des mères, journée du maire (quatre jours dans une ville de plus de 100 000 habitants), ancienneté de carrière (dans une commune de plus de 50 000 habitants, un agent partant à la retraite bénéficie d'un mois supplémentaire d'ancienneté jusqu'à 24 ans de service, de deux mois entre 24 et 34 ans et de trois mois ensuite)).

Dans la fonction publique hospitalière, le régime juridique est identique mais les présidents des conseils d'administration ont usé parfois d'une certaine latitude pour accorder des autorisations d'absence[86]. Cependant, les contraintes budgétaires mais aussi de remplacement des postes en roulement conduisent à une progressive disparition des particularismes.

Cet ensemble hétéroclite représente aussi une voie de dépense « invisible » de masse salariale, indolore en apparence, alors que parallèlement de nombreux efforts sont faits en matière de réduction d'effectifs. En effet, l'agent reste en position d'activité donc rémunéré[87] pendant la plupart de ces absences dès lors qu'elles sont autorisées. La mission s'est interrogée sur deux pistes rénovatrices sur lesquelles il lui semble nécessaire d'approfondir la réflexion : la première pourrait consister à déterminer un nombre de jours maximum pour chaque type d'autorisation facultative ou un nombre total annuel à ne pas dépasser par agent mais cela crée le risque d'ouvrir une forme insidieuse de « droit de tirage ». Une autre piste consisterait à

[85] Code la fonction publique. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

[86] La création de jours de congés locaux, relevait historiquement d'une décision du conseil d'administration. L'article L714-4 du Code de la Santé publique, devenu L6143-1, prévoyait, dans les compétences du conseil d'administration des établissements hospitaliers un dispositif permettant au conseil de fixer "les règles concernant l'emploi des diverses catégories de personnels, pour autant qu'elles n'ont pas été fixées par des dispositions législatives ou réglementaires". Ce pouvoir a été retiré aux conseils d'administration par ordonnance (n° 2005-406 du 2 mai 2005.

[87] Parmi les congés non rémunérés on trouve le congé de proche aidant et le congé pour élections.

circonscrire le nombre d'autorisations d'absence payées mais elle peut générer un renchérissement des coûts de gestion RH[88] dont il faudrait mesurer s'ils ne sont pas supérieurs aux gains présentiels réalisés. Dans l'immédiat, à droit constant, deux réformes pourraient être engagées pour mieux encadrer et rendre lisibles les ASA :

Recommandation n°23 : Elaborer une norme commune pour les autorisations spéciales d'absence.

Deux voies juridiques sont offertes:

- a) élaborer un décret en Conseil d'Etat permettant d'uniformiser les critères des autorisations spéciales d'absence pour la fonction publique territoriale complété par une circulaire permettant de clarifier les ASA à caractère obligatoire et facultatif et leurs règles de rémunération respectives ;
- b) élaborer un décret commun aux trois fonctions publiques sur l'ensemble des ASA et leurs régimes.

Afin de limiter l'inflation des autorisations d'absence à l'occasion de lois sectorielles, il semble nécessaire de :

Recommandation n°24 : Rendre obligatoire une étude d'impact financier et organisationnel avant toute création d'une autorisation spéciale d'absence.

Si les simulations directes ne peuvent être réalisées en cas de nouvelles autorisations d'absence dont l'utilisation est par nature imprévisible, une modélisation type pourrait être construite avec la DGAFP et la direction du Budget.

3.2. L'USAGE DE LA BADGEUSE INFLUE SUR LES COMPORTEMENTS

Malgré les réticences des organisations syndicales et des salariés (du moins initialement pour ceux-ci), la badgeuse est devenue un corollaire nécessaire pour les calculs des horaires à partir du moment où a été prévue la possibilité de choisir entre des cycles et/ou de définir des plages variables[89].

Dans l'Etat et ses établissements publics, le contrôle du temps de travail s'est fortement développé même si des DRH ont évoqué le coût élevé des investissements notamment en cas de dispersion géographique des services (Université Aix Marseille)[90]. Selon l'enquête de la mission, 60% des agents B et C badgeraient (40% pour les A). Si on ajoute les contrôles manuels et hiérarchiques, environ 10% des B et C ne seraient pas contrôlés et un tiers des A.

Dans les collectivités, le spectre des possibilités est ample mais une ligne de partage semble se dessiner entre les petites et moyennes collectivités, sans badgeage, et les plus grandes, où il est en vigueur (Paris, Marseille, Grenoble…).

[88] Cela nécessiterait une adaptation des logiciels de gestion du temps et de paie.

[89] 5ème alinéa, article 6 du décret du 25 août 2000 relatif à la fonction publique d'Etat qui prévoit un « décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent ».

[90] Le ministère de la Culture n'a pas mis en place de badgeage alors qu'il offre une vaste gamme de cycles à ses agents. L'effectivité de la présence est laissée au contrôle des seuls managers de proximité. Il en va de même pour les directions centrales du ministère des Affaires sociales et de la santé, ou encore pour le ministère de la Justice, ce qui rend difficile tout suivi. Dans les services du Premier ministre coexistent dans une même sous-direction des bureaux où les agents badgent et d'autres pas.

Dans les hôpitaux, le débat est intense entre partisans et détracteurs du badgeage, les centres hospitaliers se tournant vers une gestion informatisée des plannings et une informatisation globale du processus de gestion des ressources humaines. Le contrôle par la hiérarchie et les collègues s'avère le plus important (70% pour les B et C pour 15% en pointage).

3.2.1. Un contrôle du temps de présence effectif est réalisé

Hors les personnels au forfait les agents sont généralement appelés à badger quatre fois par jour, la pause méridienne souvent pratiquée allant de 45 minutes à une heure. L'ampleur des plages horaires varie selon les ministères et les services en région. La plage variable peut commencer dès 7h30 (cas le plus fréquent) pour s'achever généralement entre 18 heures et 20 heures. Elle est fixée dans le règlement intérieur. Cette amplitude horaire permet aux agents de mieux gérer leur temps de déplacement. Les plages fixes ne sont pas identiques entre les services mais, selon les variantes, tournent autour de 9h30/10 heures jusqu'à 11h30/12 heures et reprennent entre 13h30 et 16h30. Elles correspondent aux heures où l'ensemble des agents sont présents obligatoirement dans le service. Les heures d'accueil du public pour les services concernés par cette obligation exercent un effet très structurant et priment dans les faits sur les plages variables. Par exemple, le règlement intérieur de la bibliothèque Sainte Geneviève dispose que *« afin de couvrir l'amplitude des horaires d'ouverture au public les emplois du temps individuels et des équipes sont établis en concertation avec des horaires décalés »*. A la DGFiP, les horaires sont conditionnés par la nécessité d'un accueil du public par exemple souvent à partir de 8h30 le matin : aux agents du service d'organiser leurs horaires en conséquence.

Dans la fonction publique d'Etat, les horaires peuvent être calculés automatiquement par des logiciels souvent créés en interne par les ministères et dont un des plus connus est CASPER, émanant du ministère de l'Intérieur et qui a essaimé dans les directions départementales interministérielles et dans les DOM-COM[91]. Ces logiciels permettent de constater les anomalies et d'alerter le management qui convoque l'agent.

Certains services de sécurité comme la police, les surveillants pénitentiaires, les sapeurs-pompiers ne badgent pas. Ceci s'explique, comme à l'hôpital, par un mode de travail aux rythmes et aux contraintes particuliers avec des plannings de présence, d'ailleurs automatisés, établis plusieurs semaines à l'avance et par la constitution d'équipes où une absence ou un retard se décèle immédiatement.

D'après les éléments recueillis sur le terrain, le badgeage demeure aléatoire dans les collectivités territoriales. C'est chez elles que les systèmes automatisés sont plus faibles dans l'enquête de la mission à hauteur de 5% pour tous les agents. Pour les maires des petites communes, ce dispositif n'a pas de sens compte tenu de la grande proximité d'équipes réduites. Cette gestion personnalisée engendre un « sur-mesure » pragmatique dont chacun se satisfait. L'intérêt du service prime : un agent peut partir un quart d'heure en avance si cela l'arrange mais il sera présent tard lors d'une manifestation en soirée.

Pour un département, il est techniquement complexe de suivre les horaires des agents, compte tenu de leur variété et de leur répartition à supposer que cela ait un sens global : des

[91]Il existe également Octime ; AGORA à la DGFiP qui permet de centraliser les informations de temps de travail pour les 110 000 agents, Clepsydre à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), adossé au système d'information RH Agorh@, de type SAP et e-temptation en administration centrale à Bercy.

dizaines de collèges, plusieurs centres d'exploitation routiers, des maisons du département, des établissements pour personnes âgées... Le contrôle relève du management de proximité dans l'unité en question où, à ce niveau, on retrouve de petites équipes au sein desquelles les défaillances sont vite repérées d'autant que la plupart d'entre elles accueillent du public et doivent donc répondre de normes de sécurité et/ou d'encadrement.

Dans les grandes collectivités, on retrouve la même variété de choix mais les responsables admettent qu'un système automatisé reprend du sens à partir du moment où il y a beaucoup d'agents à gérer ou une structure territoriale étendue[92].

Globalement, il semble que la taille du service ou de l'institution et l'absence de contacts personnels entre managers et agents conduisent fréquemment à l'introduction de badgeuses[93].

3.2.2. Le débat apparaît difficile à trancher entre partisans et détracteurs de la badgeuse

Une ligne de fracture partage en deux parties, quasiment égales, partisans et détracteurs de la badgeuse, toutes fonctions publiques confondues.

Pour certains, le comptage généralisé du temps aurait contribué à changer le rapport des agents au travail introduisant une vision mécaniste incluant la mesure tatillonne (de part et d'autre…) du temps d'habillage, de douche, de déshabillage, des trajets internes au travail, etc. En revanche, les agents concernés apprécient l'objectivation de leur temps de travail effectif, une partie des managers aussi pour qui il n'y a plus de « pistage » systématique à effectuer.

Pour beaucoup d'élus locaux, le fait de ne pas faire badger est un choix assumé car ils préfèrent opter pour un « *système de confiance* » et redoutent la rigidité engendrée par un système comptable du temps.

La culture du service public joue aussi un effet déterminant. Dans les trois fonctions publiques, les témoignages sont unanimes quant à la mobilisation des agents sous toutes les formes lorsque la nécessité l'impose. Les agents du service public gardent ancrée en eux la volonté de répondre aux besoins de la collectivité, tout particulièrement en cas d'événements graves ou imprévus.

3.2.3. L'utilisation de la badgeuse ne doit pas entraîner une démission du management

Comme l'ont fait observer plusieurs interlocuteurs de la mission, le contrôle ne résout pas l'ensemble des questions de management et n'est pas un moyen d'en mesurer l'efficience. Certains chefs d'équipe ont pu se sentir désinvestis d'une responsabilité de contrôle par les automatismes de pointage alors qu'ils n'étaient pas armés par ailleurs sur les fonctions d'animation d'équipe et sur le rendu-compte exigible de la part des agents sur leurs activités elles-mêmes. La question de la badgeuse et donc de la surveillance du temps effectif de travail reste indissociable de la qualité du management.

[92] Par exemple un parc naturel.

[93] On note la même diversité dans les entreprises. Toutefois, un mouvement de retrait des badgeuses dans le secteur industriel a été signalé à la mission.

Les exemples suivants en attestent :

- le premier a trait au système du « fini-parti »[94]. Ce sujet a pu donner lieu à des dérives contribuant à créer une mauvaise image des équipes chez les citoyens ainsi que des accidents dus à la précipitation à achever son travail au plus tôt. Il conviendrait de conditionner à une appréciation réelle au cas par cas par le management de cette pratique et non de l'ériger en une règle automatique et générale du fonctionnement d'un service public quel qu'il soit. Ce point pourrait faire l'objet d'un groupe de travail au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;

Recommandation n°25 : Mieux informer les employeurs publics sur leur responsabilité de faire respecter les obligations annuelles de travail.

- inversement, la badgeuse peut générer un phénomène de sur-présence. En effet, dans les ministères, elle décompte automatiquement des heures supplémentaires qui donnent lieu généralement à deux demi-journées de compensation par mois pour 12 heures de présence en sus des horaires habituels. Sans être endémique, il appert des témoignages des bureaux de ressources humaines (BRH) que cette possibilité est utilisée pour générer ces jours, certains agents calculant précisément les 12 heures qui ouvrent droit à récupération. Dans des collectivités et certains établissements, les heures « supplémentaires » récurrentes permettent d'avoir un complément de salaire. Le rôle du management est de faire le tri entre les vraies et les fausses heures supplémentaires et de déterminer leur nécessité. Une bonne pratique par exemple dans un établissement public universitaire consiste à faire viser deux semaines à l'avance par l'ordonnateur et le directeur des ressources humaines la décision d'octroi d'heures supplémentaires indemnisées.

Enfin, au-delà des frais d'installation et d'entretien de la badgeuse, un coût humain est apparu : de très nombreux agents surveillent très attentivement leur décompte et le contestent, ce qui nécessite du temps agent au BRH.

Si la fraude au pointage existe certainement, son impact ne semble ni déterminant ni mesurable clairement. La mission suggère toutefois de revoir systématiquement le paramétrage des logiciels qui peuvent présenter des failles « facilitatrices » d'autant plus quand elles sont connues[95]. Il est également préconisé en cas d'oubli de badgeage sans justificatif, notamment à l'heure du déjeuner, de comptabiliser automatiquement deux heures de travail effectif en moins[96]. Enfin, la mission préconise de développer le pointage à partir du poste de travail.

La gestion des « petites » pauses[97] relève également de la responsabilité managériale. Le droit à une pause prévue par les textes européens joue au bout de six heures de travail d'affilée. Toutefois, les gestionnaires admettent la tendance à tolérer des temps de pause qui ne sont pas légaux et qui peuvent réduire le temps de travail (deux pauses-cigarette de 10 minutes par jour équivalent à 6 heures de travail en moins par mois), les pauses n'étant pas décomptées sur la badgeuse sauf exception. Ce problème existe également dans le secteur privé.

[94] Usage professionnel permettant aux agents de mettre fin à leur journée de travail dès que leur tâche est terminée, sans attendre d'avoir effectué le nombre d'heures prévues dans leur statut.
[95] Possibilité de jouer en pause méridienne sur un pointage rapide en aller-retour de quelques minutes qui marque 45 minutes pour s'absenter plus longuement.
[96] Il peut arriver pour le même service en région qu'en cas d'absence de pointage on décompte 45 minutes en direction régionale et 2 heures en unité territoriale.
[97] Pause-café, pause cigarette…

L'encadrement, notamment intermédiaire, n'a pas été suffisamment sensibilisé à la question de la présence des agents comme à leur usage du temps. Il peut ne pas être attentif à cette question mais également se sentir mal armé à la gestion par objectifs et démuni en matière de sanctions.

Cette nécessaire professionnalisation concerne d'ailleurs tous les niveaux hiérarchiques des administrations, et, en premier lieu, les responsables des ressources humaines qui ont une mission d'information et de formation sur les droits et obligations de chacun. En effet, la prise de conscience qu'une bonne organisation du travail et du temps de travail peut limiter les causes et les cas d'absentéisme, est importante. De manière plus générale, une professionnalisation plus poussée des responsables des ressources humaines paraît hautement souhaitable dans l'ensemble de la fonction publique.

Recommandation n°26 : Généraliser dans les formations initiale et continue de service public un module sur la gestion du temps de travail des agents.

3.2.4. La nécessité d'harmoniser les différents outils de contrôle du temps devient indispensable

De nombreuses informations sur le temps de travail sont disponibles localement mais dans la plupart des grandes structures il n'a pas été jugé utile de construire un système agrégé d'information. Les gestionnaires ont donc eu la liberté d'acheter ou de créer leurs propres logiciels. Des choix et des versions différentes peuvent coexister au sein de l'Etat y compris à l'intérieur des services d'un ministère. La même variété existe pour les établissements publics. Or la demande d'information de la société civile relative au temps de travail dans la fonction publique devient plus exigeante et les outils d'agrégation et d'analyse des données font cruellement défaut pour y répondre.

C'est pourquoi il paraît indispensable de faciliter les synthèses et les comparaisons sans pour autant imposer à tous les acteurs la construction d'un système d'information unique qui relèverait de l'impossible. En revanche, la prise en compte des préconisations de la DGAFP en liaison avec les besoins de la statistique publique (cf. infra) pour l'élaboration de tout matériel et logiciel de pointage d'origine publique ou privée pourrait être envisagée ; un certain nombre d'informations type devraient y figurer. L'objectif est d'imposer aux systèmes de recueil et de gestion du temps des fonctionnalités communes en créant un système d'information pour disposer de données individualisées adaptées aux questions que l'on se pose. Un format impliquant la production automatique de certaines statistiques pourrait être établi avec l'aide de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC).

Deux options sont possibles pour mettre en œuvre ce projet :

- une véritable labellisation qui, une fois validée dans le cadre d'un groupe de travail inter fonctions publiques, devrait être obligatoirement reprise dans les cahiers des charges internes ou externes d'appel d'offre de toute structure publique afin qu'elle soit en état de pouvoir répondre aisément par la suite à toute sollicitation statistique de la DGAFP. Mais ce dispositif suppose des moyens pour vérifier les logiciels ;
- une circulaire conjointe DGAFP/DGOS/DGCL/SGMAP fixant les obligations minimales en matière de systèmes informatiques de gestion du temps à intégrer dans tout cahier des charges.

Recommandation n°27 : Définir un référentiel pour les systèmes de contrôle utilisés par les administrations afin de disposer automatiquement de données agrégées.

3.3. LE TEMPS DE TRAVAIL DE L'ENCADREMENT MONTRE UNE SITUATION PREOCCUPANTE DES PERSONNELS AU FORFAIT

Le régime du forfait relève de l'article 10 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000[98]. Sa mise en place s'est effectuée en fonction des besoins et de la culture des services.

3.3.1. L'encadrement supérieur est majoritairement placé sous le régime du forfait

Dans les ministères en général, le forfait[99] concerne les cadres directeurs, chefs de service, sous-directeurs et chefs de bureau ainsi que les corps d'inspection. Des adjoints de chefs de bureau peuvent aussi, s'ils le souhaitent, être au forfait. En services déconcentrés, il correspond à l'équipe de direction, dans les préfectures il se limite au préfet et sous-préfets[100]. Dans certaines directions de conception comme dans les ministères financiers, il peut englober les rédacteurs. En revanche, l'université d'Aix Marseille n'a pas de cadres au forfait ni celle de Versailles sans que cette inexistence pose de difficultés[101]. Toutefois des agents de catégories B et C peuvent relever de ce régime pour des raisons de métiers (déplacements fréquents) et d'expertise[102].

Dans les collectivités, le forfait s'applique pour les cadres entourant les élus : secrétaire général, directeurs de services. Mais certaines retiennent à tort une interprétation qui peut faire obstacle à son application (par exemple pour les agents de catégorie A secrétaires de mairie).

Dans les établissements hospitaliers, le forfait s'applique obligatoirement pour les cadres de direction mais, pour les autres agents déterminés dans une liste limitative d'emplois, le choix est possible entre le forfait-jour ou le décompte horaire[103].

Le nombre de jours de RTT accordé à ces agents sous forfait est en général de 20 hors jours de fractionnement[104]. La journée de solidarité est décomptée de ce quota. S'il n'existe pas d'heures supplémentaires dans ce cadre juridique, les règles du code du travail relatives aux temps de repos journaliers (11 heures) et hebdomadaires (35 heures) doivent naturellement s'appliquer ainsi que la durée hebdomadaire maximale de 48 heures (44 heures sur 12 semaines consécutives).

---

[98] « Sans préjudice des dispositions de l'article 3, le régime de travail de personnels chargés soit de fonctions d'encadrement, soit de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée peut, le cas échéant, faire l'objet de dispositions spécifiques adaptées à la nature et à l'organisation du service ainsi qu'au contenu des missions de ces personnels. Ces dispositions sont adoptées par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique ministériel. »

[99] Ce système de forfait global existe dans le privé.

[100] Il peut être étendu aux directeurs de préfecture.

[101] Il semble qu'historiquement l'option n'ait même pas été envisagée.

[102] Par exemple, la proportion des agents au forfait au sein de la DGFiP sur les effectifs à temps complet est respectivement de 24,3 % pour les A, de 7 % pour les B et de 2,2 % pour les C.

[103] Toutefois, il convient de rappeler que si le forfait concerne très majoritairement la catégorie A+ et A, ce n'est pas l'ensemble des agents de celle-ci qui travaille dans ce cadre.

[104] On compte plutôt 10 jours pour les cadres du privé.

Par comparaison avec le privé où 39,7% des cadres du privé sont au forfait, la part du forfait est plus faible dans la fonction publique, probablement en raison de l'attractivité exercée par les cycles de 38h30 ou de 39 heures qui permettent de générer plus de jours de RTT ainsi que des compensations d'heures supplémentaires : 14,3% des cadres de l'Etat[105] sont au forfait, 10,2% dans la FPT et 17,5% dans la FPH.

Dans les établissements hospitaliers, l'exercice du droit d'option conduit à un choix majoritaire pour le décompte horaire lorsque l'accord en vigueur ne permet pas de bénéficier de plus de 15 jours de RTT[106].

Il est probable que la notion de forfait et son utilisation nécessitent, quinze ans après sa mise en place, une réflexion sur le nombre d'agents qui doivent en bénéficier en fonction de la nature des fonctions exercées et non de leur statut propre.

Tableau n°9 : Incidence du choix entre forfait et cycle hebdomadaire

Deux cadres qui travaillent tous les deux le même nombre d'heures en moyenne dans la journée soit 8H36 mn		
Régime de base	Forfait	Horaire libre
Cycle temps de travail	Non significatif	Cycle de 39 heures soit 7h48
Heures supplémentaires	Non significatif	50 mn de travail quotidien 8h36
Nombre de jours de RTT	19	21
Nombre de jours de récupération	Compris dans le forfait	12 jours de récupération
Congés annuels	25	25
Total	44 jours d'absence	58 jours d'absence

Source : Mission.

Recommandation n°28 : Mettre en place un régime de forfait-jour obligatoire pour les postes pour lesquels les nécessités de service l'exigent.

3.3.2. Un temps de travail excessif crée une situation inquiétante

La charge horaire de travail de nombreux cadres apparaît élevée et ne respecte pas toutes les règles du droit communautaire. Par définition il s'agit d'un constat qualitatif de la mission car leurs horaires sont peu retracés[107] puisqu'ils ne badgent pas. Mais toutes les déclarations ramènent à des chiffres compris entre 45 heures (régime « ordinaire ») et 70 heures par semaine : en général plus on s'élève dans la hiérarchie plus le nombre d'heures augmente (les directeurs de services centraux, déconcentrés ou territoriaux sont mobilisables sept jours sur sept).

[105] Hors enseignants. Source : enquête Emploi INSEE 2012, traitement DGAFP, département des études et statistiques.

[106] Selon l'enquête inter-CHU, dans 9 établissements sur 24, les cadres optant pour le décompte horaire bénéficiaient ainsi de 18 jours de RTT ou plus, ce qui rend le forfait jour peu attractif. A contrario, un des établissements a indiqué à la mission avoir enregistré de nombreuses demandes de cadres de passage au forfait jour suite à une renégociation de l'accord RTT conduisant à réduire à 15 jours le nombre de RTT des agents au décompte.

[107] Sauf dans certains ministères : par exemple à l'Agriculture où le principe est que tout le monde badge y compris le directeur du service ou à l'Ecologie où le logiciel enregistre automatiquement les entrées aux portiques de sécurité.

Exemples de durées de travail

Il a été demandé pour les besoins du rapport aux cadres d'une direction départementale interministérielle de noter leurs horaires sur les semaines 2 et 3 du mois de décembre 2015 : les sept membres de l'équipe de direction ont signalé respectivement les horaires suivants : cadre a : 57 et 53 heures ; cadre b : 56 et 55 heures ; cadre c : 45 heures avec une absence pour enfant malade et 46 heures ; cadre d : 47 heures et 48 heures ; cadre e : 43 heures et 46 heures, cadre f : 42 heures ; cadre g : 49 heures. L'amplitude horaire va de 7h30/8 heures à 19 heures/20 heures avec quelques pointes jusqu'à 22 heures/23 heures et quelques heures de travail le week-end.

Une enquête réalisée pour la mission au sein d'un ministère montre qu'en 2014 sur 34 chefs de bureau les dépassements horaires représentent en moyenne 29 jours de travail supplémentaires sur l'année avec pour un quart d'entre eux plus de 40 jours.

Source : Mission.

En plus de son régime « normal » quotidien, un cadre en collectivité territoriale est tributaire du rythme des élus qui travaillent ou rencontrent les administrés à l'occasion de manifestations en soirée et le week-end. Ainsi, selon les données fournies par une ville de plus de 150 000 habitants, les cadres de direction, directeurs et leurs adjoints, présents toute l'année effectuent en moyenne cinq heures de plus par semaine que le régime en décompte horaire à 37h30 soit 42h30.

Une ligne de partage s'est créée entre les agents au forfait et les autres. Globalement, la réduction du temps de travail a amélioré la situation des agents de catégories B et C ainsi que des A non placés en situation de responsabilité. Ils disposent de nombreux jours de RTT en choisissant souvent le cycle à 38h30 et d'un temps encadré même s'il leur arrive de faire des heures supplémentaires. Si initialement le forfait a été vécu comme un apport positif par les cadres pour les jours supplémentaires de repos qu'il leur procurait, il a eu tendance à devenir extensible dans un système où le cadre seul présent en permanence, notamment en soirée, doit pallier les absences de ses subordonnés. Cet état de fait s'est en outre inscrit dans une culture de fort présentéisme, spécifique à l'administration française, notamment en administration centrale. Cette tradition constitue une exception par rapport aux pays anglo-saxons, nordiques et par rapport à l'Allemagne qui ont une vision dépréciative des journées de travail extensives. Dans ces pays, cependant, les jours de congés et de récupération sont moindres.

3.4. LA CONCEPTION TRADITIONNELLE DU TEMPS DE TRAVAIL DOIT ETRE RECONSIDEREE AU REGARD DES ENJEUX NUMERIQUES ET ORGANISATIONNELS

3.4.1. La révolution numérique impacte profondément les temps de travail

La rapidité et l'ampleur de la diffusion des technologies numériques ont considérablement modifié les processus et les organisations. A cet égard, l'analyse menée dans le récent rapport sur la transformation numérique et la vie au travail[108], bien qu'elle n'ait abordé que le secteur privé peut être reprise pour le secteur public sur de nombreux aspects. En effet celui-ci s'est emparé des nouvelles technologies tant dans son offre aux usagers (e-administration, télé-inscriptions, traitement à distance des demandes, constitution d'une offre de bases de données, etc.) que dans ses méthodes de travail interne.

[108] « Transformation numérique et vie au travail », Bruno Mettling, septembre 2015.

3.4.2. Les technologies numériques ont provoqué une explosion d'un temps de travail « invisible »

L'usage de celles-ci a créé des pratiques de travail « invisible », difficiles à mesurer, notamment chez les cadres, dotés d'un smartphone et d'un ordinateur portable. Auparavant impossible, la gestion des dossiers peut aussi s'effectuer de chez soi, ce qui incite à emporter du travail en soirée et les week-ends. Les intéressés eux-mêmes, tout en critiquant cette emprise permanente, y compris en congé, admettent jouer leur propre partition dans cet ensemble qui relève dorénavant d'un comportement sociétal dépassant le cadre du présent rapport.

L'irruption des nouvelles technologies reformate le quotidien des agents, induisant de nouveaux modes de travail. Parfois, dans le bon sens, avec par exemple l'usage des visioconférences qui évite des déplacements récurrents. Mais l'urgence permanente auquel leur usage contribue devient un élément substantiel du temps de travail, sans qu'elle soit toujours fondée[109].

En effet, la montée continue du nombre de courriels quotidiens à traiter se traduit par une forme de sollicitation permanente qui a rendu poreuses les parois entre vie professionnelle et vie privée (les media traditionnels, notes écrites et parapheurs continuant à exister). Au ministère de la Culture, 38% des usagers de la messagerie déclarent recevoir plus de 100 courriels par jour. Le temps de travail apparaît à la fois explosé en tâches multiples simultanées (réponses aux courriels en cours d'une réunion, interruption d'un traitement de dossier pour répondre à d'autres demandes) et continu, tant il est devenu difficile pour certains agents de se déconnecter.

3.4.3. De nouveaux modes de travail doivent être élaborés pour préserver les agents et bien gérer les procédures administratives

La montée des risques psycho-sociaux, notamment du stress, liés à une surcharge informative, en particulier chez les cadres, doit être prise en compte. Le dernier rapport de l'Académie de médecine de février 2016 est révélateur d'un mouvement qui interroge et qui concerne autant le ministère du travail que celui de la santé.[110]. Un important glissement de perception apparaît dans la mesure du travail : le temps de présence physique sous le contrôle de l'employeur s'efface en partie au profit de différentes formes plus intangibles : l'animation par objectifs se substitue progressivement à la quantification du travail produit.

Ce nouvel éclairage n'exonère pas d'insister par ailleurs sur la sensibilisation plus générale aux usages du temps professionnel, comme par exemple la limitation du nombre et des durées de réunions[111].

Diverses pistes sont à explorer, comme le montre le rapport Mettling qui cite des expériences menées par différentes entreprises. Quatre points en particulier devraient faire l'objet de travaux et d'expérimentation sous la forme de projets pilotés par la DGAFP dans son rôle de DRH groupe de l'Etat :

- les chartes du temps devraient être systématisées. Par exemple, la direction générale du Trésor a travaillé depuis longtemps sur ce sujet et dispose d'un document relatif

[109] Selon nombre des interlocuteurs rencontrés par la mission, l'urgence se révèle a posteriori rarement fondée.
[110] « Le Burn Out » rapport de l'Académie de médecine 16 février 2016.
[111] Selon un interlocuteur de la mission, l'administration est restée ancrée sur une tradition des réunions « informatives », à la différence du privé qui serait davantage centré sur des réunions à but décisionnel où les participants sont censés arrivés déjà informés.

aux comportements à adopter dans la maîtrise des horaires, la conduite des réunions et le bon usage du courriel. La réflexion est en cours dans divers ministères. Les chartes ont le mérite de définir des comportements « inappropriés » et ont donc une vertu pédagogique. Leur élaboration est l'occasion de mettre le doigt sur les dysfonctionnements flagrants et de les dénoncer comme tels. Toutefois, l'expérience du Trésor montre qu'une bonne pratique de gestion du temps doit s'enraciner dans un contexte de travail entièrement revisité : elle doit s'accompagner d'une réflexion sur les missions, les priorités, les comportements (charte du management) et sur les interactions avec les partenaires du service (charte avec les cabinets ministériels). Pour changer les comportements, c'est aussi toute la culture du service qu'il faut remettre en question. Ce sont là de lourds chantiers qui doivent être menés avec la pleine implication du plus haut niveau directionnel[112]. Une charte du temps plaquée sur une organisation identique ne provoquera pas de changements ;

- le droit à la déconnexion devrait faire l'objet d'une étude suivie (éventuellement par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail), approfondie par différentes expérimentations, car, dans ce domaine, chacun est à la fois victime et coupable. Selon une étude du ministère de la Culture, qui a mis en place une charte des courriels, 56% des utilisateurs déclarent user de deux heures quotidiennes dans la gestion de leur boîte de réception et 70% des managers ont déclaré pâtir d'une surcharge informationnelle. Les pistes de maîtrise de cet outil et du temps qu'il réclame sont nombreuses : charte, introduction de serveurs dédiés aux urgences à partir d'une certaine heure, stockage des mails professionnels entre 20 heures et huit heures du matin, re-routage des mails vers un collaborateur et destruction du courriel initial par exemple, etc. ;
- la formation des agents à l'usage professionnel de la messagerie est indispensable en développant une culture commune des bonnes pratiques et en diffusant des références sur les sites internes. ;
- enfin, la formation des cadres au e-management est incontournable : le développement du télétravail (cf. infra) mais aussi l'arrivée de jeunes agents déjà fortement consommateurs des technologies numériques nécessitent de concevoir et mettre en place des formations au e-management. Celles-ci doivent aussi intégrer l'addition des contraintes entre lesquelles doit jongler l'encadrement supérieur et intermédiaire. A cet égard, la construction d'un module « manager à distance » est en cours par l'école du management et des ressources humaines.

Recommandation n°29 : Généraliser l'adoption dans chaque service, collectivité territoriale ou établissement d'une charte du temps actualisée au maximum tous les trois ans.

Cette charte devrait fournir l'occasion de réexaminer les pratiques managériales du service, de lancer des expérimentations relatives à la maîtrise de la messagerie et des courriels, de former systématiquement les cadres au e-management.

Elle devrait surtout permettre de ne pas considérer le temps de travail comme une « variable d'ajustement » et un palliatif des déficits organisationnels et/ou fonctionnels de la structure ou du service.

[112] A contrario, un directeur de service capable d'impulser un rythme « normal » de courriels et de réunions contribue au bon équilibre de ses services mais cela est plus aisé à pratiquer en établissement que dans les services ministériels.

3.5. LA PRESERVATION DU COLLECTIF DE TRAVAIL REQUIERT DE REVOIR LES ORGANISATIONS

3.5.1. Le collectif de travail apparaît en voie de fragilisation

A son introduction, la réduction du temps de travail a occasionné peu de répercussions sur les organisations qui ont continué à fonctionner de la même manière. Par la suite, la question du temps n'a pas été reliée aux autres problématiques telles que, par exemple, la réduction des effectifs, les révisions de politiques publiques et les réformes des structures publiques (Réforme de l'administration territoriale I et II, intercommunalité…).

Parallèlement, les mesures relatives au temps de travail se sont stratifiées au cours des quinze dernières années, souvent dans le cadre de négociations dont les préoccupations n'étaient pas forcément en lien direct avec le temps de travail (politique sociale, de formation, de santé, octroi d'avantages aux agents sous forme non monétaire …). Elles n'ont jamais été considérées du point de vue de leurs conséquences sur le « collectif » de travail que l'on peut définir comme la communauté des agents travaillant dans un service donné.

En effet, entre les jours de RTT, les congés et les autorisations d'absence auxquels s'ajoutent les congés maladie ou maternité, le collectif de travail a perdu de sa cohésion. Il devient par exemple difficile de rassembler tous les agents pour une réunion, avec ses corollaires : mésinformation, incompréhensions, frustration de l'agent qui n'a pas pu exposer son point de vue ou alerter sur des conséquences qu'il était seul à pouvoir mesurer. Avec les réductions d'effectifs, rares sont les services qui disposent de compétences en double et ils doivent donc faire « avec » l'absence de la personne maîtrisant techniquement le dossier. Cet élément est également un facteur d'alourdissement du travail des cadres évoqué supra. Concrètement, il n'y a le plus souvent que le mardi et le jeudi pour espérer rassembler le plus grand nombre d'agents.

Le collectif est devenu moins le moteur d'un fonctionnement efficace et productif du service que le « résiduel » des choix individuels de présence des agents. Il y a eu, de l'avis des managers rencontrés par la mission, un changement culturel. Quand plusieurs cycles de travail sont offerts, le choix se fait en fonction de considérations personnelles qui ne sont pas forcément celles de l'intérêt général. Le « mitage » permanent du collectif de travail entraîne donc une sollicitation plus importante des présents qui, s'ajoutant à leur propre effort de productivité, nourrit une plus grande fatigue et une aspiration à plus de congés…

Le collectif se construit sur quatre piliers : le temps de travail, les effectifs, les missions et les modes de travail. Chacun de ces piliers s'est vu successivement ébranlé sans qu'existe une vision globale pour ré-asseoir son équilibre[113] alors que de nouveaux besoins apparaissent et que le public se fait plus exigeant et plus impatient[114].

Parallèlement, le temps de travail en « transversalité » a beaucoup augmenté avec les mises en réseaux de nombreux logiciels aux manipulations complexes mais également avec les réunions d'équipes-projet, les réunions avec des partenaires extérieurs (représentations de citoyens, prestataires de services externalisés etc.). L'évaluation (et ses indicateurs à documenter) a également pris de l'ampleur, notamment avec la LOLF.

[113] Ce qui serait une des causes de la montée des risques psychosociaux.
[114] Augmentation des situations tendues dans les enquêtes successives « conditions du travail » Dares, Insee, Dgafp.

En quinze ans, les services publics ont beaucoup évolué et ils doivent continuer à le faire pour accompagner la société mais leur mutation doit être choisie et non subie : il n'est plus possible d'additionner les réformes impactant chaque pilier du collectif sans ajuster simultanément les trois autres compte tenu de la réduction des marges de manœuvre.

3.5.2. Le télétravail suscite des craintes quant à son impact sur le collectif du service

Le télétravail se développe rapidement : dans le secteur privé, la proportion de salariés concernés par le télétravail est passée de 8% en 2006 à 16,7% en 2012.

Aux Etats-Unis : une progression du télétravail à domicile

Selon un sondage récent, 37% des salariés américains travaillent partiellement de chez eux en télétravail. Ce pourcentage était de 9% en 1995. La durée médiane du télétravail est de 3 jours par mois. Cette pratique est plus répandue chez les diplômés de l'enseignement supérieur et les mieux payés. 74% des sondés estiment que la productivité du télétravail à domicile est égale ou supérieure au travail dans les locaux de l'entreprise.

Source : Gallup, août 2015.

L'article 133 de la loi du 12 mars 2012[115] introduit le télétravail dans les services publics : il est accordé à la demande du fonctionnaire et après accord du chef de service. Les effets attendus sont la baisse de l'absentéisme, l'augmentation de la productivité, la compatibilité entre la vie professionnelle et la vie privée, mais également la facilité dans les regroupements de services entraînant des délocalisations. L'employeur prend en charge les coûts découlant directement de l'exercice du télétravail, notamment ceux des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que la maintenance.

Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 sur les conditions de mise en œuvre vient d'être publié mais des expérimentations limitées sont déjà menées. Elles concernent notamment des agents malades ou handicapés et ceux qui ont de longs trajets domicile/travail[116].

L'exemple du centre hospitalier de Valenciennes

Cette expérience est en phase test avec 10 agents. L'objectif final est de 30 agents sur un effectif respectant les critères de 400 agents éligibles. Le télétravail concerne principalement les secrétaires médicales, les adjoints administratifs, les techniciens d'information médicale. Cette expérience présuppose à la fois le volontariat et la volonté d'en faire un outil de GRH et de réorganisation du temps de travail. Il ressort des entretiens que le temps de présence dans le service participe à la communauté au travail et donc à l'équilibre général de l'équipe.

Globalement, il apparaît que le télétravail fonctionne bien quand il concerne un petit nombre d'agents sur un nombre de jours limité (un ou deux) par semaine.

Source : Mission.

Son introduction dans le contexte évoqué supra inquiète de nombreux managers. Il n'a été limité ni à la fonction ni à la mission et il est possible d'aller jusqu'à trois jours par semaine[117], ce qui semble élevé. La réforme territoriale de l'Etat en région va entraîner également la création de petites équipes éclatées en bi-sites ou tri-sites à plusieurs centaines de kilomètres du centre de décision.

[115] Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

[116] Dans une grande ville, le télétravail concerne les femmes à 80% probablement lié à un partage inégal des charges de famille.

[117] A la Caisse des dépôts et consignations par exemple, le télétravail est limité à deux jours par semaine.

Au-delà du management individuel apparaissent le risque d'isolement progressif et la question de la perte de productivité de petites équipes. Les entretiens menés par la mission avec le secteur privé indiquent que quelques jours de télétravail augmentent la productivité de 30%, mais qu'au-delà de douze jours par mois, celle-ci régresse. L'attention de la mission a été attirée sur les risques de pression renforcée sur les présents « physiquement » lorsqu'il y aura un problème urgent à résoudre. Enfin, le télétravail peut provoquer des frustrations car, outre le coût d'installation et de maintenance de postes à l'extérieur des administrations[118], pour de nombreux métiers, il ne sera pas possible soit pour des raisons de contact direct avec le public, soit pour des raisons de confidentialité de répondre positivement aux demandes. Les agents en télétravail actuellement sont positionnés souvent sur des métiers informatiques et juridiques ou de conception-communication, d'audit et de contrôle de gestion.

La mission appelle donc à la vigilance sur ces nouvelles pratiques et suggère, afin de préserver la communauté de travail, de mesurer régulièrement l'impact sur le collectif de l'absence d'individus douze jours par mois (hors congés).

3.6. LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE NE DOIT PLUS ETRE UNE VALEUR INVISIBLE

3.6.1. Le temps de travail ne doit plus être considéré comme une variable d'ajustement ou le palliatif d'autres problématiques

Le temps de travail a été considéré au mieux comme une valeur passive, au pire comme une variable d'ajustement notamment dans la gestion des rémunérations (les fonctions publiques ont souvent préféré négocier du temps plutôt que de l'argent). Un exemple récent en témoigne avec l'octroi compensatoire de cinq journées de congés supplémentaires par an accordées aux agents ayant travaillé dans un immeuble amianté. C'est pourquoi une nouvelle visibilité financière et organisationnelle doit être conférée au temps de travail.

Plusieurs pistes permettraient d'aller en ce sens :

- toute décision sur les modalités de temps de travail devrait être chiffrée financièrement pour mesurer son impact économique, notamment sur la masse salariale et les effectifs. Dans les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers, la décision devrait inclure le coût (ou le gain) réalisé et devrait faire l'objet d'un vote en conseil ou en directoire pour les établissements de santé ;
- les services déconcentrés de l'Etat devraient avertir l'administration centrale sur leurs micros-décisions d'ajustement « temps » de leur règlement intérieur : de petites concessions justifiées au sein d'un seul service ou accordées par un manager sans y voir de problème particulier sont susceptibles de faire tache d'huile au sein d'un même réseau ou « perfusent » entre les réseaux qui se comparent[119]. Un tel processus ne peut conduire qu'à une accumulation de dispositions favorables sans en mesurer les conséquences globales ni obtenir une juste contrepartie pour le collectif ;
- de même, les ministères devraient suivre (ce qui n'est pas le cas) l'état des régimes de temps de travail des établissements dont ils ont la tutelle et veiller à se faire

[118] Sans pour autant procéder à des économies en interne car il faut aussi pouvoir continuer à accueillir ces agents les jours où ils seront présents.

[119] Ainsi la semaine de 4,5 jours a été introduite dans l'Etat par l'intermédiaire des ARS où coexistaient des agents de l'Etat et de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) où ce rythme de travail était initialement pratiqué. Il s'applique à présent en DDI et les agents souhaiteraient pouvoir garder ce cycle quand ils sont mutés dans les directions régionales des ministères.

transmettre toute décision impactant le temps de travail ; dès à présent, un bilan transversal des établissements publics au sein de chaque ministère paraît s'imposer.

3.6.2. La mesure du temps de travail dans la fonction publique doit dorénavant gagner en régularité et lisibilité

La connaissance des modalités choisies (forfait, cycle), du temps effectif de travail et des conditions de gestion de ce temps devrait devenir plus systématique et automatisée. Or elle fait cruellement défaut. Les demandes de la mission auprès de l'ensemble des ministères n'ont que partiellement abouti, faute pour ces derniers de disposer des données nécessaires et de savoir pratiquer un exercice de synthèse.

Le rapport Pêcheur suggérait la réalisation par les inspections d'un bilan quinquennal régulier sur le temps de travail. Mais cette proposition comporte deux inconvénients :

- elle n'incite pas les administrations à s'approprier elles-mêmes la comptabilisation et la gestion du temps de travail, qui devraient faire partie des tableaux de bord réguliers des directions des ressources humaines ;
- une approche épisodique extérieure peut s'avérer improductive pour collecter l'information nécessaire.

C'est pourquoi il semble indispensable de créer ou d'améliorer le circuit institutionnalisé de l'information, même si cela doit prendre du temps, car, sans mesure réelle et régulière, ces bilans resteront insatisfaisants. Même si un état des lieux demeure nécessaire, l'objectif premier doit consister à intégrer ou renforcer dans la culture des fonctions publiques la valeur "temps", ce qui exige une volonté politique forte.

En lien avec la création en amont d'un référentiel commun piloté par la DINSIC et la DGAFP sur la standardisation/labellisation des systèmes de contrôle du temps préconisé supra (recommandation 25), un circuit simple de remontée de l'information doit être conçu pour faciliter la tâche des gestionnaires RH. L'équilibre doit être trouvé entre liberté de gestion de chaque structure et élaboration de procédures d'information pour aboutir à un résultat collectif utile. Un directeur de projet devrait être désigné à cet effet auprès de la ministre de la fonction publique pour coordonner la construction de ce circuit.

Recommandation n°30 : Créer un circuit harmonisé de l'information relative au temps de travail sous l'égide d'un directeur de projet placé auprès du ministre en charge de la fonction publique.

Deux pistes, qui ne s'excluent pas mutuellement, sont envisageables pour collecter cette information. La piste prioritaire passe par les bilans sociaux qui sont tous produits régulièrement dans les structures publiques mais ne sont pas forcément publiés, notamment par les collectivités territoriales. Ceci nécessite, dans une démarche de transparence comme de bonne gestion financière, d'organiser une information standardisée afin d'enrichir ces documents pour faciliter des exercices de comparaison.

Dans la fonction publique d'Etat, il n'existe pas de standardisation des présentations et si on retrouve nombre de thématiques communes, chaque ministère aborde celles-ci sous des angles et avec les indicateurs qui lui sont propres en fonction de son histoire et de ses préoccupations. Sur le temps de travail, la partie la plus nourrie concerne les éléments relatifs aux congés divers (maladie et parentaux) pour lesquels les données sont riches à défaut d'être aisément agrégeables. La DGAFP produit également des synthèses régulières sur l'absence

pour cause de santé dans son rapport annuel, mais peu de données propres au temps de travail (les heures supplémentaires rémunérées et quelques données sur les comptes épargne-temps).

La compilation des données sur le temps de travail des bilans sociaux serait d'autant plus aisée et pertinente qu'existerait, pour la fonction publique d'État, un cadre réglementaire sur ces derniers, à l'instar de ce qui prévaut pour les deux autres versants de la fonction publique.

Recommandation n°31 : Établir par voie réglementaire un cadre commun aux bilans sociaux produits dans la fonction publique d'État.

Le circuit de la connaissance des bilans sociaux des collectivités locales est mieux organisé avec une synthèse réalisée[120] par la DGCL avec le CNFPT, mais les données requises auprès des collectivités n'ont trait que partiellement à l'analyse du temps de travail. Par ailleurs, la publication sur un site et la communication de leurs bilans sociaux ont un caractère facultatif. Néanmoins, le travail réalisé par la DGCL sur plusieurs années montre que les remontées de bilans gagnent progressivement en qualité et en nombres de réponses. En matière de temps de travail, les bilans sociaux des collectivités comportent notamment des données sur les personnels au forfait ou les comptes épargne-temps.

Il pourrait être utile en complément pour les organes délibérants des collectivités qu'au début de chaque nouvelle mandature, dans le délai d'un an suivant le renouvellement de l'assemblée, un débat puisse être inscrit portant sur l'organisation des services et leur temps de travail. Ce débat serait précédé d'une concertation avec les représentants des agents au sein des comités techniques. Il pourrait être rendu obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants.

Recommandation n°32 : Organiser un débat au début de chaque mandature dans les collectivités de plus de 3 500 habitants sur l'organisation des services et le temps de travail.

Pour la fonction publique hospitalière, les établissements de plus de 300 agents font remonter en ligne, par l'intermédiaire de l'ATIH, les données contenues dans le bilan social, lequel fait l'objet d'un avis du comité technique d'établissement et d'une information du conseil de surveillance. Dans ce secteur, les procédures sont bien rodées du fait de l'existence d'une agence centralisatrice de données. Le décret n° 2012-1292 du 22 novembre 2012 portant modification du décret n° 88-951 du 7 octobre 1988 relatif au bilan social dans les établissements publics prévoit que le bilan social a pour objectif de récapituler dans un document unique les principales données chiffrées permettant d'apprécier la situation de l'établissement dans le domaine social. En matière de temps de travail, ces bilans comportent en particulier des données relatives aux comptes épargne-temps, aux heures supplémentaires rémunérées et ni rémunérées ni récupérées. Depuis la mise en œuvre de ce dispositif, ces remontées se sont améliorées pour atteindre 70% des établissements concernés.

***

Il conviendrait donc que les trois fonctions publiques s'entendent sur les quelques items relatifs au temps de travail qui devraient figurer dans les bilans sociaux (ou rapports sur l'état de la collectivité) et qui feraient l'objet d'une remontée nationale.

[120] Certes avec un décalage de deux ans.

C’est pourquoi une circulaire de la DGAFP, préconisant une fiche commune aux trois fonctions publiques sur les chiffres à faire figurer régulièrement à ce titre dans le bilan social (ou le rapport de l’état de la collectivité), serait de nature à constituer un premier socle de données.

Préalablement, un groupe de travail associant l’Insee, la DARES, les départements statistiques de la DGAFP et de la DGCL ainsi que la DGOS, pourrait être mis en place pour préparer le tronc commun "temps de travail" du bilan social (ou le rapport de l’état de la collectivité) dans un délai de trois mois. Ce groupe s'attacherait notamment à la décomposition fine de "l'équation temps" des fonctionnaires permettant d’isoler les différentes strates en négatif (congés, jours RTT, jours de compensation, jours CET, congés maladie/maternité, autorisations d’absence) et en positif (les heures supplémentaires).

Recommandation n°33 : Définir un tronc commun d’indicateurs sur le temps de travail dans le cadre d’un groupe de travail associant l’Insee, la DARES, la DGAFP, la DGCL et la DGOS.

A titre d’exemple, la mission propose les indicateurs quantitatifs suivants qui permettraient de dresser un état du volume et de la nature des principaux éléments relatifs au temps de travail.

Tableau n° 10 : Indicateurs communs possibles de mesure du temps de travail.

	Champ : toute structure devant produire un bilan social de l'année n-1
1	Répartition des agents selon les modalités d'organisation du temps de travail (forfait, cycle annuel, saisonnier, mensuel, hebdomadaire, autre cycle)
2	Nombre d'agents sous régimes dérogatoires spécifiques et conditions de ces régimes
3	Nombre de jours de congés annuels accordés
4	Nombre de jours de RTT générés
5	Nombre de jours d'autorisations d'absence
6	Volume d’heures supplémentaires payées / récupérées / écrêtées
7	Volume d'heures annuel global produit par la structure

Source : Mission.

A l’issue de cette étape, les propositions d’indicateurs pourraient être testées par un panel de ministères, collectivités et établissements pour évaluer les difficultés potentielles de mise en œuvre. L’expérience pourrait être lancée dès 2017. La complexité des mesures comme le nombre de structures à coordonner rendent le projet ambitieux. Il nécessitera du temps et de la persévérance. La mission propose une démarche pragmatique, progressive mais immédiate consistant à définir une cible théorique commune puis à enrichir peu à peu les indicateurs.

La seconde piste, alternative, pour procéder à un état des lieux régulier du temps de travail dans la fonction publique, consisterait à créer un volet complémentaire « temps de travail » à intervalle régulier, tous les quatre ans par exemple, s’insérant dans le cycle de l’enquête « coût de la main d’œuvre et structure des salaires » ou rattaché au support le plus adéquat, à partir d’un échantillon de salariés tirés au sort dans chacune des fonctions publiques et éventuellement le secteur privé. Ce choix présenterait l’avantage de la souplesse ainsi que l’intérêt de limiter la charge pour les employeurs (publics ou éventuellement privés). Son

inconvénient serait par contre de ne pas créer les conditions d'une émergence de la culture « temps de travail » qu'une démarche « bilans sociaux » est mieux à même de favoriser.

***

Au fil de la mission, s'est installée progressivement la conviction que la question du « temps de travail » était en réalité indissociable du contenu des missions de service public et de l'organisation du travail au sein des services publics. Dans cette perspective a été en permanence posée la question importante des modalités de contrôle du respect de la réglementation du temps de travail dans les administrations, compte tenu de l'absence d'une « inspection du travail » propre à la fonction publique, ce qui mérite réflexion. Si cette absence ne posait pas de problème dans le passé, c'est parce que les modes de fonctionnement de l'administration différaient largement du secteur privé. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et le secteur privé a connu de grandes avancées dans la protection des droits des salariés, alors que parallèlement la « pression » sur les agents publics progressait à l'aune des difficultés budgétaires des entités publiques et des attentes croissantes de la population.

Il semble donc nécessaire aujourd'hui de réfléchir à la mise en place d'une fonction externe et indépendante de contrôle, de médiation – avec certains pouvoirs de sanction – de l'organisation du travail dans l'Administration. Cette fonction est d'ailleurs souvent évoquée pour tous les contentieux qui pourraient intervenir en matière d'hygiène, de sécurité et de santé au travail. C'est une piste de travail proposée, qui doit donner lieu à une réflexion approfondie.

Recommandation n°34 : Lancer un chantier de réflexion sur la mise en place dans la fonction publique d'une fonction analogue à l'« inspection du travail » indépendante.

CONCLUSION

Au terme du bilan établi, le premier objectif avant d'entreprendre toute nouvelle réforme consiste à mobiliser les administrations pour tendre vers la réalisation effective des 1 607 heures.

Cette réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que d'importants chantiers s'ouvrent sur le champ du travail dans le secteur privé dont les pratiques et les mentalités connaissent des évolutions rapides auxquelles la fonction publique ne pourra rester étrangère. Elle devrait être élargie à l'ensemble des acteurs chargés d'une mission de service public et/ou financés par des prélèvements obligatoires et subventions tels que les caisses de sécurité sociale, les organismes paritaires collecteurs agréés, les associations locales, les entreprises publiques...

L'égalité entre les fonctionnaires, notamment entre les trois versants de la fonction publique mais aussi dans les services recomposés, exige des « normes communes » et une définition partagée des usages laissant toutefois au manager la responsabilité de la souplesse nécessaire à la vie quotidienne dans les services. La communauté de travail doit se construire sur les « valeurs » du service public mais également sur des fonctionnements suffisamment proches pour éviter des surenchères ou des effets d'aubaine hérités de l'histoire.

Les propositions contenues dans le rapport ont vocation à permettre une nouvelle stratégie relative au temps de travail afin qu'il ne soit plus « subi » (aussi bien par les employeurs que par les agents) mais au contraire « maîtrisé » et surtout « piloté ». Et ce dans un contexte d'apparition de nouvelles formes de travail qui impliquent de mener une réflexion sur le contenu du travail. Les responsables de la fonction publique doivent s'emparer de ce sujet rapidement pour que les générations qui intègrent les administrations trouvent du sens à leur engagement et que la manière de travailler soit en adéquation avec leurs habitudes et leurs aspirations. L'utilisation du temps de travail, au-delà de la comptabilisation des heures, doit être repensée au 21ème siècle.

Le temps de travail est un enjeu politique, humain, social et financier dans le secteur public comme dans le secteur privé. Les propositions de ce rapport devront être portées politiquement à un haut niveau afin que le secteur public soit exemplaire.

DISPOSITIFS JURIDIQUES A METTRE EN OEUVRE

	Propositions	FPE	FPT	FPH
Recommandation n°1 :	Assurer systématiquement l'exploitation des principales enquêtes de la statistique publique puis la diffusion de leurs résultats concernant le temps de travail dans la fonction publique.	décision interministérielle commune aux trois fonctions publiques		
Recommandation n°2 :	Produire annuellement une analyse du temps de travail par emplois types public/privé sur la base de l'enquête Emploi de l'Insee.	décision interministérielle commune aux trois fonctions publiques		
Recommandation n°3 :	Distinguer les jours de congés des jours de RTT en créditant ces derniers mensuellement en fonction de la présence réelle de l'agent.	circulaire interministérielle		
Recommandation n°4 :	Inscrire dans les textes le principe d'une obligation annuelle de travail (OAT) de 1 607 heures, quel que soit le nombre de jours fériés.	modification décret n°2000-815 du 25 août 2000	modification du décret n°2001-623	modification article 1 du décret 2002-9
Recommandation n°5 :	Laisser le bénéfice des jours de fractionnement aux seuls fonctionnaires travaillant 7 heures par jour et 35 heures par semaine et ne bénéficiant pas de RTT.	*non concernée Le décret « congés » de la FPE devra être modifié*	*non concernée Le décret « congés » de la FPT devra être modifié*	modification article 1 du décret 2002-8
Recommandation n°6 :	Mettre fin au maintien de régimes dérogatoires à la base légale de 1 607 heures et à l'attribution de jours d'absence dépourvus de base légale.	circulaire rappelant le droit et contrôle de la légalité	suppression de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984	circulaire rappelant le droit et contrôle de la légalité
Recommandation n°7 :	Aligner le temps de repos quotidien minimum de la fonction publique hospitalière sur celui des autres fonctions publiques et supprimer le jour de fractionnement supplémentaire.	*non concernée*	*non concernée*	modification article 6 décret 2002-9
Recommandation n°8 :	Elaborer un guide de recommandation et de « bonnes pratiques » à destination des collectivités territoriales souhaitant faire évoluer des protocoles de temps de travail, en insistant sur la nécessité d'un dialogue social approfondi			

Recommandation n°9 :	Développer l'annualisation du temps de travail dans les services de l'Etat et des établissements hospitaliers soumis à des variations saisonnières d'activité.	circulaire	*non concerné*	modification article 9 décret 2002-9
Recommandation n°10 :	Dans le cadre de l'annualisation, délivrer un décompte trimestriel du temps de travail effectué à chaque agent.			
Recommandation n°11 :	Evaluer tous les dispositifs d'astreintes (nécessité, contreparties) et rechercher les mutualisations possibles.	décision de gestion	décision de gestion	décision de gestion
Recommandation n°12 :	Harmoniser les régimes dérogatoires pour sujétions et en réexaminer la liste tous les cinq ans.	modification décrets et arrêtés ministériels	Identique FPE	modification article 2 décret 2002-9
Recommandation n°13 :	Limiter les possibilités de choix de cycles de travail à quatre maximum, dont un à 35 heures hebdomadaires et 7 heures par jour.	circulaire	circulaire DGCL et décision de l'organe délibérant	modification article 7 décret 2002-9
Recommandation n°14 :	Dans le cadre de créations, regroupements ou fusions de services, de collectivités territoriales ou d'établissements, adopter dans un délai de deux ans un régime de travail uniforme.	décision de gestion		
Recommandation n°15 :	Tous les trois ans mener une évaluation interne des cycles de douze heures.	recommandation par circulaire	circulaire DGLC et décision de l'organe délibérant	modifier article 7 du décret 2002-9
Recommandation n°16 :	Examiner systématiquement les horaires d'ouverture des services au public au regard des besoins des usagers.	décision de gestion		
Recommandation n°17 :	Mettre fin à la sur-rémunération du travail à temps partiel à 80 ou 90%.	modification loi du 11 janvier 1984 et décret du 20 juillet 1982	modification loi 26 janvier 1984 et décret 16 août 1982	loi du 9 janvier 1986 article 47
Recommandation n°18 :	Rappeler les règles encadrant les heures supplémentaires (temps partiels, cadres au forfait) et empêcher leur génération par les agents eux-mêmes.	décision de gestion		
Recommandation n°19 :	Borner sur une période limitée la consommation des heures supplémentaires effectuées (par exemple le trimestre).	décision de gestion		
Recommandation n°20 :	Aligner dans la fonction publique hospitalière le plafond d'heures supplémentaires sur celui des autres fonctions publiques.	*non concernée*	*non concernée*	modification article 15 décret 2002-9

Recommandation n°21 :	Provisionner systématiquement les comptes épargne-temps dans les comptes des collectivités territoriales.	*non concernée*	instructions comptables	*non concernée*
Recommandation n°22 :	Inscrire la tenue des comptes épargne-temps parmi les compétences facultatives des centres de gestion de la fonction publique territoriale.	*non concernée*	modification des lois n°84-53 et n°2012-347	*non concernée*
Recommandation n°23 :	Elaborer une norme commune pour les autorisations spéciales d'absence.	décret inter fonction publique		
Recommandation n°24 :	Rendre obligatoire une étude d'impact financier avant toute création d'une autorisation spéciale d'absence.	circulaire interministérielle		
Recommandation n°25 :	Mieux informer les employeurs publics sur leur responsabilité de faire respecter les obligations annuelles de travail.	circulaire interministérielle		
Recommandation n°26 :	Généraliser dans les formations initiale et continue de service public un module sur la gestion du temps de travail des agents.	circulaire interministérielle		
Recommandation n°27 :	Définir un référentiel pour les systèmes de contrôle utilisés par les administrations afin de disposer automatiquement de données agrégées.	circulaire interministérielle		
Recommandation n°28 :	Mettre en place un régime de forfait-jour obligatoire pour les postes pour lesquels les nécessités de service l'exigent.	Arrêté ministériel contresigné par la fonction publique et le budget	modification article 10 décret n°2001-623	modification article 12 décret 2002-9
Recommandation n°29 :	Généraliser l'adoption dans chaque service, collectivité territoriale ou établissement d'une charte du temps actualisée au moins tous les trois ans.	circulaire interministérielle		
Recommandation n°30 :	Créer un circuit harmonisé de l'information relative au temps de travail sous l'égide d'un directeur de projet placé auprès du ministre en charge de la fonction publique.	décision ministérielle commune aux trois fonctions publiques		
Recommandation n°31 :	Établir par voie réglementaire un cadre commun aux bilans sociaux produits dans la fonction publique d'État.	décret relatif à la FPE	*non concernée*	*non concernée*
Recommandation n°32 :	Organiser un débat au début de chaque mandature dans les collectivités de plus de 3 500 habitants sur l'organisation des services et le temps de travail.	*non concernée*	modification de la partie législative du code général des collectivités territoriales	*non concernée*

Recommandation n°33 :	Définir un tronc commun d'indicateurs sur le temps de travail dans le cadre d'un groupe de travail associant l'Insee, la DARES, la DGAFP, la DGCL et la DGOS.	*Décision ministérielle*	modification de la partie législative du code général des collectivités territoriales	*Décision ministérielle*
Recommandation n°34 :	Lancer un chantier de réflexion sur la mise en place d'une « inspection du travail » indépendante propre à la fonction publique.			

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : *Lettre de mission* 96

ANNEXE 2 : *Liste des personnes rencontrées et consultées* 98

ANNEXE 3 : *L'enquête conduite par la mission, présentation et principaux résultats dont les donnees du Loiret* 110

ANNEXE 4 : *Les principales réalisations de la statistique publique en matière de connaissance du temps de travail dans la fonction publique* 130

ANNEXE 5 : *Congés locaux* 142

ANNEXE 6 : *Comparaisons internationales* 146

ANNEXE 7 : *Droit communautaire et temps de travail dans la fonction publique* 150

ANNEXE 8 : *Bases juridiques du temps de travail* 158

ANNEXE 9 : *Liste des autorisations spéciales d'absence* 182

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

1039/15/SG

Paris, le 13 JUIL. 2015

à

Monsieur le Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Monsieur le Président,

Depuis le rapport de Monsieur Jacques Roché, en janvier 1999, aucune évaluation du temps de travail dans la fonction publique n'a été réalisée. Les conditions d'organisation de celui-ci ont cependant profondément évolué notamment avec la mise en place de l'aménagement et la réduction du temps de travail au début des années 2000.

Les modalités de mise en œuvre de cette réforme ont conduit à une grande diversité d'application parmi les employeurs publics du fait, notamment, de la multiplicité des missions exercées par les agents. Quinze ans après la publication des décrets relatifs à l'aménagement et la réduction du temps de travail, il me semble par conséquent nécessaire de pouvoir en tirer un bilan.

Je souhaite vous confier la mission de réaliser cet état des lieux dans les trois versants de la fonction publique.

Votre mission devra s'attacher à répondre aux objectifs suivants.

Vous dresserez un état des lieux exhaustif non seulement de la réglementation, mais surtout des pratiques effectives concernant le temps de travail dans les services de l'Etat et de ses établissements, dans les collectivités territoriales et leurs établissements en prenant soin de distinguer chaque niveau, ainsi que dans les établissements publics hospitaliers et médico-sociaux.

Monsieur Philippe Laurent
Président du Conseil supérieur
de la fonction publique territoriale
Maire de Sceaux
Ministère de l'intérieur
Place Beauvau
75800 PARIS CEDEX 08

Vous veillerez dans ce cadre à examiner les modalités retenues pour la mise en place de la réduction du temps de travail (horaires fixes, horaires variables, modalités de contrôle…) ainsi que les différents cycles de travail retenus. Vous analyserez leurs conséquences au regard des obligations professionnelles des agents, des nécessités de service et des besoins des usagers.

Je souhaite également disposer d'un éclairage particulier sur les agents dits « au forfait » dont le temps de travail ne fait l'objet d'aucun décompte, ainsi que d'une analyse des régimes de temps de travail dérogeant aux garanties minimales.

Vous proposerez, si vous les estimez nécessaires, des évolutions des réglementations sans toutefois que le principe d'un temps de travail annuel de 1607 heures ne soit remis en cause.

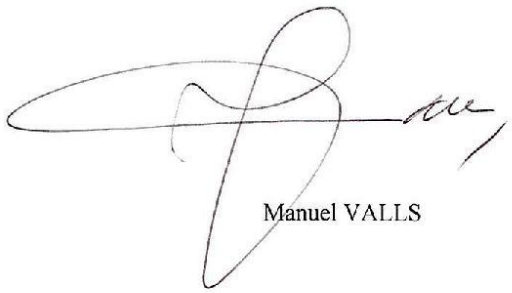
Enfin, vous définirez le ou les outils adéquats et proposerez un processus pérenne de collecte et de traitement des données s'agissant de la mesure du temps de travail, qui permettront non seulement de procéder à une évaluation régulière du temps de travail, mais également de disposer d'un bilan comparé avec la situation du secteur privé.

Vous veillerez dans votre état des lieux à consulter les organisations syndicales représentatives de la fonction publique ainsi que les représentants des employeurs publics.

Vous disposerez dans le cadre de votre mission de l'appui des inspections interministérielles (IGF, IGA, IGAS) et de l'inspection générale de l'INSEE à qui je vais demander de vous fournir assistance. La direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction générale des collectivités locales et la direction générale de l'offre de soins se tiennent également à votre disposition.

Votre rapport devra m'être remis le 1er février 2016 au plus tard.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ET CONSULTEES

ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

ASSOCIATION DES DIRECTEURS DEPARTEMENTAUX DE LA COHESION SOCIALE ET DE LA PROTECTION DES POPULATIONS
Eric LAJARGE, directeur départemental de la cohésion sociale de Paris.
Philippe MARTINEAU, directeur départemental de la cohésion sociale de l'Essonne.

ASSOCIATION DES DIRECTEURS DEPARTEMENTAUX DES TERRITOIRES
Olivier MORZELLE, directeur départemental des territoires et de la mer de Seine-Maritime.

ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES DES ETABLISSEMENTS SANITAIRES ET SOCIAUX
Jean Marie BARBOT, président, directeur du CHS de Gentilly Fondation Vallée.
Mathieu GIRIER, directeur des ressources humaines aux Hôpitaux de Saint-Maurice.

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DE CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
Jean-Laurent NGUYEN KHAC, président.
Claude SORET –VIROLLE, vice-présidente, présidente de l'Association des dirigeants territoriaux – Institut national des études territoriales.
Pierre-Yves BLANCHARD, vice-président, vice-président de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines des territoires.

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DES GRANDES COLLECTIVITES TERRITORIALES
Johan THEURET, président, directeur des ressources humaines de la Ville de Clermont-Ferrand.
Valérie CHATEL, vice-présidente, directrice générale adjointes ressources de la Région Rhône Alpes.
Bruno JARRY, directeur des ressources humaines mutualisé de la ville et de la communauté urbaine du Mans.
Pascal RINEAU, directeur des ressources humaines de la Ville de Rouen.

CONFERENCE DES DIRECTEURS DES RESSOURCES HUMAINES DE CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES
Gérard STARK, directeur des ressources humaines des hospices civils de Strasbourg.
Marie Noëlle GERAIN-BREUZARD, directeur général du CHU de Tours.
Marc-Bertrand MAPATAUD, directeur des ressources humaines du CHU de Tours.

FEDERATION DES ETABLISSEMENTS HOSPITALIERS ET D'AIDE A LA PERSONNE
Sylvie AMZALEG, directrice des relations sociales.

FEDERATION HOSPITALIERE DE FRANCE
Gérard VINCENT, délégué général.
Marie HOUSSEL, directeur adjoint du pôle ressources humaines.
Cécile KANITZER, conseillère paramédicale.
Christine LEBOISNE, attachée en ressources humaines.

UNION DES SYNDICATS D'ADMINISTRATEURS CIVILS
Brigitte BOUQUET, présidente.
Frédérique VOISIN, vice-présidente.

ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX

ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE
Charles-Eric LEMAIGNEN, président de l'ADCF, président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire.
Loïc CAURET, président délégué, président du centre de gestion de la fonction publique territoriale des Côtes d'Armor, président de Lamballe communauté.
Fabienne BOULAY, responsable des affaires juridiques et des questions institutionnelles.

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
Rollon MOUCHEL-BLAISOT, directeur général.

FEDERATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
Michel HIRIART, président.
Olivier DUCROQ, directeur général du centre de gestion du Rhône et référent emploi de l'Association nationale des directeurs de centres de gestion.
Cindy LABORIE, juriste.

COLLECTIVITES TERRITORIALES

CENTRE INTERDEPARTEMENTAL DE GESTION DE LA GRANDE COURONNE
Jean-Laurent NGUYEN KHAC, directeur général.
Claude SORET –VIROLLE, directrice générale adjointe.
Benjamin REYMOND, chargé d'études au service « analyse et prospective ».

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
François DELUGA, président.

CONSEIL DEPARTEMENTAL DE L'OISE
Xavier PENEAU, directeur général des services.
Denise FOUILIARD, directrice des ressources humaines.
Muriel IBERT, directrice adjointe des ressources humaines.
Véronique CANDOTTI, directrice de la coordination et des services de l'assemblée.
Vincent HULOT, directeur général adjoint chargé de l'aménagement et de la mobilité.
Eric BELLAMY, directeur général adjoint chargé de la solidarité.
Pierre GLADIEUX, chargé de mission auprès du DGS.

CONSEIL DEPARTEMENTAL DES ALPES MARITIMES
Marie-Claude SANTINI, directeur général adjoint, inspecteur général de services.

VILLE D'AGEN
Jean DIONIS DU SEJOUR, maire.

VILLE DE GRENOBLE
François LANGLOIS, directeur général des services.
Pascale FRERY, directrice générale adjointe des ressources humaines et des relations sociales.
Marie-Emmanuelle PILLOT, directrice de la gestion des ressources humaines.
Mélanie LEGEE, responsable du service de gestion des temps et congés médicaux.

VILLE DE PARIS
Jean-Baptiste NICOLAS, directeur des ressources humaines.
Sophie FADY-CAYREL, sous-directrice de l'encadrement supérieur et de l'appui au changement.
Véronique FRANCK-MANFREDO, cheffe de la mission organisation et temps de travail.

VILLE DE SCEAUX
Sophie FOUCHEZ, directrice des ressources humaines.
Isabelle BREANT, directrice adjointe.

DEPARTEMENT DU LOIRET ET REGION CENTRE-VAL DE LOIRE

AGENCE REGIONALE DE SANTE CENTRE
Philippe DAMIE, directeur général.
Hervé DELAGOUTTE, délégué territorial du Loiret.
Charlotte Denis STERN directeur des ressources humaines.

CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DU LOIRET
M. GLAZIN, présidente et maire de Châteauneuf-sur-Loire.
Sylvie ROBERT, directrice générale.
Mme DONCIEUX, directrice générale adjointe.

CENTRE HOSPITALIER DE L'AGGLOMERATION MONTARGOISE :
M. REYT, directeur des établissements pour personnes âgées
Mme TERRILLON, attachée d'administration hospitalière à la direction des ressources humaines.
M. POISSON, adjoint des cadres à la direction des ressources humaines.

CENTRE HOSPITALIER DE BEAUGENCY
Evelyne PAJON, directrice adjointe.

CENTRE HOSPITALIER DE CHATEAUDUN
Julien GUILLAUME directeur des ressources humaines.

CENTRE HOSPITALIER SPECIALISE DE DAUMEZON
Christèle BIENVENU, directrice-adjointe chargée de la Direction des Personnels et du Projet Social.
Pascal GAILLARD, directeur des soins.

CENTRE HOSPITALIER DE GIEN
Sandra AZOR, attachée d'administration hospitalière à la direction des ressources humaines.

CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE D'ORLEANS
Olivier BOYER directeur général
Geneviève ETRONNIER, directeur des ressources humaines.
Florence GERHARDS, directrice adjointe des ressources humaines.
Martine MORANCAIS, coordonnateur général.
Hélène JUNJAUD, cadre supérieur de santé urgences.
Béatrice RAMUS, cadre de santé hôpital de jour.
Sophie CLAVIERE, cadre de santé médecine interne.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE BEAUCE ET DU GATINAIS
M. BRUNEAU, directeur général des services et maire de la ville de Sermaises.

CONSEIL DEPARTEMENTAL DU LOIRET
Pascale TEYSSIER-GRAVEJAL, directrice adjointe des ressources humaines.

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA SECURITE PUBLIQUE DU LOIRET
Laurent BOULADOUX, directeur adjoint.
Stéphane PERRIN-COCON, chef SCO.
Gérard DORVAL, référent départemental gestion opérationnelle.

DIRECTION REGIONALE DES ENTREPRISES, DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION, DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI DU CENTRE
Lucien RENUCCI, secrétaire général.
Naima HOUITAR ASSAOUI, responsable ressources humaines.

DIRECTION REGIONALE DES FINANCES PUBLIQUES CENTRE VAL-DE-LOIRE ET LOIRET
Pélagie ROUXEL, responsable du service ressources humaines.

DIRECTION REGIONALE DE L'INSEE CENTRE-VAL-DE-LOIRE
Danièle QUINQUET, responsable du service administration des ressources.

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'EDUCATION NATIONALE DU LOIRET
Françoise ABAT, secrétaire générale.

DIRECTION TERRITORIALE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE CENTRE ORLEANS
Sylvie HERNANDEZ, responsable de l'appui au pilotage territorial.

EHPAD DE CHATEAU-RENARD
Monique FEURE, directrice.

EHPAD « LE CHAMPGARNIER »
Mme Ludivine DESTAL, directrice.

EHPAD « LES JARDINS DE SIDO »
Sonia REIGNAULT.

FOYER LOGEMENT AMBROISE CROISAT
Mme DANIEL, directrice.

FOYER LOGEMENT « LES MYOSOTIS »
Raymonde BOURDIAU, directrice.

GENDARMERIE DU CENTRE-VAL-DE-LOIRE
Cyrille GARNIER, bureau de la gestion des personnels.

HOPITAL DE SULLY-SUR-LOIRE
Pascal CHAVANNE, directeur des ressources humaines.

PREFECTURE DU LOIRET
Michel JAU, préfet.
Hervé JONATHAN, secrétaire général.
Jean-Yves COLAS, responsable du service de coordination interministérielle.

VILLE DE CHALETTE-SUR-LOING
Sébastien JAKUBOWSKI, directeur des ressources humaines.

VILLE DE MARCILLY-EN-VILETTE.
Hervé NIEUVIARTS, maire.

VILLE DE MAREAU-AUX-PRES.
Bertrand HAUCHECORNE, maire.

VILLE D'ORLEANS
Marie-Christine TERRIER MEHAUD, responsable vie professionnelle.
Patricia MACCARIO, responsable du pôle médico-administratif, retraites, congés.

VILLE DE NEUVILLE-AUX-BOIS
Catherine REVALIER, directrice générale des services.

VILLE DE SULLY-LA-CHAPELLE.
Odile DE COURCY, maire.

VILLE DE PATAY
Stéphane CHOUIN, directeur général des services et adjoint au maire de la ville de Saint-Hilaire-Saint-Mesmin.

VILLE DE DE SAINT-JEAN-DE-BRAYE
Stéphane CADORET, directeur général des services.

RECTORAT DE L'ACADEMIE D'ORLEANS TOURS
Séverine JEGOUZO, chargée de mission.

RESIDENCE DE LA MOTHE
Marie-Claude LEBOURGEOIS.

RESIDENCE « LE TRIANON »
Paulette MANGA, directrice.
Estelle COQUERELLE, directrice adjointe.

ETABLISSEMENTS PUBLICS

AGENCE NATIONALE D'APPUI A LA PERFORMANCE DES ETABLISSEMENTS DE SANTE
Christian ANASTASY, directeur général.
Monique ABAD, manager de projet.
Stanislas JOHANET, chef de projet.

METEO FRANCE
Yves FERRY-DELETANG, directeur des ressources humaines.

UNIVERSITE AIX-MARSEILLE
Dominique ESCALIER, directrice générale des services.

UNIVERSITE DE VERSAILLES-SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES
Jean NARVAEZ, directeur général des services de l'Université de Versailles.
Sandrine ANDREANI, directrice des ressources humaines.

VOIES NAVIGABLES DE FRANCE
Corinne DELAPERSONNE, directrice de l'organisation et des ressources humaines.
Olivier HANADOUCHE, directeur adjoint.
Thierry DRUESNES, responsable de division relations sociales et conditions de travail
Sébastien LEGRAND, juriste.

ETABLISSEMENTS DE SANTE

ASSISTANCE PUBLIQUE-HOPITAUX DE MARSEILLE
Loïc MONDOLONI directeur des ressources humaines.

ASSISTANCE PUBLIQUE – HOPITAUX DE PARIS
Gérard COTELLON, directeur des ressources humaines.
Emmanuel RAISON, adjoint au DRH.
Léopoldine ROBITAILLE, cheffe du département contrôle de gestion et prévision.
Jean-Marie PETIT, chef de bureau du département du contrôle de gestion.

CENTRE HOSPITALIER DE CALAIS
Martin TRELCAT, directeur.
Najat MOUSSI, directrice des soins.
Marc LEROY, directeur des ressources humaines.
Dorothée BLAISEL, directrice adjointe des ressources humaines.
Catherine BODART, cadre supérieur de santé.
Dorothée MARLARD, cadre supérieur de santé.
Stéphanie PANNECKOUK-FROYE, cadre de santé.

CENTRE HOSPITALIER DE DIEPPE
Philippe COUTURIER, directeur.

CENTRE HOSPITALIER DE NEUVILLE
Céline FISCHER, adjoint des cadres ressources humaines.

CENTRE HOSPITALIER DE PITHIVIERS
Mme PROCUREUR, directrice déléguée.

Madame CORNEFERT, directrice déléguée.
Madame LAGOYER, attachée d'administration hospitalière à l'Hôpital Paul Cabanis de Beaune-la-Rolande.

CENTRE HOSPITALIER DE SAINTE-ANNE GROUPEMENT HOSPITALIER DE TERRITOIRE DE PSYCHIATRIE
Luc CHASSAGNIOL directeur général du GHT de psychiatrie.
Marie Cécile MOCELIN, directrice des ressources humaines.
Luce LEGENDRE, DRH Hôpital de Péray-le-Vaucluse.
Sophie MARCHANDET, DRH hôpital de Maison Blanche.

CENTRE HOSPITALIER DE VALENCIENNES
Philippe JAHAN, directeur.
Kervin LEFEVRE, directeur des ressources humaines.

CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE BREST
Fanny GAUDIN, directrice des ressources humaines.
Anaïs KEROUAULT, direction des ressources humaines – statistiques, système d'information RH.

CENTRE HOSPITALIER DE MOULINS
Pierre THEPOT, directeur.
Véronique DUMEZ, directrice des soins.
Sophie LEMEUX, directrice des ressources humaines.
Sylvie SAOLI, attachée de direction.
Claire GAILLARD, référent gestion du temps de travail.

CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE DE LYON
Dominique DEROUBAIX, directeur général.
Marie-Odile REYNAUD, directrice du personnel et des affaires sociales.
François MARTIN, directeur central des soins.
Alain COLLOMBET, secrétaire général du CHU.
Sandrine POIRSON SCHMITT, directeur adjoint.
Christine RENAUD, cadre supérieur de santé.
Véronique RANDON, cadre de santé.
Elisabeth CHANCELLAY, cadre de santé.

HOSPICES CIVILS DE STRASBOURG
Christophe GAUTIER, directeur général.
Gérard STARK, directeur des ressources humaines.
Séverine CASTINE, directrice des soins.
Caroline MONS, direction du personnel non médical et des sages-femmes.
Marie MULLER, direction de la formation et de la politique sociale.
Lionel BAUER, cadre de santé.
Thérèse SADORGE, cadre de santé.
Elisabeth ANTONI, cadre de santé.
Béatrice BLAUENSTEINER, cadre de santé.
Michèle KUGLER, cadre de santé.
Romain DESCHAMPS, cadre de santé.
Marie Pierre KEMPF, cadre de santé.
Pierre ZIEGLER, cadre de santé.
Céline CAYEUX, cadre de santé.
Luderic GROS-JEAN, cadre de santé.
Moussa HABBIBA cadre de santé.
Stéphane HOUMEAU cadre de santé.
Valérie POUSSARDIN cadre de santé.

GROUPEMENTS D'INTERET PUBLIC

AGENCE TECHNIQUE DE L'INFORMATION SUR L'HOSPITALISATION
Roman POURCHER, responsable de pôle.

GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC MIDI PICARDIE INFORMATION HOSPITALIERE
Pierre MAGGIONI, directeur général.

ORGANISATIONS SYNDICALES

CONFEDERATION FRANÇAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL
Brigitte JUMEL, secrétaire générale CFDT fonctions publiques.
Claire LE CALONNEC, secrétaire générale de la fédération CFDT interco.
Nathalie CANIEUX, secrétaire générale CFDT santé sociaux.

CONFEDERATION FRANÇAISE DE L'ENCADREMENT/CONFEDERATION GENERALE DES CADRES
Serge HERARD, président

CONFEDERATION FRANÇAISE DES TRAVAILLEURS CHRETIENS
Denis LEFEVBRE, coordinateur des fonctions publiques et président CFTC Etat.
Dominique MUCCI, président CFTC territoriaux.
Christian CUMIN, secrétaire général adjoint CFTC sociaux.

CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL
Isabelle CROUZET GODARD, fédération santé et action sociale.
Mireille STIVALA, fédération santé et action sociale.
Estelle PIERNAS, UGFFF.
Viviane FLATREAUD, fédération des services publics.

FEDERATION AUTONOME DE LA FONCTION PUBLIQUE
Jacky CARIOU, Fédération autonome fonctions publiques.
Pascal KESSLER, Fédération autonome fonction publique territoriale.
Pascal CARRATAY, Fédération autonome fonction publique hospitalière.

FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE
Bernadette GROISON, secrétaire générale.
Didier BOURGOIN, secrétaire nationale en charge de la fonction publique territoriale.

FORCE OUVRIERE
Philippe SOUBIROUS, secrétaire général de la fédération fonction publique.
Johann LAURENCY, Force ouvrière fonction publique territoriale et santé.
Christian GROSLIER, Force ouvrière fonction publique d'Etat.

SOLIDAIRES
Denis TURBET-DELOF, secrétaire national, délégué général fonction publique.
Denis HABOUZIT, Solidaires finances publiques.
Suzanne ISSAY, syndicat SUD collectivités territoriales.

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES
Luc FARRE, secrétaire général.
Sylvie MENAGE, UNSA fonction publique territoriale.
Yann LE BARON, UNSA fonction publique hospitalière.

PERSONNALITES QUALIFIEES

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'ÎLE-DE-FRANCE
Gérard TERRIEN, président.

CREDIT AGRICOLE- SODICA
Jean-François RAIMOND, ancien directeur des ressources humaines.

CONSEIL D'ETAT
Bernard PECHEUR, président de la section de l'administration.

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE
Marcel POCHARD, président.

COUR DES COMPTES
Didier MIGAUD, premier président.

GROUPE CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS
Paul PENY, directeur des ressources humaines « groupe ».

FONDATION POUR LA RECHERCHE SUR LES ADMINISTRATIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES
Agnès VERDIE-MOLINIE, directrice.
Samuel-Frédéric SERVIERE, responsable des études budgétaires et fiscales.

INSTITUT MONTAIGNE
Angèle MALATRE-LANSAC, directrice des études.
Stéphanie CABOSSIORAS, rapporteur du groupe de travail sur le temps de travail.

SOLVAY
Jean-Christophe SCIBERRAS, Directeur des relations sociales et DRH France chez Solvay

SERVICES CENTRAUX DE L'ETAT

PREMIER MINISTRE
Services généraux
Pascal CHIRON, sous-directeur des ressources humaines.
Frédéric DESBOIS, adjoint au sous-directeur.
Jeanine SOULIER, chargée de mission, responsable des questions relatives au temps de travail.

Secrétariat général du Gouvernement
Chantal MAUCHET, sous-directrice du pilotage des services déconcentrés.
Nathalie QUELQUEJEU, adjointe de la sous-direction et chef du bureau de la coordination.
Benjamin BROUSSE, responsable conseil et appui ressources humaines aux directions départementales interministérielles.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Direction générale de l'administration et de la modernisation
Cédric MANUEL, sous-directeur de la politique des ressources humaines.
Denis FRANCOIS, chef de bureau des politiques statuaires et de gestion des ressources humaines.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE ET DE LA MER
Direction des ressources humaines
Cécile AVEZARD, directrice.
Dominique PAYAN, cheffe du département de la politique de la rémunération.
Eric KOLB, chef du bureau de l'organisation du temps de travail.

Direction générale de l'aviation civile
Yves SAGNIER, directeur de cabinet de la secrétaire générale.
Marie-José TOUZEAU-FOURNIER, cheffe de la division du dialogue social.
Isabelle SALHI, adjointe au chef de bureau de la règlementation du personnel, du dialogue social et de la prévention des risques.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
Direction générale des ressources humaines
Catherine GAUDY, directrice générale.
Annick WAGNER, cheffe du service des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques.
Gilles BAL, sous-directeur de la gestion des carrières des personnels d'encadrement.
Nathalie LAWSO, cheffe du bureau des études statutaires et règlementaires.

MINISTERE DE LA JUSTICE

Anne DUCLOS-GRISIER, secrétaire générale adjointe.
Sophie REYNES, chef de bureau des politiques ministérielles, sous-direction de la synthèse ressources humaines.

MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

Direction des affaires juridiques

Michel LEJEUNE, sous-directeur du droit public, du droit européen et international.
Stéphane DEROUIN, adjoint au chef de bureau du droit des politiques de l'emploi et des professions réglementées

Direction du budget, 2ème sous-direction

Marine CAMIADE, sous-directrice.
Laurent PICHARD, chef du bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire
Jérôme PAILLOT, adjoint au chef de bureau

Direction générale des douanes et droits indirects

Jean-Michel THILLIER, chef de service.
Jean-Noël BLANC, sous-directeur ressources humaines.
Jean-François RUBLER, chef de bureau A3.

Direction générale des entreprises

Sophie MORIN, secrétaire générale.
Jean-Pierre BAILET, sous-directeur des ressources humaines et de la communication.
Nicole QUILLERY, chef du bureau des ressources humaines.

Direction générale des finances publiques

Hugues PERRIN, directeur.
Pascal ANOULIES, Chef du bureau RH1A.
Jean-Christophe MAUBOUSSIN, adjoint au chef de bureau.
Sandrine PELTIER, chef du pôle Statuts et temps de travail.

Direction des ressources humaines

Coralie OUDOT, sous-directrice des ressources humaines ministérielles.

MINISTERE DE LA DEFENSE

Service des statuts et de la règlementation des ressources humaines militaires et civiles

Jean-Pierre ADNET, chef de service.
Gilbert LE CAVORZIN, chef du bureau du droit syndical et des élections professionnelles.
M. DECHAPTES, chargé de mission.

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE

Cabinet de la ministre

Christine GARDEL, conseillère en charge des ressources humaines et du système sanitaire.

Direction générale de l'offre de soins

Jean DEBEAUPUIS, directeur général de l'offre de soins.

Direction des ressources humaines

Eric LEDOS, chef de service.
Danièle CHAMPION, sous-directrice de la qualité de vie au travail.

Direction de la recherche, des études et évaluation et statistiques

Claire MARBOT, chef de bureau des professions de santé.
Gwennaelle BRICHAULT, chef de bureau des établissements de santé.

MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Délégation général au pilotage des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Jean-Paul MIMEUR, délégué général.
Corinne CREVOT, chargée de mission encadrement supérieur et dialogue social.

Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
Christine LAGARENNE, sous-directrice des salaires, travail et relations professionnelles.
Thomas COUTROT, chef du département conditions de travail et santé.

Direction générale du travail
Jean-Henri PYRONNET, sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail.
Jean-François ALLOUCHERIE, adjoint au chef de bureau RT3.

MINISTERE DE L'INTERIEUR
Direction générale des collectivités locales
Stéphane BRUNOT, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale.
Michel DUEE, chef du département des études et des statistiques locales.

Direction générale de la gendarmerie nationale
Eric-Pierre MOLOWA, sous-directeur de la gestion des personnels civils.
Arnaud BROWAEYS, adjoint au sous-directeur.
Pascale GUILLOTON, cheffe du bureau du personnel civil.
Jérémy LAURAIRE, chef de projet Clepsydre.
Anne LESAULUIER-GROT, chef de section formation.

Direction générale de la police nationale
Michèle KIRRY, directrice des ressources et des compétences de la police nationale.
Philippe LUTZ, inspecteur général de la police nationale et directeur adjoint.
Viviane VIGNE, cheffe de la mission temps de travail.

Direction de la modernisation de l'administration territoriale
Christophe PEYREL, sous-directeur du corps préfectoral et des administrateurs civils.

Direction des ressources humaines
Antoine GUERIN, sous-directeur des personnels.
Hélène CAPLAT-LANCRY, cheffe du bureau des affaires générales, des études et des statuts.
Mme Karine VERDAGUER, chargée d'expertise et de conseils juridiques en matière de temps de travail.

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
Julien MARION, adjoint du directeur général.
Julie DELAIDDE, conseiller social.
Gilles PRIETO, sous-directeur des moyens nationaux.
Arnaud LAUGA, adjoint au sous-directeur.
Virginie GUERIN-ROBINET, chef du bureau des ressources humaines et financières.
Victor DEVOUGE, chef du bureau des moyens aériens.
Christophe BELLINI, chef du bureau du déminage.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET.
Direction des ressources humaines.
Jacques CLEMENT, chef de service des ressources humaines.
Grégoire JOURDAN, adjoint au sous-directeur du développement professionnel et des relations sociales.

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMERIQUE
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
Frédéric CHASTENET DE GERY, chef du service du soutien au réseau.
Jean-Denis FORGET, sous-directeur ressources humaines, affaires financières, qualité et performance.

Institut national de la statistique et des études économiques
Alain BAYET, secrétaire général.

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
Cabinet de la ministre

Myriam BERNARD, directrice adjointe.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique
Marie-Anne LEVEQUE, directrice générale de l'administration et de la fonction publique.
Thierry LE GOFF, directeur adjoint à la directrice générale.
Laurent CRUSSON, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail.
Marie-Hélène PERRIN, adjointe au chef de bureau de la politique salariale, des retraites et du temps de travail.
Olivier BERGER, chargé de mission auprès du sous-directeur.
Adrien FRIEZ, chef du département études et statistiques.
Olivier FILATRIAU, adjoint au chef du département études et statistiques.

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
Service des ressources humaines
Claire CHERIE, cheffe de service.

MINISTERE DES OUTRE-MER
Direction générale des Outre-Mer
Claude GIRAULT directeur adjoint.
Stéphane JARLEGAND, directeur de cabinet.
Agnès FONTANA, sous-directrice des affaires juridiques et institutionnelles.

SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT

AGENCE REGIONALE DE SANTE NORD-PAS-DE-CALAIS
Jean-Yves GRALL, directeur général, coordinateur des directeurs généraux d'ARS.
Evelyne GUIGOU, directrice adjointe.
Eric POLLET, directeur de l'offre de soins.
Raphael BECKER, chef de projet direction offre de soins.
Claude GUILLARD, secrétaire générale.
Reynald LEPOIVRE, directeur délégué aux ressources humaines.

PREFECTURE DE L'ISERE
Pascal PICHARD, directeur des ressources et de la modernisation.
Dominique ARRETE, cheffe du bureau des ressources humaines.

ANNEXE 3 : L'ENQUETE CONDUITE PAR LA MISSION, PRESENTATION ET PRINCIPAUX RESULTATS DONT DONNEES DU LOIRET

Face à la difficulté de mobiliser des données statistiques sur tous ses thèmes d'intérêt, la mission a décidé de mener une enquête rapide. Cette opération est présentée en partie 1, y compris les réserves à accorder aux résultats produits. Les principaux résultats sont présentés en partie 2.

1. PRESENTATION DE L'ENQUETE

1.1. Les structures interrogées

L'enquête a été menée auprès de deux populations : d'une part les principaux ministères[121], d'autre part l'ensemble des services déconcentrés de l'État, des collectivités locales et établissements sanitaires et sociaux publics du Loiret. Le choix du Loiret correspond au choix d'un département siège du chef-lieu d'une région non concernée par la réforme territoriale et ne présentant a priori pas de caractéristiques particulières vis-à-vis du thème étudié.

Par ailleurs, le questionnaire a été également soumis à quelques dizaines de structures sollicitées par la mission, hors du département du Loiret, dont une vingtaine d'établissements publics.

1.2. Le questionnaire

1.2.1. Présentation générale

Le questionnaire a été établi sur la base d'un existant fourni par le département des études et des statistiques de la DGAFP. Il comporte en fait deux modules.

Le premier module, "qualitatif", s'attache principalement à connaître la façon dont les structures interrogées fonctionnent en matière de temps de travail : cycles de travail, jours de congés, autorisations d'absence, contrôle et comptabilisation des horaires, etc. Ce premier module a été proposé sous deux formats au choix de l'enquêté, qui pouvait donc répondre soit via une application internet soit via un fichier de type "traitement de texte".

Le second module, "quantitatif", vise à l'obtention de données sur les agents des structures, à savoir leur répartition entre les différents cycles de travail proposés, le nombre de ceux soumis à des contraintes particulières (travail de nuit, astreintes, …), le nombre de ceux ayant ouvert un CET et le niveau atteint par ces derniers, etc. Pour répondre à ce module, la structure enquêtée devait remplir deux (grands) tableaux Excel.

Les modules pouvaient différer légèrement selon le versant de la fonction publique auxquels ils s'adressaient, certaines questions distinguant les personnels selon leur catégorie ou leur métier (par exemple : personnel soignant, administratif, technique, … pour la fonction publique hospitalière).

[121] Certains ministères à fort effectif ont été enquêtés au niveau de leurs directions.

1.2.2. Reproduction du module "qualitatif" (extraits)

Le module qualitatif du questionnaire est reproduit pour l'essentiel sur les pages ci-après. N'ont pas été reprises les zones où les enquêtés étaient invités à laisser d'éventuels commentaires.

A LE PROTOCOLE D'ACCORD RELATIF AUX « 35 HEURES »

A-1. Quelle est la date du protocole d'accord ? _____

A-2. A t-il été modifié par la suite?

☐ NON ☐ OUI ; si oui, précisez la date et le contenu de la modification _____

B LES CYCLES DE TRAVAIL POSSIBLES

B-1. Précisez les caractéristiques des cycles de travail possibles pour les agents permanents (temps complets et non complets) :

CYCLES DE TRAVAIL POSSIBLE DANS VOTRE ORGANISATION					**Précisez le nombre de jours de RTT sur l'année**	**Indiquez les effectifs concernés, en ETP au 31/12/2014**
AGENTS AU FORFAIT (ARTICLE 12 DU DECRET N°2002-9)						
Cycle hebdomadaire (1) en distinguant les différents cas possibles d'horaires de référence						
		Heures effectuées sur		Jours		
		Heures effectuées sur		Jours		
		Heures effectuées sur		Jours		
		Heures effectuées sur		Jours		
		Heures effectuées sur		Jours		
		Heures effectuées sur		Jours		
Cycle annuel (2)						
Cycle pluri hebdomadaire, par exemple mensuel ou saisonnier (3)						
Autre cas. Précisez :						

(1) Durée hebdomadaire théorique constante au cours de l'année.

(2) Durée hebdomadaire théorique variant selon la période de l'année. Le cycle annuel est normalement utilisé pour des activités fortement saisonnières dans l'année. Par exemple, pour des personnels techniques travaillant en établissement scolaire, avec l'alternance entre périodes scolaires et congés scolaires.

(3) Autres cas de durée hebdomadaire théorique variant d'une période sur l'autre. Le cycle pluri hebdomadaire est normalement utilisé pour assurer le travail en alternance d'équipes successives sur des activités permanentes. L'alternance de périodes travaillées et de repos est alors organisée à l'avance sur un cycle de plusieurs semaines ; par exemple, le mois, le semestre. L'organisation du temps en ensuite identique d'un cycle à l'autre.

C- JOURS DE CONGES

C-1. Précisez le nombre de jours de congés collectifs ? (y compris jours spécifiques à votre organisation)

Motif du congé	Nombre de jours
Congés annuels (hors RTT et hors jours de fractionnement)	
Semaine d'hiver	
Événements locaux (fête locale par exemple)	
Journée du maire, du conseil général, etc.	
Autres cas :	

C-2. Attribuez-vous les jours de fractionnement automatiquement, c'est-à-dire sans vérification des périodes de congés pris par l'agent ?

☐ OUI ☐ NON ☐ SANS OBJET

D- AUTORISATIONS D'ABSENCE

D-1. Quel est le nombre de jours d'absence autorisés selon le motif ?

Motif d'absence	Nombre de jours		Nombre de jours octroyés <u>en 2014</u> pour ce motif
	Minimum	Maximum	
Mariage de l'agent			
Mariage de membres de la famille de l'agent			
Décès du conjoint de l'agent, d'un de ses enfants ou d'un de ses parents			
Décès d'autres membres de la famille de l'agent			
Naissance d'un enfant de l'agent (ou adoption)			
Garde d'un enfant malade			
Rentrée scolaire d'enfants de l'agent			
Candidature de l'agent à un concours administratif			
Attribution d'une médaille à l'agent			
Autorisations pour d'autres motifs :			
Pacs			

E- CONTRÔLE ET COMPTABILISATION DES HORAIRES

E-1. Indiquez par une croix les méthodes de contrôle des horaires des agents permanents (en dehors des agents au forfait)

	Méthodes de contrôle des horaires (situation au 31/12/2014 pour les permanents)					
	Système automatisé			**Système manuel** (signatures)	Contrôle par la hiérarchie ou les collègues	Pas de contrôle
	Avec **badgeuse spécifique**	associée aux **portes d'accès**	sur **mobile pour les nomades**			
Administratif	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Logistique et technique	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Médico-technique	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Socio-économique	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Soignant	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Direction	☐	☐	☐	☐	☐	☐

E-2. En cas d'utilisation d'un système automatisé, le paramétrage du système, prévoit-il ?

	OUI	**NON**	**SANS OBJET**
Un bornage de la durée maximale de travail	☐	☐	☐
Un écrêtage des heures récupérables après la fin du mois	☐	☐	☐
Une plage horaire en dehors de laquelle les heures travaillées ne sont pas pris en compte	☐	☐	☐
Un décompte forfaitaire pour les pauses repas	☐	☐	☐

E-3. Existe-t-il une limite dans la prise en compte des dépassements d'horaire pour les agents en horaires variables avec contrôle (écrêtage) ?

Nombre maximum par mois :	
Ou nombre maximum par an :	

E-4. Certains agents ont-ils la durée de la pause repas ou du temps d'habillage comptabilisée dans leur temps de travail ?

☐ NON

☐ OUI. **Si oui, précisez :**

Quelles catégories d'agents sont concernées pour **la pause repas** ?	
Quelle est la durée moyenne prise en compte ?	
Quelles catégories d'agents sont concernées pour **le temps d'habillage** ?	
Quelle est la durée moyenne prise en compte ?	

E-5. Existent-ils des règles ou des dispositifs particuliers pour la comptabilisation des petites pauses prises pendant la période travaillée (par exemple, pour les pauses cigarettes) ?

☐ NON ☐ OUI. **Si oui,** précisez dans le cadre « Observations » ci-dessous.

Observations :

F- DEROGATION AUX GARANTIES MINIMALES DE DUREE DU TRAVAIL

L'article 6 du décret du 4 janvier 2002 fixe les durées minimum de repos et de travail dans l'organisation du temps de travail :

- *I. **L'organisation du travail doit respecter les garanties ci-après définies**.*
  - La durée hebdomadaire de travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48 heures au cours d'une période de 7 jours.
  - Les agents bénéficient d'un repos quotidien de 12 heures consécutives minimum et d'un repos hebdomadaire de 36 heures consécutives minimum.
  - Le nombre de jours de repos est fixé à 4 jours pour 2 semaines, deux d'entre eux, au moins, devant être consécutifs, dont un dimanche.

Les règles applicables à la durée quotidienne de travail, continue ou discontinue, sont les suivantes :

*1° **En cas de travail continu**, la durée quotidienne de travail ne peut excéder 9 heures pour les équipes de jour, 10 heures pour les équipes de nuit. Toutefois lorsque les contraintes de continuité du service public l'exigent en permanence, le chef d'établissement peut, après avis du comité technique d'établissement, ou du comité technique, déroger à la durée quotidienne du travail fixée pour les agents en travail continu, sans que l'amplitude de la journée de travail ne puisse dépasser 12 heures.*

*2° **Le travail de nuit** comprend au moins la période comprise entre 21 heures et 6 heures, ou toute autre période de 9 heures consécutives entre 21 heures et 7 heures, sans préjudice de la protection appropriée prévue à l'article 3 et des mesures prises au titre de l'article 9. Pour les agents soumis à un régime d'équivalence ainsi que pour les agents travaillant exclusivement de nuit selon les dispositions de l'article 2, le temps de travail est décompté heure pour heure.*

*3° **Dans le cas de travail discontinu**, l'amplitude de la journée de travail ne peut être supérieure à 10 h 30. Cette durée ne peut être fractionnée en plus de deux vacations d'une durée minimum de 3 heures.*

4° Une pause d'une durée de 20 minutes est accordée lorsque le temps de travail quotidien est supérieur à 6 heures consécutives. Pour les agents soumis à un régime d'équivalence, les heures sont décomptées heure pour heure

F-1. Parmi vos agents, y a-t-il des personnes concernées par des dérogations permanentes ou exceptionnelles des garanties minimales de durée du travail)?

☐ NON

☐ OUI. **Si oui, indiquez le nombre de personnes concernées selon les types de dérogation (page suivante)**

1er cas : dérogation permanente (même si elle n'est pas toujours utilisée)

Précisez dans la colonne ci-dessous le motif de la dérogation (par ex. : sécurité…)	Effectifs permanents concernés au 31/12/2014 par une dérogation permanente à la garantie minimale concernant …				
	(a) la durée maximale hebdo-madaire	(b) la durée quotidienne maximale (10h)	(c) le repos quotidien minimum (11h)	(d) l'amplitude maximale de la journée de travail (12h)	(e) la période horaire comprise dans le travail de nuit

2ème cas : dérogation exceptionnelle

Précisez dans la colonne ci-dessous le motif de la dérogation (par ex. : sécurité…)	Effectifs permanents concernés au 31/12/2014 par une dérogation exceptionnelle à la garantie minimale concernant …				
	(a) la durée maximale hebdo-madaire	(b) la durée quotidienne maximale (10h)	(c) le repos quotidien minimum (11h)	(d) l'amplitude maximale de la journée de travail (12h)	(e) la période horaire comprise dans le travail de nuit

Observations :

1.3. Validité des résultats

Les enquêtés ont eu un délai de réponse limité. Des relances individualisées, par mail ou par téléphone, ont été faites, mais se sont limitées aux structures les plus importantes. Pour avoir un maximum de répondants, la date butoir pour les réponses, fixée au 30 novembre, a été repoussée : dans les faits, des réponses parvenues jusqu'en janvier ont pu être exploitées.

Au total, ce sont 300 questionnaires qui ont été recueillis, dont 245 sur les champs enquêtés, ministères ou Loiret, correspondant à **un taux de réponse global de 52%** en termes de structures interrogées, mais bien davantage si l'on considère ces dernières pondérées en fonction de l'effectif qu'elles représentent (en premier lieu pour la fonction publique territoriale pour lequel ce taux de réponse "pondéré" dépasserait largement les 90 %).

	Nb de questionnaires recueillis (1)	**Taux de réponse (2)**
Fonction publique d'État - Ministères	**19**	**54%**
Fonction publique d'État - Services déconcentrés	23 (46)	88%
Fonction publique territoriale	183 (185)	49%
Fonction publique hospitalière	20 (30)	69%
Fonction publique Loiret	**226 (261)**	**52%**
Fonction publique d'État - Établissements publics	20	///

(1) Entre parenthèses : questionnaires recueillis dans les fonctions publiques concernées, hors département du Loiret (cf. 1.1).

(2) Le taux de réponse est calculé à partir des unités échantillonnées :

- Pour la "Fonction publique d'État-Ministères", ces unités étaient soit des ministères, soit des directions de ministère ;
- Pour les services déconcentrés et la fonction publique hospitalière, le taux est calculé avec les seules unités du département du Loiret ;
- Pour les établissements publics, un tel calcul ne peut être fait (pas d'échantillonnage a priori).

Au niveau des traitements, une exploitation des questionnaires recueillis auprès des établissements publics a été faite, même ces derniers n'émanaient pas d'un échantillonnage statistique.

La qualité des questionnaires recueillis est plutôt bonne. Cependant, mais ceci est usuel pour des enquêtes statistiques auto-administrées, des non réponses partielles ont été observées sur certains thèmes, ou bien certaines réponses témoignaient d'une mauvaise compréhension de la question[122], … Les questionnaires ont donc été contrôlés individuellement, et certains ont pu être mis de côté pour l'exploitation de certaines questions.

En termes de validité, les résultats présentés ne reposent pas sur un échantillon optimal du point de vue de la représentativité statistique. Par suite, l'exploitation s'est principalement concentrée sur les questions permettant d'illustrer la diversité des situations. À l'inverse, les principales limites à l'exploitation ont concerné deux types de questions :

[122] Par exemple, le module 2 du questionnaire évoquait les agents à "temps complet", notion usitée dans la seule fonction publique territoriale, et ceci a visiblement été compris sur quelques questionnaires relevant des autres versants comme agents à "temps plein".

- celles pour lesquelles le nombre de répondants concernés par le sujet abordé était par trop limité ;
- celles qui visaient à une quantification des phénomènes selon le nombre d'agents concernés : la variabilité des résultats aux différentes options de redressement envisageables était trop importante pour permettre leur validation.

Au final, il apparaît important de souligner que les résultats présentés n'ont pas vocation à être extrapolés au-delà de ce qu'ils représentent. De chacun des tableaux figurant par la suite, il convient ainsi plutôt de retirer un message global, que de s'attacher à tel chiffre d'une case particulière. Tel est bien le sens des commentaires pouvant accompagner certains d'entre eux.

2. PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ENQUETE

2.1. Protocole d'accord "35 heures".

a) Date du premier protocole d'accord

	2000-2001	2002	2003 à 2014	Total
Fonction publique d'État - Ministères	**69%**	**13%**	**19%**	**100%**
Fonction publique d'État - Services déconcentrés	26%	24%	50%	100%
Fonction publique territoriale	56%	32%	12%	100%
Fonction publique hospitalière	13%	71%	17%	100%
Ensemble Fonction publique Loiret	**45%**	**35%**	**19%**	**100%**
Fonction publique d'État - Établissements publics	53%	41%	6%	100%

Note technique : certains répondants ont indiqué qu'il n'y avait pas eu à proprement parler de "protocole d'accord" pour leur structure, mais par exemple la "sortie d'une note de service adaptant les règles antérieures aux 35 heures" ou la "simple application des textes en vigueur".

b) Modification ultérieure du protocole d'accord ?

	Non	Oui	Total
Fonction publique d'État - Ministères	56%	44%	100%
Fonction publique d'État - Services déconcentrés	45%	55%	100%
Fonction publique territoriale	84%	16%	100%
Fonction publique hospitalière	54%	46%	100%
Ensemble Fonction publique Loiret	**74%**	**26%**	**100%**
Fonction publique d'État - Établissements publics	63%	37%	100%

Note technique : lorsqu'il y a eu modification du protocole d'accord, le contenu était demandé : il s'est généralement agi d'ajustements mineurs, adaptations pour certains services ou prise en compte d'évolutions externes (pour le jour de solidarité ou les CET). La date de cette modification était également demandée. Pour les structures répondantes et concernées par une telle modification, les dates s'échelonnent de façon assez égale sur l'ensemble de la période 2003-2014.

2.2. Cycles de travail

a) Nombre de cycles possibles

	1	2	3	4	5	6	7 et +	Total
FP d'État - Ministères	**0%**	**11%**	**22%**	**0%**	**17%**	**11%**	**39%**	**100%**
FP d'État - Services déconc.	7%	18%	18%	14%	23%	11%	9%	100%
Fonction publique territoriale	56%	21%	13%	4%	2%	2%	2%	100%
Fonction publique hospitalière	0%	14%	24%	21%	14%	0%	28%	100%
Ensemble FP Loiret	**40%**	**19%**	**16%**	**8%**	**8%**	**3%**	**6%**	**100%**
FP d'État - Établ. publics	16%	26%	21%	0%	5%	5%	26%	100%

Note technique : l'existence de cycle(s) pluri-hebdomadaire(s) est comptabilisée pour un cycle, le détail n'en étant pas demandé ; l'existence d'un régime de forfait vaut aussi pour un cycle.

Parmi les répondants, la pluralité des cycles possibles résulte souvent dans la fonction publique d'État de la possibilité pour les agents de choisir leur durée hebdomadaire, donc leur nombre de RTT parmi plusieurs combinaisons possibles. Dans la fonction publique hospitalière et, dans une moindre mesure, dans la fonction publique territoriale, la pluralité des cycles résulte davantage d'une pluralité de métiers/fonctions ayant chacun un ou plusieurs cycles possibles.

Commentaire : dans la "fonction publique d'État-Ministères", 2 structures sur 3 comptent 5 cycles de travail ou plus. Dans les services déconcentrés, les établissements publics ou la fonction publique hospitalière, environ 40 % des structures proposent 5 cycles de travail ou plus. Effet taille oblige, le chiffre est bien moindre au niveau de la fonction publique territoriale.

b) dont : nombre de cycles hebdomadaires possibles

	0	1	2	3	4	5	6 et +	Total
FP d'État - Ministères	**0%**	**17%**	**11%**	**11%**	**28%**	**0%**	**33%**	**100%**
FP d'État - Services déconc.	0%	25%	16%	18%	23%	9%	9%	100%
Fonction publique territoriale	2%	60%	17%	12%	4%	2%	2%	100%
Fonction publique hospitalière	0%	24%	28%	14%	3%	7%	24%	100%
Ensemble FP Loiret	**2%**	**49%**	**18%**	**14%**	**7%**	**4%**	**6%**	100%
FP d'État - Établ. publics	5%	37%	16%	5%	11%	11%	16%	100%

Commentaire : le nombre de structures proposant 3 cycles hebdomadaires ou plus varie de quelque 20 % pour la fonction publique territoriale, à quelque 70 % pour la fonction publique d'État (Ministères).

Parmi les répondants, lorsque plusieurs combinaisons possibles sont proposées aux agents pour articuler durée hebdomadaire et nombre de jours de RTT, on observe souvent une préférence, plus ou moins marquée, des effectifs sur la combinaison proposant le plus de jours de RTT et, corrélativement la durée hebdomadaire la plus forte.

c) Distribution des cycles hebdomadaires possibles selon la durée et le nombre de jours de RTT (%)

Durée hebdomadaire	Nombre de jours de RTT															
	0 ou 1	**2 ou 3**	**4 ou 5**	**6 ou 7**	**8 ou 9**	**10 ou 11**	**12 ou 13**	**14 ou 15**	**16 ou 17**	**18 ou 19**	**20 ou 21**	**22 ou 23**	**24 ou 25**	**26 ou 27**	**28, 29 ou 30**	
31,5 à 34	2,9	ε		ε										ε		3,4
35	33,3					ε		ε	ε							33,8
35,5	ε	0,5						ε								0,8
36	3,2	0,8	4,5	2,6	ε							ε		ε	ε	11,9
36,5	0,6	1,1	0,8	0,5	0,6	ε										3,9
37		ε	0,8	1,1	0,5	2,9	2,3									7,9
37,5			ε	ε	1,3	1,3	0,6	5,0				ε	ε			8,9
38				ε	ε	1,3	0,8	1,0	2,1	2,9	ε			ε		9,0
38,5						ε	1,4	3,1	ε	2,1	3,5	ε				10,8
39									0,8	1,1	2,9	2,4		ε	ε	7,6
39,5													ε			0,3
40 à 41												0,6	ε	ε	0,8	1,8
	40,3	2,9	6,3	4,7	3,1	6,0	5,2	9,3	3,4	6,1	6,8	3,5	0,6	0,8	1,1	100,0

Lecture :
Parmi les cycles hebdomadaires existants, 5 % correspondent à la combinaison d'une semaine de 37 heures 30 plus 14 ou 15 jours d'ARTT.

Note technique :
Vu le nombre de cycles hebdomadaires observés, moins d'un millier, la précision relative de certaines cases peut être limitée.
Les "ε" correspondent à des cases avec moins de 0,5 %.

Commentaire : pour un cycle de durée hebdomadaire donnée, le nombre de jours ARTT accordés peut différer de façon assez significative (la différence éventuelle du nombre de jours de congés n'explique que très partiellement une telle variabilité).

2.3. Congés

a) Nombre de jours de congés (hors jours RTT et hors jours de fractionnement)

	25	26 à 27	28 à 29	30 à 32	33 à 35	36 et plus	TOTAL
FP d'État - Ministères	**27%**	**20%**	**7%**	**47%**	**0%**	**0%**	**100%**
FP d'État - Services déconc.	38%	15%	5%	31%	8%	3%	100%
Fonction publique territoriale	55%	26%	7%	9%	2%	0%	100%
Fonction publique hospitalière	47%	43%	10%	0%	0%	0%	100%
Ensemble FP Loiret	**51%**	**27%**	**7%**	**12%**	**3%**	**0%**	**100%**
FP d'État - Établ. publics	32%	16%	0%	42%	0%	11%	100%

Notes techniques :

- ce tableau prend en compte les congés annuels et autres congés collectifs du type "semaine d'hiver", "journée du Maire", "fête locale", etc. mais pas les jours d'ARTT ;
- il ne comptabilise pas les jours de fractionnement, même lorsqu'ils sont accordés de façon automatique. Dans les faits, ces jours augmentent de deux ou trois unités le nombre de jours de congés d'une grande majorité d'agents ;
- il prend en compte certains "autres congés", seulement s'ils sont attribués à l'ensemble des agents, mais ignores ceux attribués seulement à une partie d'entre eux : congés de sujétion, jours de congés supplémentaires en fonction de l'ancienneté, jours de congés supplémentaires en fonction du nombre de dimanche travaillés, …

Commentaires :

- **une fois sur deux, le nombre de jours de congés est supérieur à 25 ;**

- **c'est à l'État que le nombre de jours de congés est le plus important, souvent supérieur ou égal à 30 jours ; une telle situation est rare dans la FPT et inexistante à la FPH ;**

- **les cas des services de l'État avec 36 jours ou plus (en l'occurrence, 45 ou 48 jours) correspondent principalement à des cas d'établissements (d'enseignement) ayant des périodes de fermeture annuelle.**

b) Nombre moyen de jours de congés annuels et autres selon la nature (hors jours RTT et hors jours de fractionnement)

	Congés annuels (hors RTT et hors jours de fractionnement)	Semaine d'hiver	Événements locaux (fête locale par exemple)	Journée du maire, du Conseil départemental, …	**TOTAL**
FP d'État - Ministères	**27,9**	**0,0**	**0,0**	**0,3**	**28,1**
FP d'État - Services déconc.	27,8	0,6	0,2	0,1	28,7
Fonction publique territoriale	25,6	0,4	0,0	0,4	26,4
Fonction publique hospitalière	25,3	0,6	0,2	0,0	26,1
Ensemble FP Loiret	**26,3**	**0,4**	**0,1**	**0,3**	**27,0**
FP d'État - Établ. publics	29,5	0,1	0,0	0,0	29,6

Note technique : Idem tableau précédent 2.3.a).

Commentaire : En moyenne, les congés pour semaine d'hiver, journée du maire, …, représentent moins d'un jour de congés. Les congés pour événements locaux sont rares et d'impact global négligeable.

c) Attribution automatique des jours de fractionnement

	Oui	**Non**	**TOTAL**
Fonction publique d'État - Ministères	**27%**	**73%**	**100%**
Fonction publique d'État - Services déconcentrés	33%	67%	**100%**
Fonction publique territoriale	28%	72%	**100%**
Fonction publique hospitalière	12%	88%	**100%**
Ensemble Fonction publique Loiret	**27%**	**73%**	**100%**
Fonction publique d'État - Établissements publics	45%	55%	**100%**

Commentaire : l'attribution des deux jours de fractionnement (trois pour la fonction publique hospitalière) est automatique dans environ un quart des structures, et apparaît plus rare dans la fonction publique hospitalière.

NB : le bénéfice effectif des deux jours de fractionnement (ou trois pour la FPH) peut être très large même dans une structure où l'attribution n'en est pas automatique.

2.4. Autorisations d'absence

a) Nombre maximal de jours d'autorisations d'absence pouvant être accordés selon le motif

	% Rép.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20 ou +
Mariage de l'agent	100%				7%	2%	79%	3%	3%	4%												
Mariage de membres de la famille	92%	9%	34%	32%	22%	1%	3%	1%														
Décès du conjoint, d'un enfant, d'un parent	99%			1%	36%	2%	55%	2%	1%	2%												
Décès d'autres membres de la famille	94%	7%	41%	21%	25%	5%	2%															
Naissance ou adoption	94%	7%	1%	1%	74%	2%	1%	1%				1%	4%			6%	1%			2%		1%
Garde d'un enfant malade	92%	3%	1%	1%	5%		6%	25%	1%	1%			1%	49%		1%	5%					2%
Rentrée scolaire (**heures**)	63%	73%	9%	6%	3%				9%													
Candidature à un concours administratif	71%	23%	42%	21%	2%	3%	7%	1%		1%		1%										
Attribution d'une médaille à l'agent	54%	85%	6%	1%	5%		1%															2%
Déménagement	60%	20%	63%	10%	6%	1%	1%															
Autres motifs (1)	18%	5%	11%	16%	14%	3%	22%	5%	3%	5%		3%					3%			5%		5%

(1) parmi les autres motifs cités : maladie ou accident grave d'un parent au 1er degré, fête religieuse, veille de concours, mandat électif, délai de route majorant les autorisations d'absence pour motif familial, don du sang, bilan de santé, fête des mères, …

Lecture : 71 % des enquêtés ont répondu à la question sur l'octroi d'autorisations d'absence pour le passage d'un concours administratif. Parmi les répondants, 23 % n'accordent aucune autorisation d'absence, 42 % accordent un maximum de 1 jour, 21 % un maximum de 2 jours.

Note technique : pour la rentrée scolaire, l'autorisation d'absence maximale accordée est exprimée en heures, les autres autorisations d'absence étant exprimées en jours.

Commentaire : certains autorisations d'absence apparaissent bien codifiées et appliquées de façon globalement homogène (mariage de l'agent, naissance ou adoption pour laquelle les réponses à 11 ou 14 jours correspondent visiblement à la prise en compte du congé de paternité) ; pour d'autres cas, une certaine variabilité apparaît de mise (mariage ou décès de membres de la famille, concours administratifs, déménagement).

b) Nombre de jours d'autorisations d'absence accordés ; poids des différents motifs

Le poids relatif des différents motifs est le suivant :

	Ensemble
Mariage de l'agent	5%
Mariage de membres de la famille	2%
Décès du conjoint, d'un enfant, d'un parent	9%
Décès d'autres membres de la famille	2%
Naissance ou adoption	1%
Garde d'un enfant malade	58%
Rentrée scolaire	0%
Candidature à un concours administratif	21%
Attribution d'une médaille à l'agent	1%
Déménagement	1%
Ensemble des répondants	**100%**

Note technique : les résultats de ce b) sont calculés avec une pondération fonction du nombre d'agents concernés, ceci expliquant la précision limitée du premier chiffre donné.

Commentaire : La garde d'enfant malade est le principal motif d'absence et représente près des 3/5èmes du total. Les motifs liés à un événement familial (mariage, décès et naissance hors congés de maternité ou de paternité) en représentent 1/5ème, de même que le passage d'un concours administratif. Les autres motifs ont un impact relatif quasi-négligeable.

Le nombre global de jours d'autorisations d'absence effectivement accordés à un agent se situe, en moyenne, entre 1 et 2 jours par an, ceci quel que soit le versant de la fonction publique considéré.

2.5. Contrôle et comptabilisation des horaires

a) Méthode de contrôle des agents permanents

Fonction publique d'appartenance et niveau hiérarchique	Système automatisé	Système manuel (signature)	Contrôle hiérarchie ou collègues	Pas de contrôle
Fonction publique d'État A	40 %	5 %	15 %	35 %
FPE B et C	60 %	10 %	25 %	10 %
Fonction publique territoriale A	5 %	10 %	45 %	35 %
FPT B et C	5 %	10 %	50 %	30 %
Fonction publique hospitalière A	10 %	5 %	40 %	40 %
FPH B et C	15 %	10 %	70 %	10 %

Note technique : la précision limitée des données de ce tableau a amené à les arrondir aux 5 % près. Dès lors le total de chaque ligne peut être égal à 95 % ou 105 %.

Commentaire :

- **pour la fonction publique d'État, le système automatisé avec badgeuse prédomine, notamment pour les cadres B et C, et apparaît beaucoup plus rare dans les autres versants de la fonction publique ;**
- **pour les cadres, l'absence de contrôle est le cas d'environ 1/3 des structures, quel que soit le versant de la fonction publique ;**
- **dans tous les cas de figure, le contrôle par signature représente quelque 10 %.**

b) Niveau de l'écrêtage en fin de mois (pour la fonction publique d'État)

Note technique : cette question n'a été exploitée qu'au niveau de la fonction publique d'État, pour laquelle le contrôle des horaires par système automatisé est le plus répandu. La question posée était : " S'il existe une limite dans la prise en compte des dépassements d'horaire pour les agents en horaires variables avec contrôle (écrêtage), quelle est cette limite ? "

Commentaire : 75 % des répondants (appartenant à la fonction publique d'État) ont déclaré que la limite est de 12 heures (à chaque fin de mois). Pour les autres, cette limite est à 10 heures (10 %), voire équivaut à une journée de travail ou même parfois moins.

c) Existence d'agents dont la durée de la pause repas ou du temps d'habillage sont comptabilisés dans leur temps de travail

La question posée était : " Certains agents ont-ils la durée de la pause repas ou du temps d'habillage comptabilisés dans leur temps de travail ? "

	Oui
Fonction publique d'État	32 %
Fonction publique territoriale	38 %
Fonction publique hospitalière	93 %

Commentaire : c'est essentiellement et de manière massive dans la FPH que le temps de repas et d'habillage est compté dans le temps de travail

d) Existence de règles ou de dispositifs particuliers pour la comptabilisation des petites pauses (prises pendant la période travaillée)

La question posée était : " Existent-ils des règles ou des dispositifs particuliers pour la comptabilisation des petites pauses prises pendant la période travaillée (par exemple, pour les pauses cigarettes) ? "

Commentaire : De façon quasi-générale (95 % des réponses), il n'existe pas de dispositifs de comptabilisation des petites pauses.

2.6. Existence de dérogation aux garanties minimales de durée du travail

Parmi vos agents, y a-t-il de personnes concernées par des dérogations permanentes ou exceptionnelles des garanties minimales de durée du travail ?

	Oui
Fonction publique d'État	26%
Fonction publique territoriale	10%
Fonction publique hospitalière, soit :	57%
- Établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPA)	*11%*
- Hôpitaux	*79%*
Ensemble des répondants	19%

<u>Commentaire</u> : la fonction publique hospitalière, du seul fait des hôpitaux, se distingue avec davantage de cas de dérogations aux garanties minimales de durée du travail.

Le tableau suivant présente quelques exemples d'activité entraînant des dérogations, permanentes ou exceptionnelles, aux garanties minimales de durée du travail :

Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
Dédouanement en dehors des heures d'ouverture (Douanes)	Gardes incendie et secours	SAMU
Cycle 3/3 nuit ou cycle 3/3 jour, prolongations de service (Police)	Missions de sécurité publique	Équipe sécurité, sécurité incendie
Garde et surveillance des infrastructures et équipements (maritimes ou de transport routier)	Conseil Municipal	Infirmiers, sages-femmes, …
Prises en charge des mineurs placés 24/24, permanences éducatives auprès du tribunal	Entretien-maintenance des bâtiments	Continuité du service (gestion des admissions, unités d'hospitalisation)
Activités de surveillance du territoire et de maintenance des systèmes (Défense)	Viabilité hivernale, salage et déneigement	Service de réanimation
Chauffeurs du ministre et du cabinet, huissiers	Animateurs culturels, théâtre	Techniciens laboratoire
Contrôles Inspection du Travail	Gardiennage gymnase	Manipulateurs radio
Directeur d'unité territoriale	Agents chargés de la restauration	Meilleure articulation jour/nuit
…	Manifestation culturelle ou sportive, marché de Noël	…

2.7. Durée annuelle prescrite des cycles hebdomadaires observés

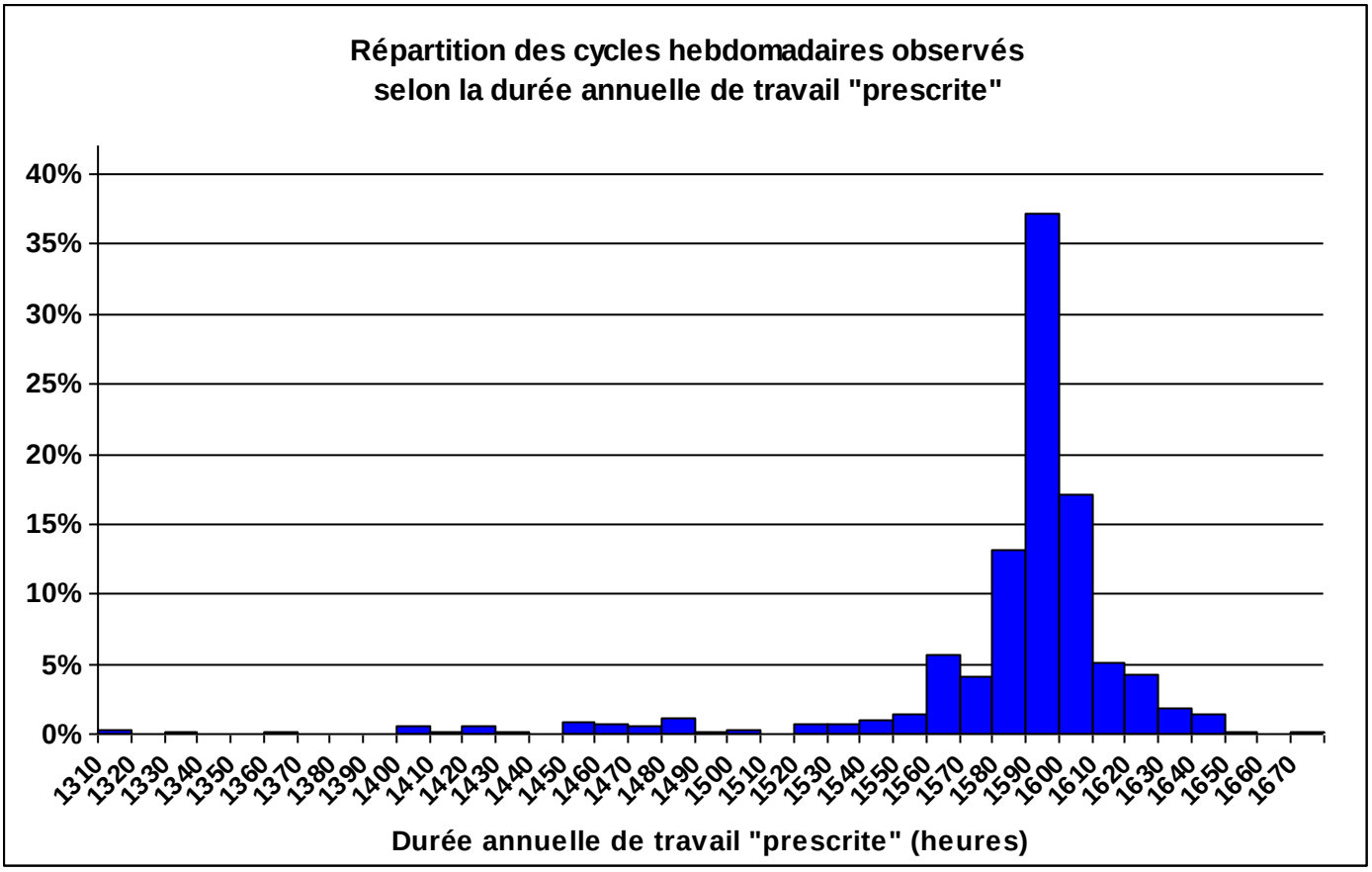
Pour chaque cycle hebdomadaire, la durée annuelle induite a été calculée, compte tenu des nombres de jours de congés et de RTT qui lui sont associés. Le calcul est le suivant :

"Durée annuelle prescrite" = (253 - Nb Congés - Nb RTT) x (Durée hebdomadaire / 5)
(253 étant le nombre moyen de jours d'une année hors samedis, dimanches et hors jours fériés ne tombant pas un samedi ou un dimanche).

Par exemple, avec 35 heures hebdomadaires, 25 jours de congés et 0 d'ARTT :
(253 - 25 - 0) x (35 / 5) = 228 x 7 = 1 596 heures

Ne sont pas pris en compte les jours de fractionnement (qui réduiraient cette "durée annuelle prescrite", ni les congés rares et non attribués collectivement (congés de sujétion, congés fonction de l'ancienneté, …). Les cycles inférieurs à 1 607 h peuvent correspondre à la prise en compte de sujétions particulières (travail de nuit, le week-end, …).

Durée annuelle prescrite (heures)	< 1400	de 1400 à 1500	de 1500 à 1550	de 1550 à 1580	de 1580 à 1600	de 1600 à 1620	de 1620 à 1650	> 1650
Nb de cycles (%)	< 1%	5%	3%	11%	50%	22%	8%	< 1%



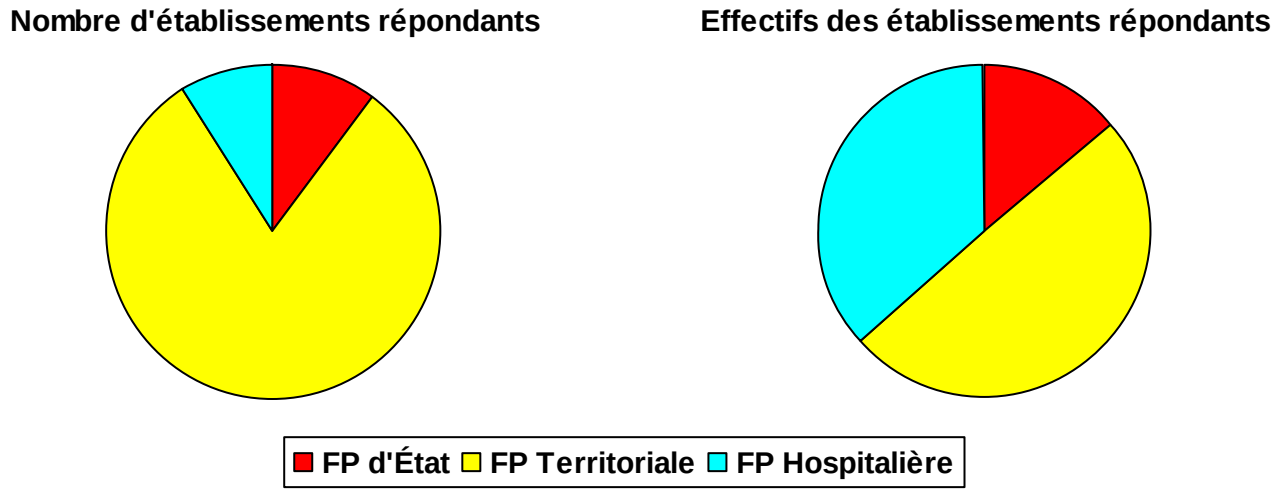
Lecture : 5,1 % des cycles hebdomadaires proposés correspondent à une durée annuelle de travail "prescrite" comprise entre 1610 et 1620 heures.

<u>Commentaire</u> : plus de 9 cycles hebdomadaires sur 10 correspondent à une "durée annuelle " comprise entre 1 550 h et 1 650 h.

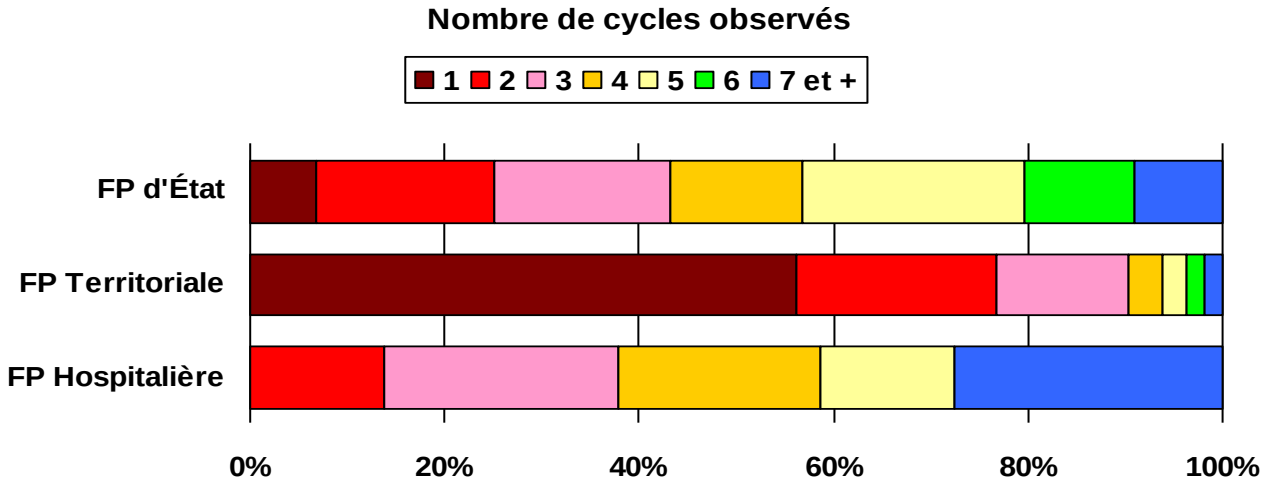
2.8. Présentation des données du Loiret

226 établissements ont répondu à l'enquête, soit un taux de réponse de 52 %. En termes d'effectif, ils représentent plus de 22 000 agents.

	Nb de questionnaires recueillis	Taux de réponse	Effectif des répondants
Fonction publique d'État	23	88%	3 100
Fonction publique territoriale	183	49%	11 100
Fonction publique hospitalière	20	69%	8 200
Fonction publique Loiret	**226**	**52%**	**22 400**



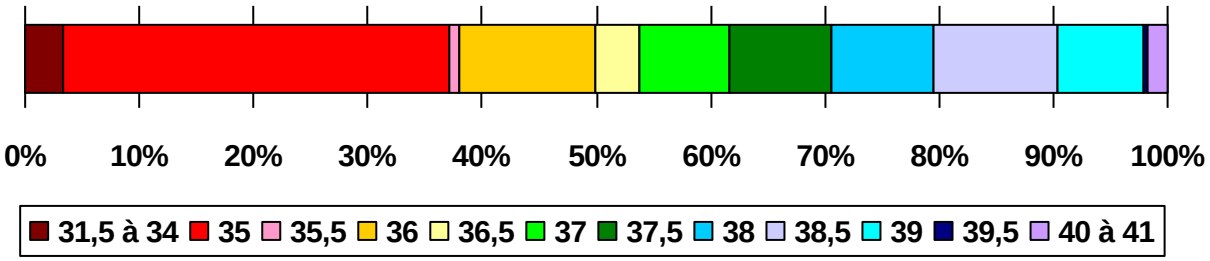
Le nombre moyen de cycles de travail possibles dépasse les 4 pour la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière. Effet taille oblige, ce chiffre est d'environ 2 pour la fonction publique territoriale, mais dépasse également les 4 pour les structures comptant plus de 100 agents.



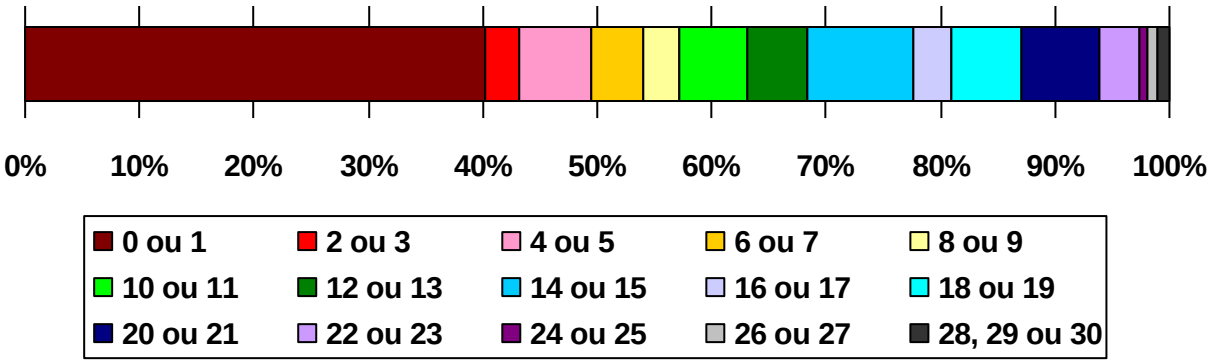
En ce qui concerne les cycles de travail hebdomadaires, les horaires hebdomadaires des cycles observés s'étendent de 31,5 heures à 41 heures. De façon corrélée, le nombre de jours d'ARTT varie de 0 à 30.

(pour le tableau croisant les combinaisons horaires hebdomadaires / jours ARTT, se reporter au 2.2.c)

Horaires hebdomadaires des cycles hebdomadaires observés

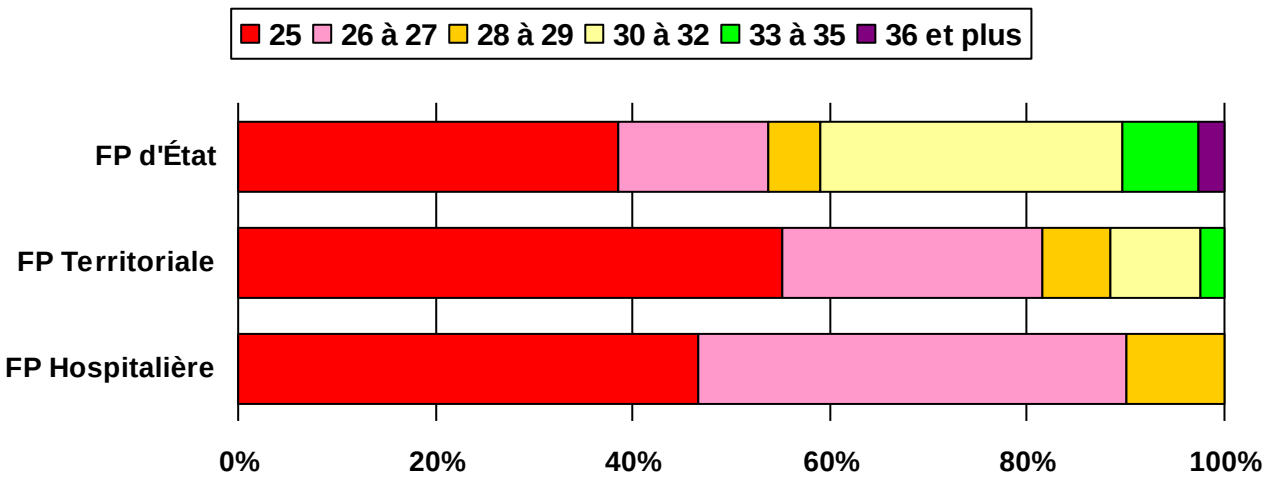


Nombre de jours ARTT des cycles hebdomadaires observés

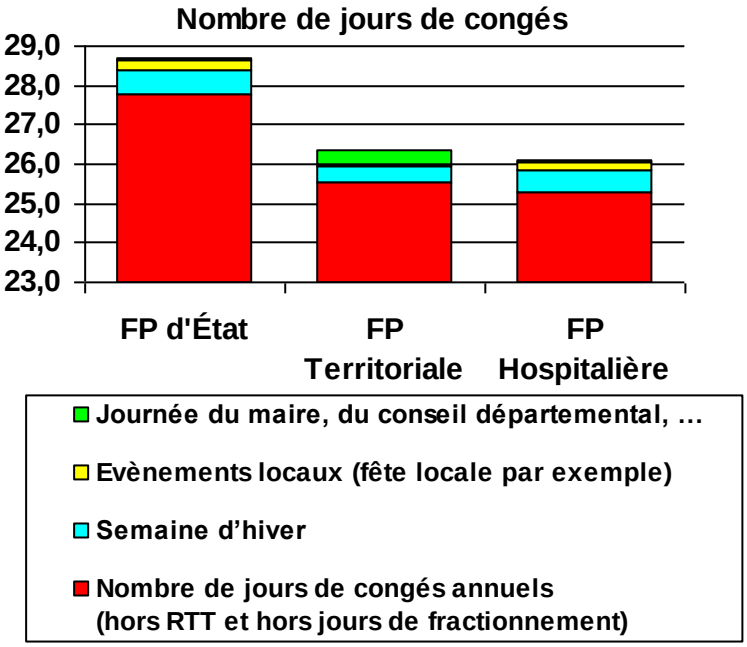


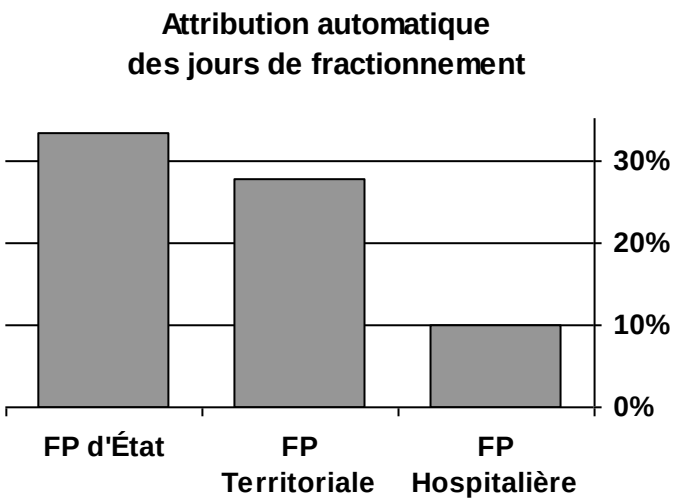
Pour 99 % des établissements, le nombre de jours de congés va de 25 à 35 jours, avec deux cas observés à un niveau très supérieur (45 et 48 jours).

Nombre de jours de congés

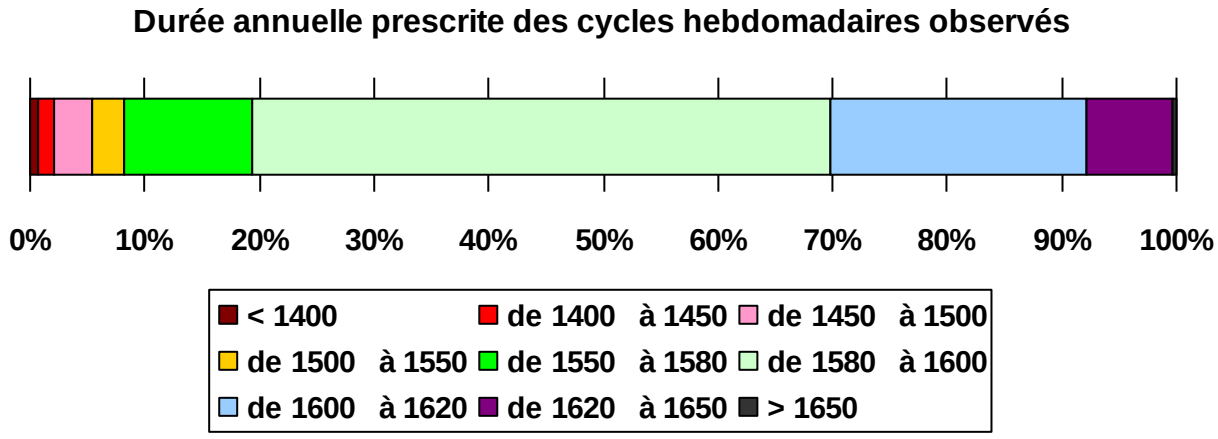


En moyenne, le nombre de jours de congés est de 27. Les jours de fractionnement, non compris dans ce chiffre, sont attribués automatiquement dans un quart des structures (3 jours pour la fonction publique hospitalière, 2 pour les autres versants de la fonction publique).





Près des trois quarts des cycles hebdomadaires observés correspondent à une durée annuelle prescrite entre 1 580 h et 1 620 h, et plus de 90 % se situent entre 1 550 h et 1 650 h *(se reporter aux notes techniques du 2.7 ; ne sont pas pris en compte les jours de fractionnement ni les congés rares et non attribués collectivement ; il est par ailleurs rappelé que des cycles inférieurs à 1 607 h peuvent correspondre à la prise en compte de sujétions particulières).*



ANNEXE 4 : LES PRINCIPALES REALISATIONS DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE EN MATIERE DE CONNAISSANCE DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La statistique publique mène différents travaux abordant la question du temps de travail dans la fonction publique.

On peut distinguer principalement les enquêtes d'une part (I), les exploitations de bilans sociaux d'autre part (II).

1. LES ENQUETES

Les principales enquêtes régulières de la statistique publique traitant du temps de travail sont :

- l'enquête Emploi en continu de l'Insee,
- l'enquête Conditions de travail de la Dares
- l'enquête Coût de la main d'œuvre et structure des salaires (Cmoss) de l'Insee[123].

1.1. L'enquête Emploi en continu (Insee)

1.1.1. Présentation de l'enquête Emploi en continu

L'enquête emploi, collectée par l'Insee, est la principale source statistique disponible pour l'analyse du marché du travail et des conditions d'emploi. Elle est en particulier la source de référence pour la mesure du chômage. La durée du travail fait partie des thèmes abordés sous trois aspects :

- les horaires « habituels » ;
- la description de la semaine de référence[124], pour mesurer la durée effective du travail (durée effective, nombre de jours d'absence par grand motif, heures supplémentaires) ;
- les conditions de travail atypique (travail le samedi, le dimanche, la nuit, le soir) ;

Collectée auprès des ménages ordinaires (c'est-à-dire vivant dans des logements), l'enquête permet de disposer d'informations homogènes sur l'ensemble du marché du travail : les salariés du secteur privé, les travailleurs indépendants, les salariés des trois fonctions publiques. L'enquête est collectée de façon continue, toute l'année, les échantillons étant construits de façon à avoir une représentativité trimestrielle pour les indicateurs conjoncturels (notamment le chômage). Ses résultats globaux sont publiés annuellement et correspondent à des moyennes annuelles. Elle est réalisée sur un large échantillon, avec plus de 160 000 personnes distinctes interrogées chaque année (certaines l'étant plusieurs fois), dont plus de 70 000 en première interrogation. Cela ne permet cependant pas d'entrer dans des analyses très fines, qui chercheraient par exemple à étudier des situations relatives à des catégories trop précises. L'enquête fait l'objet d'un règlement européen, qui s'est renforcé progressivement de façon à assurer une comparabilité entre pays, principalement centrée sur la mesure de l'activité et du chômage. Les différences de mise en œuvre pratique peuvent cependant continuer de perturber les comparaisons entre pays.

[123] Pourrait aussi être citée l'enquête « Emploi du temps » et notamment son module particulier sur les enseignants.

[124] La semaine de référence a un rôle pivot dans l'enquête puisque les personnes sont considérées comme étant en emploi si elles ont travaillé au moins une heure au cours de cette semaine.

Le questionnaire a fortement évolué en 2013. Il n'est donc pas toujours possible de comparer les statistiques relatives aux années 2013 et suivantes aux années antérieures. C'est par exemple le cas pour les horaires atypiques. Le repérage des personnes au forfait a également été supprimé, ce que l'on peut regretter.

La taille de l'échantillon permet de disposer de statistiques annuelles sur l'ensemble des agents de chacune des trois fonctions publiques, mais cet axe d'analyse mériterait d'être systématiquement mis en œuvre, au même titre que la nomenclature des professions et catégories professionnelles (PCS).

Pour obtenir des informations sur certaines professions particulières, sous réserve d'être suffisamment nombreuses, il devrait être possible de cumuler deux à quatre enquêtes Emploi successives, de façon à disposer de données plus détaillées, en moyenne annuelle sur 2 à 4 ans. Ceci mériterait à tout le moins d'être étudié.

1.1.2. Quelques résultats de l'enquête Emploi en continu

a) Durée annuelle effective de travail (pour un salarié à temps plein, en heures)

Ensemble des salariés à temps plein,
hors enseignants, magistrats, militaires[125] et médecins hospitaliers

	Moyenne 2013-2014
Fonction publique d'État	1 627
Fonction publique territoriale	1 578
Fonction publique hospitalière	1 546
Ensemble Fonction publique	**1 584**
Secteur privé	1 694

Source : Insee, Enquêtes Emploi 2013 et 2014, pondérations disponibles en 2015
(calcul fait pour la mission) : Champ : France métropolitaine

Cette durée annuelle effective est une reconstitution statistique à partir de la durée travaillée pour une "semaine de référence", cette durée étant déclarée par le travailleur lui-même.

Commentaire : la « moyenne » issue de cette enquête 2013/2014 indique que la fonction publique a une durée annuelle de travail moindre que dans le secteur privé.

La mission s'est essayée au calcul de durées annuelles pour certaines professions de la fonction publique en cumulant les résultats des 4 enquêtes emploi 2011-2014

[125] Militaires relevant du ministère de la Défense

Personnels de directions et ingénieurs	**1 742**
Administratifs de catégorie A - État	**1 787**
Administratifs de catégorie A - Collectivités locales et hôpitaux	**2 073**
Infirmiers, sages-femmes, puéricultrices	**1 696**
Animateurs socioculturels et de loisir	**1 509**
Administratifs de catégorie B - État	**1 571**
Administratifs de cat. B - Collectivités locales et hôpitaux	**1 730**
Adjoints administratifs de l'État	**1 485**
Agents de service - autres établissements	**1 402**
Agents de service hospitalier	**1 572**
Aides-soignants	**1 593**
Agents de police de l'État	**1 673**
Pompiers	**2 564**

Commentaire : le tableau révèle les grandes différences de durée annuelle de travail entre « professions » et donc l'absence de sens d'une moyenne.

b) Nombre habituel d'heures travaillées par semaine, heures supplémentaires comprises

Ensemble des salariés à temps plein, (hors enseignants, magistrats, militaires[126] et médecins hospitaliers) (situation moyenne 2013-2014, %)

En %	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Salariés du secteur privé
Moins de 35 heures	3	3	4	2
35 heures	20	43	41	39
36 heures	3	4	4	2
36 heures 30	1	0	0	1
37 heures	6	6	6	4
37 heures 30	8	5	13	3
38 heures	8	3	4	3
38 heures 30	5	0	1	0
39 heures	9	12	8	13
39 heures 30	0	0	0	0
40 heures	15	10	9	12
Plus de 40 heures	22	13	9	21
	100	100	100	100

Source : Insee, Enquêtes Emploi 2013 et 2014, pondérations disponibles en 2015.
(calcul fait pour la mission) / Champ : France métropolitaine

Commentaire : il existe une grande similitude entre fonctions publiques et fonction publique/secteur privé quant à l'utilisation des cycles horaires

c) Part des agents déclarant travailler au forfait

Ensemble des salariés de la fonction publique (situation 2012, %)

[126] Militaires relevant du ministère de la Défense

	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Ensemble fonction publique
Hommes	7,5	4,2	9,5	6,6
Femmes	5,1	4,7	6,7	5,4
Ensemble	6,3	4,5	7,4	5,9

Source : enquête Emploi 2012, Insee. Traitement DGAFP, DES *(rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2015)* Champ : France métropolitaine

d) Régularité des horaires

Ensemble des salariés (situation moyenne 2013-2014, %)

	À peu près les mêmes horaires d'une semaine sur l'autre	**Horaires alternés**	**Horaires variables d'une semaine sur l'autre**
Hors enseignants, magistrats, militaires[127] et médecins hospitaliers			
Fonction publique d'État	79	4	17
Fonction publique territoriale	83	3	13
Fonction publique hospitalière	46	20	34
Secteur privé	73	7	20
Parmi les salariés des trois fonctions publiques			
Personnels de directions et ingénieurs	79	1	20
Administratifs de catégorie A - État	85	0	15
Administratifs de cat. A - Coll. loc. et hôpitaux	81	0	19
Infirmiers, sages-femmes, puéricultrices	41	19	39
Animateurs socioculturels et de loisir	86	1	13
Administratifs de catégorie B - État	87	1	12
Administratifs de cat. B - Coll. loc. et hôpitaux	86	2	12
Adjoints administratifs de l'État	92	1	7
Agents de service - écoles primaires	95	0	4
Agents de service - autres établissements	91	5	4
Agents de service hospitalier	89	2	9
Aides-soignants	29	30	41
Auxiliaires de puéricultrice	39	19	42
Agents de police de l'État	51	22	27
Gendarmes	18	2	80
Pompiers	33	16	51
Aides à domiciles, travailleuses familiales	69	3	27
Cuisiniers	75	6	18

Source : Insee, Enquêtes Emploi 2013 et 2014, pondérations disponibles en 2015.
*(calcul fait pour la mission)/*champ : France métropolitaine

[127] Militaires relevant du ministère de la Défense

e) Horaires atypiques effectués par les salariés au cours des quatre dernières semaines

Ensemble des salariés (situation moyenne 2013-2014, %)

	Travail de nuit			Travail le samedi			Travail le dimanche			Synthèse : Horaires atypiques ?		
	Oui, la moitié des heures de travail ou plus effectuées entre minuit et 5 heures	Oui parfois (moins de la moitié des heures)	Non	Oui, au moins deux samedis au cours des quatre semaines	Oui parfois (un samedi)	Non	Oui, au moins deux dimanches au cours des quatre semaines	Oui parfois (un dimanche)	Non	Oui ("oui" aux trois questions)	Non ("non" aux trois questions)	Situation inter-médiaire
Hors enseignants, magistrats, militaires[128] et médecins hospitaliers												
Fonction publique d'État	4	6	91	13	10	78	9	7	83	14	75	10
Fonction publique territoriale	2	4	94	15	9	76	9	6	85	16	74	9
Fonction publique hospitalière	12	8	80	40	16	44	38	15	47	45	41	14
Secteur privé	3	5	91	26	8	66	10	5	85	28	63	9
Parmi les salariés des trois fonctions publiques												
01.Personnels de directions et ingénieurs	1	8	91	10	14	76	7	6	87	12	74	14
02.Administratifs de catégorie A - État	1	3	96	8	11	81	4	6	90	9	80	11
03.Administratifs de cat. A - Coll. loc. et hôpitaux	0	6	94	9	14	77	4	7	89	10	75	16
04.Infirmiers, sages-femmes, puéricultrices	17	12	71	40	18	42	37	17	46	46	38	16
05.Animateurs socioculturels et de loisir	0	1	98	9	8	83	3	5	93	9	82	9
06.Administratifs de catégorie B - État	0	2	98	3	5	93	2	3	96	3	92	5
07.Administratifs de cat. B - Coll. loc. et hôpitaux	2	2	96	12	8	81	4	4	91	12	79	9
08.Adjoints administratifs de l'État	1	1	98	9	6	85	3	3	94	9	84	6
09.Agents de service - École primaire	0	0	100	2	1	96	0	1	99	2	96	2
10.Agents de service - autres établissements	0	1	99	2	3	94	1	1	98	2	93	5

[128] Militaires relevant du ministère de la Défense

11.Agents de service hospitalier	1	2	97	11	7	83	5	5	91	12	81	7
12.Aides-soignants	17	7	77	62	16	23	60	15	25	67	21	13
13.Auxiliaires de puéricultrice	10	4	86	21	5	74	19	6	75	23	73	4
14.Agents de police de l'État	20	13	67	48	23	30	41	24	35	53	26	21
15.Gendarmes	10	64	26	67	16	17	67	16	18	70	14	16
16.Pompiers	34	35	31	40	28	32	34	26	39	57	20	23
17.Aides à domiciles, travailleuses familiales	12	14	75	53	10	37	43	10	46	54	36	10
18.Cuisiniers	0	2	98	21	16	64	21	11	69	21	64	15

Source : Insee, Enquêtes Emploi 2013 et 2014, pondérations disponibles en 2015/*(calcul fait pour la mission)* /Champ : France métropolitaine

Les questions sur les horaires portent sur la semaine de référence et les trois semaines qui précèdent. La semaine de référence est celle sur laquelle portent les questions destinées à savoir si la personne est en emploi, au chômage, etc.

Commentaire : alors que dans le secteur privé, 28 % des salariés déclarent cumuler même occasionnellement travail de nuit, le samedi ou le dimanche, dans la FPH ce sont 45 % des agents qui cumulent ces trois sujétions d'horaires atypiques.

f) Les congés et RTT par type d'employeur

Ensemble des salariés ayant au moins un an d'ancienneté dans leur emploi principal, hors personnels enseignants du secteur de l'éducation et militaires (situation 2010)

	Nombre de jours de congés + RTT	Nombre de semaines de congés + RTT
Ensemble fonction publique	**45**	**7,6**
Fonction publique d'État	48	8,0
Fonction publique territoriale	45	7,4
Fonction publique hospitalière	44	7,3
Employeur particulier	**26**	**4,3**
Entreprise, association	**36**	**5,9**
De 1 à 9 salariés	29	4,9
De 10 à 49 salariés	32	5,3
De 50 à 199 salariés	37	6,1
De 200 à 999 salariés	38	6,4
Plus de 1000 salariés	40	6,6

Source : enquête Emploi 2010, Insee *(Insee Première n°1422, repris dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2015)* Champ : France métropolitaine

Lecture : en 2010, les salariés d'une entreprise ou d'une association ont pris en moyenne 36 jours ouvrables de congé + RTT, correspondant à 5,9 semaines.

Note technique : ce tableau traite simultanément des jours de congés et des jours RTT, lesquels ne sont pas de même nature, le nombre de jours RTT étant lié à l'organisation du travail (et notamment à la durée hebdomadaire pour les agents en cycle hebdomadaire). Cet état de fait vient de la difficulté pratique qui résulte de l'indifférenciation en gestion, dans certaines organisations, des jours RTT et des congés ordinaires, laquelle les rend donc impossible à distinguer pour les enquêtés correspondant ;

Commentaire : les agents de la fonction publique comptent davantage de jours non travaillés, dus aux jours de congés ainsi qu'aux jours de RTT découlant de l'organisation du travail, que ce qui est observé dans les autres secteurs employeurs.

1.2. L'enquête sur les conditions de travail (Dares)

1.2.1. Présentation de l'enquête Conditions de travail

L'enquête Conditions de travail est une enquête régulièrement conduite par la DARES, jusqu'à récemment environ tous les 7 ans : celle de 2012-2013 constituait la 6ème édition. Elle aborde la description concrète du travail, de son organisation et de ses conditions, selon divers angles : les marges de manœuvre, la coopération, les rythmes de travail, les efforts physiques ou les risques encourus, etc. Les horaires de travail sont également abordés.

En plus de l'actualisation des résultats des enquêtes précédentes, l'enquête de 2012-2013 a comporté plusieurs innovations notables :

- un traitement approfondi de l'exposition aux risques psychosociaux des actifs ;

- une augmentation de taille d'échantillon de 50 %, qui a eu lieu principalement sur le champ de la fonction publique ;
- parallèlement à l'enquête "traditionnelle" auprès des actifs occupés, envoi d'un questionnaire postal auprès des employeurs des salariés interrogés.

L'enquête a compté plus de 20 000 répondants pour le volet "actifs occupés" et presqu'autant d'établissements employeurs sur l'ensemble des secteurs d'activité, y compris le secteur public.
Les principaux résultats de cette enquête en matière de temps de travail apparaissent dans le rapport annuel de la DGAFP.

1.2.2. Quelques résultats de l'enquête Conditions de travail

a) Contraintes horaires, travail de nuit, travail le dimanche, astreintes, …

Ensemble des salariés (2013, %)

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

Source : Enquête Conditions de travail 2013, Dares, DGAFP, Drees, Insee. Traitement Dares et DGAFP, département des études et des statistiques *(rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2015)*

Commentaire : les familles de métiers les plus confrontées au travail le samedi et le dimanche sont les familles Soins, Sécurité-Défense et Justice.

1.3. L'enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (Cmoss) (Insee)

1.3.1. Présentation de l'enquête CMOSS

L'enquête Coût de la main d'œuvre et la structure des salaires (Cmoss) est collectée par l'Insee dans le cadre d'un règlement cadre européen qui vise à permettre des comparaisons sur le coût du travail et les salaires. Elle comprend deux volets : l'un sur le coût de la main d'œuvre (ECMO), l'autre sur la structure des salaires (ESS). Sur un cycle de quatre ans, l'enquête aborde le premier volet pendant deux années consécutives, puis elle aborde le second volet les deux années suivantes. Outre le détail des différents éléments de la rémunération des salariés (salaire de base, rémunérations des heures supplémentaires, primes

et compléments divers...) et du coût du travail (cotisations), elle recueille également des éléments sur la structure du temps de travail (temps rémunéré et temps travaillé). La plupart des questions relatives à la durée du travail appartiennent au tronc commun abordé dans les deux volets.

L'enquête CMOSS « standard» couvre le secteur privé, les collectivités locales et la FPH avec un échantillon d'environ 17 000 établissements et 150 000 salariés. Pour la première fois en 2011, et ceci a été renouvelé fin 2015, une enquête complémentaire a été faite directement auprès d'agents de la fonction publique d'État, tirés dans le fichier du Système d'information sur les agents des services publics (SIASP) : l'échantillon compte 33 000 individus et tient compte du sexe, de l'âge, de la catégorie statutaire, du statut, du ministère ou établissement de rattachement (au sens budgétaire) et du lieu de travail de l'agent.

En matière de temps de travail, le questionnaire du volet standard (donc pour la FPH et la FPT) aborde notamment le forfait et, pour l'année de référence, les nombres de jours de RTT pris ou versés sur le Compte Épargne-Temps (CET), les jours fériés chômés et ponts accordés, les absences pour maladie et l'ensemble des autres absences. Le questionnaire diffère légèrement pour la FPE.

1.3.2. Quelques résultats de l'enquête CMOSS

L'enquête CMOSS est analysée selon les nomenclatures standards que sont celle des professions et catégories socioprofessionnelles, ainsi que celle d'activité. Ces deux nomenclatures utilisées à un niveau assez agrégé (en raison de la précision de l'enquête) ne permettent pas la distinction aisée de la fonction publique (cf. tableau ci-dessous).

Nombre d'heures travaillées par salarié en EQTP

BOS - Ensemble hors agriculture	**1 537**
B_N - Industrie et services marchands	**1 573**
O_S - Autres services	**1 474**
O - Administration publique	1 481
P – Enseignement	1 547
Q - Santé humaine et action sociale	1 431
R - Arts, spectacles et activités récréatives	1 508
S - Services non marchands	1 496

Champ : France métropolitaine, établissements des entreprises de 10 salariés ou plus, hors agriculture, activités des ménages en tant qu'employeurs, activités extraterritoriales et défense. Source : Insee, enquête sur le coût de la main-d'œuvre / Ecmo 2012, enquête auprès des salariés de l'État.

Commentaire : la durée moyenne annuelle de temps travaillé par salarié est de 1537 heures et de 1481 heures dans les administrations publiques.

2.1. Les bilans sociaux de la fonction publique territoriale (DGCL-CNFPT)

La réalisation de bilans sociaux des entités relevant de la fonction publique territoriale est encadrée réglementairement par le décret n°97-443 du 25 avril 1997, qui prévoit qu'une fois tous les deux ans, « avant le 30 juin de chaque année paire », un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement, du service ou du groupe de services est présenté au comité technique. « Le rapport est arrêté au 31 décembre de l'année impaire précédant celle de sa présentation. Il porte sur la totalité de cette année impaire. La liste des informations devant y figurer est fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé des collectivités territoriales. (…) ces informations sont relatives notamment à l'état des emplois et à leur répartition, à la rémunération, aux conditions d'hygiène et de sécurité, au temps de travail et aux relations sociales. » (article 1).

En application du décret, l'arrêté ministériel du 24 juillet 2013 fixe la liste des indicateurs contenus dans le bilan social relatif à l'année 2013. Un arrêté du 28 septembre 2015 fixe le contenu du bilan social 2015.

La Direction générale des collectivités locales (DGCL) complète la commande par une instruction de mise en œuvre transmise aux préfets (NOR : INT/B/132999/C du 30 décembre 2013 pour les bilans sociaux 2013). Celle-ci demande notamment aux collectivités de remonter les informations à la DGCL en utilisant un fichier Excel préformaté.

En termes de calendrier, le bilan social relatif à l'année impaire N, doit être présenté en comité technique de la collectivité avant le 30 juin de l'année N+1. Il doit être transmis au préfet dans les trois mois suivants la présentation en comité technique, ainsi qu'au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, directement ou via les centres de gestion. La synthèse nationale de « l'exhaustivité » des bilans sociaux fait l'objet d'une exploitation statistique par la DGCL et de publications en partenariat avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Cette synthèse a été publiée en juin 2014 pour les bilans sociaux 2011 ; les données relatives à 2013 devraient être diffusées prochainement, au 1er semestre 2016.

Outre sans doute des problèmes de moyens et de priorité, un délai d'exploitation est nécessaire, permettant à la DGCL de procéder à des traitements destinés à assurer la représentativité des résultats : contrôles de cohérence ; apurement des données ; pondération pour traiter la non réponse totale.

Pour l'année 2011, 24 148 bilans sociaux ont été collectés, soit un taux de réponse brut de 62%, abaissé à 51% une fois exclus les rapports non exploitables. Ce taux est toutefois en amélioration (45% pour les bilans sociaux 2009 et 31% pour les bilans sociaux 2007). Les grosses collectivités répondant mieux, le taux de couverture des effectifs est meilleur : 76% pour 2011 (73% pour 2009 et 65% pour 2007). [129]

[129] Il existe d'autres opérations pour exploiter les bilans sociaux de collectivités territoriales. La plus importante concerne le Centre Interdépartemental de Gestion de la Grande Couronne de la Région d'Île-de-France, à Versailles, lequel fait remonter les bilans de ses membres. Ce centre dispose ainsi d'une base de données couvrant une part notable des agents de la fonction

En conclusion, cette exploitation des bilans sociaux de la fonction publique territoriale doit être vue positivement, car cette opération bénéficie tout à la fois d'un cadre règlementaire, d'un dispositif centralisé de collecte, et d'une validation par le Service statistique public (SSP) ; la hausse continue du taux de réponse témoigne également d'une opération qui s'inscrit de mieux en mieux dans la pratique des collectivités. Cependant, les délais de mise à disposition apparaissent excessivement longs, avec un délai de près de 2 ans entre la date limite de transmission des bilans par les collectivités[130], et celle de diffusion des résultats.

En la matière, les axes de progrès pourraient concerner la remontée des réponses, par exemple avec la mise en place d'une interface internet, permettant un retour direct et mieux contrôlé. La DGCL pourrait aussi viser à diffuser rapidement quelques résultats partiels, bien avant la sortie du dossier complet. Il est aussi possible d'imaginer d'enrichir quelque peu les informations relatives au temps de travail devant figurer dans les bilans sociaux, en vue de disposer d'informations homogènes avec les deux autres versants de la fonction publique, étant entendu qu'une telle opération devrait se faire dans le souci d'une certaine continuité avec l'existant et en évitant toute dérive par trop inflationniste, au risque de perturber les pratiques en cours.

2.2. Les bilans sociaux de la fonction publique hospitalière (ATIH)

La réalisation des bilans sociaux des établissements publics relevant de la fonction publique hospitalière a été refondue en 2012. Elle est encadrée par le décret n° 2012-1292 du 22 novembre 2012, qui stipule notamment que le bilan social comprend des informations relatives aux rémunérations et charges accessoires, à l'absentéisme ou aux conditions de travail. L'organisation du temps de travail n'est pas explicitement citée mais peut relever, selon les sujets, de ces trois thèmes.

Conformément à ce décret, un arrêté ministériel, en date du 5 décembre 2012, fixe les modalités d'adoption et le contenu du bilan social des établissements publics concernés (établissement énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière). Cet arrêté liste un certain nombre d'informations obligatoires, dont une circulaire de la Direction générale de l'offre de soin (DGOS) précise les modalités de calcul dans une instruction en date du 2 janvier 2013. Le bilan social peut naturellement contenir des informations complémentaires ne figurant pas dans le socle obligatoire.

L'obligation de produire un bilan social ne concerne que les établissements de plus de 300 agents, en application des dispositions du Code du travail (article L 2323-68).

Un processus de collecte centralisée a été mis en place, sous la responsabilité de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH). Une application disponible en ligne, avec code d'accès, permet ensuite aux établissements de disposer de résultats leur permettant de se comparer, entre établissements, catégories d'établissements, entre région...

---

publique territoriale, de l'ordre du tiers. Des vérifications de cohérence sont faites mais sans réel traitement de la non réponse partielle, ni de la non réponse totale. Les résultats sont ainsi disponibles plus rapidement que par la DGCL et le CNFPT, permettant aux adhérents de disposer de données pour se comparer, mais la représentativité au sens statistique n'est pas garantie.

[130] Cette date n'est certes pas toujours respectée, certains bilans sociaux 2013 étant parvenus seulement en 2015 à la DGCL.

Le calendrier réglementaire prévoit que le bilan social de l'année N est présenté aux instances de l'établissement avant le 15 avril de l'année N+1 (transmission au moins un mois avant la réunion de l'instance). Les établissements disposent ensuite de plusieurs mois pour transmettre les informations à l'ATIH, qui procède ensuite à leur agrégation. Ainsi, les établissements pouvaient transmettre leurs bilans sociaux 2013 jusqu'au 30 octobre 2014. Les résultats compilés ont été ensuite diffusés en mai 2015, soit près d'un an après leur disponibilité au niveau local. Cette synthèse de l'ATIH est diffusée sur son site internet, donc publique.

Le bilan agrégé produit par l'ATIH sur l'année 2013 est issu de la compilation des remontées de 414 établissements de toutes tailles, soit 46% des établissements enquêtés et 70% des établissements concernés de façon obligatoire. Ce taux de réponse est en hausse (en 2012, les taux de réponse étaient respectivement de 38% et de 63%) et cette amélioration devrait se poursuivre si les informations demandées sont stables, permettant aux systèmes d'informations locaux de s'adapter.

Les données de l'ATIH montrent cependant l'existence d'une non réponse partielle importante, qui varie selon les thèmes : les réponses de seulement 281 établissements sont exploités sur le CET et 244 établissements pour le taux d'absentéisme. La non réponse partielle, pas plus que la non réponse totale ne font l'objet de redressements statistiques particuliers, posant la question de la représentativité des données agrégées et de la capacité à suivre des évolutions pluriannuelles.

En conclusion, comme pour la fonction publique territoriale, cette opération présente des points positifs, avec un cadre réglementaire, un dispositif centralisé de collecte, qui plus est proposant aux établissements des possibilités de comparaison. L'amélioration continue du taux de réponse doit aussi être notée.

Un axe de progrès pourrait être d'examiner la possibilité de traiter la non réponse totale et partielle, par exemple en lien avec la Drees (service statistique du ministère en charge de la santé). Un toilettage des informations demandées par l'arrêté pourrait être mené, d'une part pour disposer d'informations homogènes avec les autres versants de la fonction publique, d'autre part pour récupérer quelques informations jusqu'ici non demandées mais qui feraient sens dans un bilan social :

- informations sur l'organisation du temps de travail (notamment journée de 12 heures) ;
- informations sur le CET (jours accumulés dans l'année, jours versés au RAFP, ...) ;
- meilleure couverture des autorisations d'absences pour motif "non médical" ;
- heures "écrêtées" (non récupérées non indemnisées).

ANNEXE 5 : CONGES LOCAUX

			METROPOLE		OUTRE-MER											
			HEXAGONE + CORSE	ALSACE-MOSELLE	GUADELOUPE	MARTINIQUE	GUYANE	LA REUNION	MAYOTTE	SAINT-BARTHELEMY	SAINT-MARTIN	SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	TAAF	POLYNESIE FRANCAISE	NOUVELLE-CALEDONIE	WALLIS-ET-FUTUNA
FETES LEGALES JOURS FERIES (pas obligatoirement chômés cf. lundi de Pentecôte sauf le 1er mai)	L3133-1 et suivants du code du travail OU code du travail local	1er janvier	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		Lundi de Pâques	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		1er mai (L3133-4 et suivants)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		08-mai	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		Ascension	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		Lundi de Pentecôte	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		14-juil	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		15-août	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		1er novembre	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		11-nov	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

		25-déc	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
AUTRES JOURS FERIES & CHOMES	base légale ou réglementaire	Jour de la commémoration de l'abolition de l'esclavage dans les DOM	-	-	27-mai	22-mai	10-juin	20-déc	27-avr	09-oct	27-mai	-	-	-	-	-
		Vendredi Saint (dans les communes ayant un temple protestant ou une église mixte)	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		26-déc	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Saint-Eloi (conventions collectives applicables dans la métallurgie)	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu	s'il y a lieu
		21 juillet (Victor-Schoelcher)	-	-	x	-	-	-	-	x	x	-	-	-	-	-
		24 septembre (prise de possession de la Nouvelle-Calédonie par la France en 1853)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-
		Al Mawlid	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-
		Aïd El Fitr	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-

		Aïd El Adha	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-
		Miradji	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-
		5 mars arrivée de l'Evangile	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-
		29 juin fête de l'autonomie interne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-
		Vendredi Saint	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-
		28 avril Saint Pierre Chanel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x
		29 juin Saint Pierre et Saint Paul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x
		29 juillet fête du Territoire	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x
	sans base légale	Lundi gras	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Mardi gras	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Mercredi des cendres	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Jeudi de mi-carême	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

		Vendredi Saint	-	-	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		15 octobre (festival de Cayenne)	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		24 décembre (commémoration du rattachement de l'archipel à la France libre)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-
		2 novembre (jour des défunts)	-	-	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : Direction générale des outre-mer.

ANNEXE 6 : COMPARAISONS INTERNATIONALES

Dans le cadre d'une enquête plus générale sur la fonction publique à l'étranger menée par les services à l'étranger de la Direction générale du Trésor, une question sur le temps de travail a été introduite à la demande de la mission. Les réponses des services sont reprises in extenso dans la présente annexe :

Quelle est la durée légale et effective du temps de travail des agents publics dans l'administration d'État, dans les collectivités locales, dans les établissements hospitaliers et de sécurité sociale ? Quel est le nombre légal et effectif de jours de congés des agents publics dans ces trois niveaux d'administration ?

1. Espagne

La durée légale du travail des fonctionnaires est fixée à 37 heures 30 par semaine dans l'ensemble des administrations publiques. Une certaine flexibilité quant à la répartition de la charge de travail hebdomadaire est assurée au-delà de la présence obligatoire quotidienne de cinq heures et demie en période normale et de six heures et demie lors des horaires d'été (16 juin au 15 septembre).

Les fonctionnaires ont droit à 22 jours de congés annuels, la moitié au moins devant être posée entre le 15 juin et le 15 septembre (sauf exception). A cela s'ajoute 6 jours pour affaires personnelles.

2. Danemark

Il existe une norme, présente dans les conventions collectives, selon laquelle la durée « normale » du temps de travail est de 37 heures par semaine. Il ne s'agit donc pas d'une durée légale. Cette norme de 37 heures est susceptible d'être modifiée dès lors que les représentants d'employeurs et les représentants d'employés en conviennent.

Dans le cadre de négociations tripartites menées au printemps 2012, le précédent gouvernement avait tenté de convaincre les partenaires sociaux de faire passer cette norme à 38 heures au sein du secteur public, mais sans succès, les organisations syndicales ayant estimé qu'elles avaient déjà fait des concessions importantes en termes de modération salariale depuis le déclenchement de la crise.

La durée effective du temps de travail est sensiblement plus faible que la norme des 37 heures présente dans les conventions collectives. La Commission productivité mise en place en 2012 par le précédent gouvernement, dont le rapport final a été publié début 2014, indiquait une durée effective de 27,1 heures pour l'ensemble des employés du secteur public (contre 29,9 heures pour le secteur privé), une fois déduits les congés, les absences et les pauses déjeuner (payées par l'employeur).

Les agents publics des trois administrations disposent tous de 25 jours de congés payés par an (entre le 1er mai et le 30 avril). Chaque employé a droit à des congés de minimum trois semaines consécutives au cours de la période s'étalant du 1er mai au 30 septembre. A ces 25

jours viennent s'ajouter 5 jours supplémentaires[131], avec l'accord préalable de l'employeur. Ces 5 jours sont convertibles en salaire, une fois la date limite du 30 avril dépassée, dans le cas où l'employé décide de ne pas les prendre.

3. Royaume-Uni

La durée légale du travail est la même que dans le secteur privé : 48h par semaine, sauf règles dérogatoires. La durée effective du travail est cependant plus faible : selon l'enquête sur les salaires et le temps de travail de l'ONS (*Annual Survey of Hours and Earnings 2015*), la durée moyenne de travail s'élevait en avril 2015 à 37,1 h par semaine pour les travailleurs à temps plein du secteur public (contre 40,1 h pour ceux du secteur privé).

Depuis le 1er avril 2014, le nombre de jours de congés pour les fonctionnaires en début de carrière est fixé à 25 jours par an, puis de 30 jours par an après 5 ans de carrière.

4. Italie

La durée légale du temps de travail est fixée à 36 heures par semaine pour l'ensemble des administrations, sauf pour les dirigeants de la fonction publique du secteur de la santé (secteur plus large que la fonction publique hospitalière en France) dont le temps de travail atteint 38 heures par semaine. Les contrats du personnel dirigeant de tous les secteurs, hors secteur de la santé, ne prévoient aucune durée légale du travail et, en conséquence, aucune rémunération des heures supplémentaires. Néanmoins, les dirigeants sont soumis à l'obligation de présence quotidienne sur leur lieu de travail et doivent remplir les objectifs fixés pour leur poste. La durée effective de travail varie fortement selon les secteurs : les forces de police et le personnel médical effectuent un nombre d'heures plus important. Hors personnel dirigeant, les heures supplémentaires sont exceptionnelles, effectuées sur une base volontaire, et rétribuées au même niveau que les heures de travail ordinaires. Tous les agents sont tenus de respecter un temps de repos quotidien de 11 heures consécutives. En vertu de l'article 14 de la loi n°161 d'octobre 2014, la règle des 11 heures consécutives de repos a été étendue au personnel du secteur de la santé depuis le 25 novembre 2015[132].

Pour les agents qui travaillent six jours par semaine, le nombre de jours de congés est fixé à 30 jours par an, et 32 jours après quatre années de service. Pour les agents qui travaillent cinq jours par semaine, le nombre de jours de congés est réduit à 26, et 28 après quatre années de service. A ces jours de congés s'ajoutent quatre jours « fériés » par an, qui peuvent être pris à la date choisie par l'agent. Est également considérée comme jour férié la fête annuelle de la commune dans laquelle l'agent travaille. Ces règles s'appliquent à tous les niveaux administratifs.

5. Portugal

Sous le gouvernement précédent (entre 2011 et 2015), la durée légale et effective du temps de travail des agents publics est passée de 35 heures à 40 heures (soit 8 heures par jour). Le nouveau gouvernement veut rétablir le temps de travail à 35 heures par semaine.

[131] A ces 30 jours de congés, il convient d'ajouter 10 jours fériés par an.

[132] La loi a été modifiée afin de se conformer à la législation européenne et de mettre fin à la procédure d'infraction 2011/4185 que la Commission européenne avait ouverte contre l'Italie à ce sujet.

Depuis octobre 2015, les collectivités locales peuvent négocier avec les syndicats la réduction du temps de travail à 35 heures par semaine, sans l'intervention du gouvernement. En effet, le Tribunal Constitutionnel a reconnu que le gouvernement ne pouvait porter atteinte à l'autonomie des collectivités locales, en tant qu'employeurs publics autonomes.

Le gouvernement a aussi fait passer le nombre de jours de congés de 25 à 22 en 2014 dans le privé comme dans le public. Mais les fonctionnaires ont un jour de congé supplémentaire par 10 ans d'ancienneté et jusqu'à 3 à 5 jours en fonction de la performance.

6. Irlande

Les règles de temps de travail ont été modifiées suite à l'accord d'Haddington Road de « stabilité du service public », conclu en 2013 :

- pour les personnes travaillant 35 heures par semaine ou moins avant l'accord : passage à une durée de travail hebdomadaire minimale de 37 heures ;
- pour les personnes travaillant entre 35 et 39 heures par semaine avant l'accord : passage à une durée de travail hebdomadaire minimale de 39 heures.

Cette augmentation du temps de travail obligatoire s'est accompagnée d'une restriction du régime des heures supplémentaires et d'une diminution du taux de rémunération majoré. Celui-ci passe à 1,5x le salaire horaire habituel pour les personnes touchant moins de 35 000 € par an, et à 1,25x pour les agents touchant 35 000 € ou plus. Les heures supplémentaires étaient auparavant rémunérées à 2 fois le taux standard au-delà de 5 heures par semaine.

L'accord de Croke Park a permis d'harmoniser la grille des congés annuels pour l'ensemble de la fonction publique irlandaise. La durée légale des congés varie de 22 à 32 jours par an, selon l'ancienneté des agents, et limitée à 30 jours par an pour les nouveaux entrants.

7. Finlande

Diminution du nombre de jours de congés payés dans la fonction publique, heures supplémentaires rémunérées deux fois moins, mise en place d'un revenu universel de base, etc. Le gouvernement finlandais prépare un plan d'austérité pour le début 2016. Des mesures qui frapperont lourdement les fonctionnaires.

Une réduction de huit jours des congés payés dans la fonction publique, qui passeraient ainsi de 38 à 30 jours. C'est la mesure "phare" que le nouveau gouvernement finlandais de droite compte mettre en œuvre afin de sortir le pays de la crise dans laquelle celui-ci se trouve depuis trois ans. Ce plan d'austérité, qui vise abaisser le coût du travail de 5 %, inclut d'autres mesures drastiques : les heures supplémentaires seront payées deux fois moins, la durée des indemnisations chômage sera divisée par deux, de 500 à 250 jours.

ANNEXE 7 : DROIT COMMUNAUTAIRE ET TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

1. LA DIRECTIVE 2003/88 ET LES POSSIBILITES DE DEROGATION

1.1. Les possibilités spécifiques de dérogation et la clause d'opt-out sont peu utilisées par la France

La directive 2003/88 sur le temps de travail dispose que le temps de travail hebdomadaire moyen, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48 heures. Un repos quotidien de 11 h par 24h et de 24h tous les sept jours est également imposé.

Il est cependant possible de déroger à ces normes, par voie législative, réglementaire et administrative ou par accord entre partenaires sociaux dans plusieurs cas :

- selon l'article 17.1 de la directive, lorsque la durée du temps de travail, en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée, n'est pas mesurée et/ou prédéterminée ou peut être déterminée par les travailleurs eux-mêmes, et notamment lorsqu'il s'agit: a) de cadres dirigeants ou d'autres personnes ayant un pouvoir de décision autonome; b) de main-d'œuvre familiale, ou c) de travailleurs dans le domaine liturgique des églises et des communautés religieuses ;

Cette dérogation peut notamment s'appliquer aux cadres en forfait-jour s'ils ont une réelle autonomie. Elle permet de déroger aux règles du repos journalier de 11 heures consécutives, de la durée maximale hebdomadaire de 48 heures en moyenne, de la durée maximale du travail de nuit de 8 heures et aux périodes de référence (14 jours pour le repos hebdomadaire et quatre mois pour les 48 heures hebdomadaires).

- selon l'article17.3, a) pour les activités caractérisées par un éloignement entre le lieu de travail et le lieu de résidence du travailleur, b) pour les activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la protection des biens et des personnes, notamment lorsqu'il s'agit de gardiens ou de concierges ou d'entreprises de gardiennage; c) pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production, notamment lorsqu'il s'agit: i) des services relatifs à la réception, au traitement et/ou aux soins donnés par des hôpitaux ou des établissements similaires, y compris les activités des médecins en formation, par des institutions résidentielles et par des prisons; ii) des personnels travaillant dans les ports ou dans les aéroports; iii) des services de presse, de radio, de télévision, de productions cinématographiques, des postes ou télécommunications, des services d'ambulance, de sapeurs-pompiers ou de protection civile; iv) des services de production, de transmission et de distribution de gaz, d'eau ou d'électricité, des services de collecte des ordures ménagères ou des installations d'incinération; v) des industries dans lesquelles le processus de travail ne peut être interrompu pour des raisons techniques; vi) des activités de recherche et de développement; vii) de l'agriculture; viii) des travailleurs concernés par le transport de voyageurs sur des services de transport urbain régulier […].

Cette dérogation concerne donc potentiellement de nombreux secteurs où exercent des fonctionnaires (services de soins, sapeurs-pompiers, police et douanes en aéroports, services de collecte des déchets en régie…). Elle permet de déroger au repos journalier de 11 heures, au temps de pause de 20 minutes toutes les six heures, au repos hebdomadaire de 24 heures, au travail de nuit de 8 heures et aux périodes de référence. Elle ne permet pas de déroger à la durée maximale hebdomadaire de 48 heures.

Il peut aussi être dérogé aux normes de repos par voie de convention collective nationale ou régionale (article 18).

S'agissant du seuil des 48h, l'article 22 de la directive prévoit une dérogation plus générale puisque selon cet article un État membre a la faculté de ne pas appliquer l'article 6 sur les 48 heures hebdomadaires tout en respectant les principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs et à condition qu'il assure, par les mesures nécessaires prises à cet effet, que :

- aucun employeur ne demande à un travailleur de travailler plus de quarante-huit heures au cours d'une période de sept jours, calculée comme moyenne de la période de référence visée à l'article 16, point b), à moins qu'il ait obtenu l'accord du travailleur pour effectuer un tel travail ;
- aucun travailleur ne puisse subir aucun préjudice du fait qu'il n'est pas disposé à donner son accord pour effectuer un tel travail ;
- l'employeur tienne des registres mis à jour de tous les travailleurs qui effectuent un tel travail ;
- les registres soient mis à la disposition des autorités compétentes qui peuvent interdire ou restreindre, pour des raisons de sécurité et/ou de santé des travailleurs, la possibilité de dépasser la durée maximale hebdomadaire de travail ;
- l'employeur, sur demande des autorités compétentes, donne à celles-ci des informations sur les accords donnés par les travailleurs pour effectuer un travail dépassant quarante-huit heures au cours d'une période de sept jours, calculée comme moyenne de la période de référence visée à l'article 16, point b)[133].

Cette dernière dérogation peut donc conduire à un temps de travail hebdomadaire de 78 heures[134].

1.2. Par rapport à d'autres Etats membres, la France utilise peu les possibilités de dérogation

Dans son rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la directive de 2010[135], la Commission européenne relevait que dans plusieurs Etats membres, la conformité à la durée maximale du travail se posait particulièrement pour la période de garde, les médecins en formation et les travailleurs du secteur public.

La Commission européenne notait également que la directive n'avait pas encore été transposée pour les forces armée et la police dans plusieurs Etats (Chypre, Irlande, Italie, Espagne). L'Italie a mis en place des dérogations pour les médecins du secteur public, les

[133] Soit 4 mois, contre 6 mois extensibles à 12 mois pour les dérogations spécifiques
[134] Si l'on tient compte des normes de repos journaliers et hebdomadaires
[135] Rapport de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions

personnels des tribunaux et institutions pénitentiaires, les employés des bibliothèques, musées et sites archéologiques.

L'utilisation de la clause d'opt-out a crû fortement, d'un Etat utilisateur (le Royaume-Uni) à 16 Etats dont cinq permettent son utilisation dans tous les secteurs. En France, elle a récemment été utilisée pour les médecins (cf. infra). La Commission insiste sur la nécessité de suivre et d'enregistrer le temps de travail des travailleurs concernés.

Les législations particulières sur le travail de nuit allant au-delà des 8 heures ne posent en général pas de problème dans la mesure où des repos compensateurs équivalents sont prévus.

Enfin, de nombreux Etat comptabilisent les durées maximales par contrat alors que la directive préconise une approche par travailleurs pour les travailleurs multi-employeurs.

2. LA TRANSPOSITION DANS LA FONCTION PUBLIQUE S'EST FAITE PAR AJOUT SANS REELLE MISE EN COHERENCE AVEC LES DISPOSITIONS NATIONALES

2.1. Les condamnations de la France ont conduit à préciser les modalités de mise en œuvre des régimes de temps de travail de certains fonctionnaires et en fragilisent d'autres

2.1.1. La prise en compte des gardes, avec le régime d'équivalence, a dû être revue notamment pour les sapeurs-pompiers et les médecins

Si la directive définit le temps de travail et le temps de repos, elle ne précise pas la notion de temps de garde ou temps d'astreinte. La jurisprudence de la Cour de justice a comblé ce vide en 2000 et en 2003 (arrêts SiMAP-Jaeger et Dellas) en assimilant les périodes de garde des médecins à du temps de travail. Selon l'arrêt « Dellas » du 1er décembre 2005, l'horaire d'équivalence, qui établit entre les heures de présence et les heures de travail effectivement décomptées un rapport de 3 à 1 pour les neuf premières heures, puis de 2 à 1 pour les heures suivantes et qui est applicable aux salariés pour les services de surveillance nocturne pendant lesquels le personnel n'est pas constamment sollicité est contraire à la directive. La CJUE considère en effet que *« le facteur déterminant pour considérer que les éléments caractéristiques de la notion de «temps de travail», au sens de la directive 93/104, sont présents dans de tels services de garde qu'un travailleur effectue sur le lieu même de son emploi est le fait qu'il est contraint d'être physiquement présent au lieu déterminé par l'employeur et de s'y tenir à la disposition de ce dernier pour pouvoir immédiatement fournir les prestations appropriées en cas de besoin. »*

Ainsi, alors même que la réglementation nationale paraissait prévoir une durée maximale hebdomadaire de travail plus favorable que la directive, de 44 heures sur douze semaines consécutives, le mode de computation des services de garde privait la directive de son effet utile, en amenant les travailleurs à un temps de travail de 60h ou plus au sens de la directive.

Le décret du 11 mai 2007 a tiré les conséquences de cet arrêt[136] pour les établissements publics de santé et médico-sociaux en ajoutant au décret du 4 janvier 2002 un article 18.IV ainsi libellé : *« Le recours au régime d'équivalence prévu au I et au III du présent article ne peut avoir pour effet de porter : 1° A plus de quarante-huit heures, décomptées heure pour heure, la durée hebdomadaire moyenne de travail des agents sur une période quelconque de quatre mois consécutifs ; 2° A plus de douze heures, décomptées heure pour heure, la durée du travail de nuit de ces agents, sur une période quelconque de vingt-quatre heures ; ces agents bénéficient de périodes de repos d'une durée au moins équivalente au nombre d'heures effectuées au-delà de la huitième heure. »*

Ce nouveau mode de computation n'a cependant pas d'effet sur les rémunérations et le régime d'équivalence peut donc subsister en tant que seuil de déclenchement des heures supplémentaires (Cour de cassation, 7 décembre 2010). C'est le cas selon le décret de 2002 précité pour les personnes relevant de corps des infirmiers, des aides-soignants et des corps socio-éducatifs de la fonction publique.

Cette question de la prise en compte des temps de garde s'est posée aussi pour les sapeurs-pompiers.

En septembre 2012, la France a reçu une mise en demeure de la commission européenne concernant le temps de travail des sapeurs-pompiers qui pouvaient être soumis à un régime d'équivalence pour les gardes de 24 heures par le décret du 12 juillet 2001. La commission a rappelé que le temps de garde était considéré comme du temps de travail. Par ailleurs, le temps de travail des sapeurs-pompiers était annualisé, l'année étant la période de référence notamment pour vérifier le respect des durées maximales hebdomadaires : or, la commission a rappelé que seuls un accord collectif ou une convention pouvaient porter la durée de référence à un an, des dispositions réglementaires ne pouvant la porter au-delà de six mois. Elle a aussi estimé que le fait que les sapeurs-pompiers soient logés ne permettait pas de déroger au plafond.

Le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 a eu pour objet de rendre compatible le régime du temps de travail des SPP, notamment quand ils travaillent en régime d'équivalence, en garde de 24 heures, avec les prescriptions de la directive. La période de référence pour l'appréciation de la durée moyenne de travail de 48 heures maximum pour chaque période de sept jours, y compris les heures supplémentaires, a ainsi été ramenée à 6 mois. Un plafond semestriel de 1128 heures a ainsi été fixé pour respecter la limite maximale de 48 heures hebdomadaires travaillées en moyenne sur 47 semaines de travail. Ce décret du 18 décembre 2013 a abaissé le plafond annuel du temps de travail des SPP à 2256 heures (au lieu des 2400 heures fixées auparavant) et maintenu l'encadrement du recours aux gardes de 12 heures et de 24 heures par le respect de périodes de repos au moins équivalentes.

Reste pendante la question des forces armées, non abordée dans ce rapport, et en particulier des gendarmes.

En effet, jusqu'à présent, la France a considéré que cette directive n'était pas applicable » aux militaires. Si l'article 1er de la directive dispose qu'elle s'applique à « tous les

[136] Le décret du 29 janvier 2007 a tiré les mêmes conséquences de cet arrêt en introduisant l'article R.314-203-1 du code de l'action sociale et des familles pour les établissements sociaux et médico-sociaux gérés par des personnes privées à but non lucratif auquel faisait référence l'arrêt Dellas.

secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE », l'article 2 prévoit que la directive *« n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante ».*

Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne a encadré cette exception en précisant qu'elle *« ne saurait trouver à s'appliquer que dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint »*[137]. Dès lors, la question de l'exemption globale des forces de gendarmerie est posée selon le rapport de 2015 du Haut comité d'évaluation de la condition militaire[138] .

2.1.2. La durée maximale hebdomadaire a dû être précisée, en particulier pour les internes

En septembre 2012 puis en septembre 2013, la Commission européenne a formellement demandé à la France de respecter le droit des médecins hospitaliers à une durée hebdomadaire moyenne de travail de 48 heures et à des périodes de repos minimales après la prestation d'heures supplémentaires de travail de nuit. La Commission a estimé que le droit français ne remplissait pas les conditions établies par la directive. Elle a en effet jugé que les médecins pouvaient être contraints à travailler davantage que 48h, sans protection en cas de refus d'heures supplémentaires et a mis en évidence l'absence de règles de mesure claires. En outre, les pratiques des hôpitaux publics conduisaient à ce que les médecins appelés la nuit pour des urgences après leurs heures de travail normales soient parfois empêchés de profiter d'une période de repos adéquate, de 11h par 24h avant de reprendre le travail (la directive donne aux travailleurs le droit à une période minimale de repos journalier de 11 heures consécutives par tranche de 24 heures). En ce qui concerne les médecins en formation, les Etats membres disposaient d'une possibilité transitoire de déroger au seuil des 48h mais cette possibilité a pris fin en 2010.

En mars 2014, la Commission a adressé un avis motivé à la France concernant le temps de travail des médecins en formation. La Commission a en effet estimé que les obligations de service en activités médicales imposées aux internes conduisaient à un temps de travail hebdomadaire de 49 heures, supérieur donc au seuil de 48h, et que devaient être ajoutées les 2 demi-journées consacrées à la formation universitaire dans le calcul du temps de travail maximal au sens de la directive ainsi que les gardes supplémentaires.

Ces demandes de la commission ont abouti à des évolutions récentes :

- le décret du 26 février 2015 relatif au temps de travail des internes réduit à 8 demi-journées par semaine les obligations de service d'activités médicales, les périodes de nuit étant comptabilisées à hauteur de deux demi-journées ; le temps de garde et une demi-journée de formation sont comptabilisées dans le temps de

[137] CJUE, 2006, affaire C-132/04, Commission européenne c/ Espagne
[138] 9ème rapport du haut comité intitulé « Pour une politique globale de la condition militaire (2015-2025) » paru en juin 2015

travail effectif[139] ; la formation en stage et la demi-journée de formation ne peuvent excéder 48h hebdomadaire en moyenne sur le trimestre ; un tableau de service nominatif prévisionnel et un relevé trimestriel des obligations de service réalisées permettent d'assurer le suivi ;

- l'arrêté du 8 novembre 2013 relatif à l'organisation et à l'indemnisation de la continuité des soins et de la permanence pharmaceutique, complété par une instruction du 31 mars 2014 revoit le régime des astreintes et des temps additionnels travaillés (TTA) ; les TTA au-delà des obligations de service doivent être effectués sur la base du volontariat, ils font l'objet d'un suivi sur la base d'un registre et le repos journalier de 11h doit être garanti, soit par un repos de 11 heures par 24 heures soit par dérogation par un repos de 24 heures après 24 heures de travail. Le temps d'intervention et le temps de trajet en cas d'intervention lors d'une astreinte sont comptabilisés comme temps de travail effectif. Une partie des dispositions de l'arrêté a été annulé par une décision du conseil d'Etat du 27 juillet 2015, notamment les dispositions sur les astreintes, qui auraient dû faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat et les dispositions concernant le suivi des TTA, qui relève du chef de service.

Par ailleurs, sans lien direct avec les demandes de la Commission, le temps de travail des urgentistes a fait l'objet d'une circulaire du 22 décembre 2014 et d'une instruction du 10 juillet 2015. Ces textes posent le principe d'une généralisation du décompte horaire, remplaçant le décompte par demi-journées ; les obligations de service se composent d'un temps de travail posté de 39 heures et d'un temps d'activités non postées qui est forfaitisé, dans la limite de 48 heures hebdomadaires en moyenne par quadrimestre. Les heures de travail clinique au-delà de 39 heures sont comptabilisées en TTA.

2.2. La juxtaposition des dispositions communautaires aux règles nationales sans mise en cohérence complexifie considérablement le droit

Le tableau des bases juridiques du temps de travail élaboré par la mission (cf. annexe 8) met en évidence l'absence d'harmonisation entre les règles communautaires et les règles nationales préexistantes qui étaient parfois plus favorables, parfois fondées sur des références différentes. Les dispositions communautaires ont donc été juxtaposées à ces dispositions nationales dans les décrets relatifs au temps de travail dans les trois fonctions publiques, ce qui complexifie fortement le paysage. Parmi ces règles différentes, on trouve en particulier :

- la durée quotidienne maximale est par principe de 9 heures (FPE et FPT) ou 10 heures (FPH et secteur privé) avec des possibilités de dérogation et le repos minimal journalier de 12 heures dans la FPH alors que pour les autres FP, il est aligné sur le minimum communautaire de 11 heures ;
- la durée hebdomadaire maximale est de 48 heures (comme en droit communautaire mais pas en moyenne sur une période de référence) mais la durée hebdomadaire de travail calculée sur une période quelconque de douze semaines consécutives ne peut dépasser quarante-quatre heures (voire 44 heures par semaine dans la FPH) : cette double référence est difficile à appréhender car les deux références sont présentes dans les textes, charge aux gestionnaires de les mettre en œuvre ;

[139] Une deuxième demi-journée, de temps personnel de consolidation de ses connaissances et compétences, n'est pas comptabilisée

- la définition du travail de nuit également n'a pas été alignée : elle est définie par la directive comme *« toute période d'au moins sept heures comprenant en tous cas l'intervalle compris entre 24 heures et cinq heures »* alors que pour la FPH, le travail de nuit est compris entre 21 heures et 6 heures (ou toute période de 9h consécutives entre 21 h et 7h) et pour la FPE et la FPT entre 22 heures et cinq heures.

ANNEXE 8 : BASES JURIDIQUES DU TEMPS DE TRAVAIL

	Fonction publique d'Etat	***Fonction publique territoriale***	***Fonction publique hospitalière***	***Secteur privé***	***Union européenne***
Le régime de temps de travail (post ARTT)					
Base légale et réglementaire	*Décret n°2000-815 du 25 août 2000 modifié par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 (journée de solidarité).*	*Décret n°2001-623 du 12 juillet 2001.*	*Décret n°2002-9 du 4 janvier2002.*	*Code du travail*	*Directive 2003/88/CE*
Définition du temps de travail	*Article 2 décret FPE : identique Code du travail.*	*Article 1er décret FPT : règles déterminées par le décret FPE.*	*Article 5 du décret la durée de travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles*	*Article L. 3121-1 du Code du travail : durée de travail effectif défini comme « temps pendant lequel les salariés sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à leurs occupations personnelles ».*	*Article 2 : temps de travail défini comme « toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité et de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales ».*
Durée de travail effectif	*Article 1 du décret FPE : 35 heures hebdomadaires (1 607 heures annuelles).* *Durée annuelle pouvant être réduite par arrêté ministériel pour tenir compte des sujétions liées à la nature des (travail de nuit, travail le dimanche, travail en horaires décalés, travail en équipes successives, modulation*	*Article 1 du décret FPT : règles déterminées par référence au décret du 25 août 2000.* *Article 2 : durée annuelle pouvant être réduite par l'organe délibérant.* *A titre dérogatoire et par homologie avec les*	*Article 1 la durée du travail est fixée à 35H par semaine sur une base annuelle de travail effectif de 1607 h* *L'article 2 précise les agents qui, de par les sujétions, bénéficient d'une réduction* *Agents en repos fixes : 1607 h* *En repos variable : 1582 h* *En repos variable avec 20 DJF : 1568 h (1582 h – 2 j)*	Durée légale du travail effectif de ***35*** heures par *semaine civile* (*Article L. 3121-10) ou 1607 heures par an en cas d'accord collectif organisant le temps de travail sur une période supérieure à la semaine (Article L.3122-2 et L.3122-4)*	-

	importante du cycle de travail, travaux pénibles ou dangereux).	*personnels enseignants de l'éducation nationale, les 1607h ne s'appliquent pas aux cadres d'emplois des professeurs, assistants spécialisés et assistants territoriaux d'enseignement artistique, dont le temps de travail ne peut pas non plus être annualisé (questions écrites AN n° 17228 du 18 mai 2004 et AN n° 117415 du 27 mars 2007). Ces agents sont soumis à une obligation de servir d'une durée hebdomadaire fixée à 16 heures pour les professeurs territoriaux d'enseignement artistique et à 20 heures pour les assistants spécialisés et assistants territoriaux d'enseignement artistique. (Article 2 du décret n° 91-857 du 2 septembre 1991 et article 3 du décret n°2012-437 du 29 mars 2012).* *La durée du travail effectif des sapeurs-pompiers professionnels est définie à l'article 1er du décret n°2001-1382 du 31 décembre 200 (modifié par le décret n°2013-1186 du 18 décembre 2013).*	*De nuit : 1476 h*	*Des dispositions conventionnelles peuvent prévoir une durée de travail hebdomadaire supérieure ou inférieure à 35 heures.* *Dans certains secteurs d'activité (agriculture, transports routiers, entreprises de travail maritime...), des régimes spéciaux sont applicables.* *En outre la durée légale du travail effectif ne s'applique pas au cadre dirigeant, mandataire social, VRP, concierge d'immeuble d'habitation au service de particuliers, employé de maison, assistante maternelle.*	
Cycles de travail	*Article 4 du décret FPE : pris par arrêtés ministériels.* *Cycle hebdomadaire ou annuel.*	*Article 4 du décret FPT : mis en place par l'organe délibérant.*	*Article 9 le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycle de travail définis par service ou*	-	*Article 13 : principe d'adaptation du travail à l'homme.*

	Peuvent être définis par services ou nature de fonctions.		*fonctions et arrêtés par le chef d'établissement après avis du CTE* *La durée du cycle ne peut être inférieure à la semaine ni supérieure à douze semaines.*		*Article 16 : période de référence ne dépassant pas 14 jours pour l'application du repos hebdomadaire.* *Période de référence ne dépassant pas 4 mois pour la durée maximale de travail (par dérogation 6 mois et jusqu'à 12 mois – article 19).* *Périodes de congés annuels ou de congé maladie sont neutres pour le calcul de la moyenne.* *Période de repos hebdomadaire minimal de 24 h également neutre si tombe pendant la période de référence.*

Jours de RTT *Mode de prise des jours de RTT*	*Modalités d'utilisation et de décompte fixées par l'administration.* *Distincts des congés annuels. (Article 115 de la loi n°2010-1657 : les congés maladie ne génèrent pas de RTT).*	*Identique FPE.*	*Article 10 les agents bénéficient d'heures ou de jours supplémentaires qui doivent ramener leur durée de travail moyenne à 35 heures hebdomadaires. Ces jours et ces heures peuvent être pris en dehors du cycle de travail dans la limite de 20 jours ouvrés par an.* *20j pour les cadres au forfait* *20j max pour 38h20 à 39h* *18j pour 38h hebdo* *12 j pour 37h* *6j pour 36h* *3 j pour 35h30*	*Jours de repos acquis au titre de la réduction du temps de travail considérés comme du temps de travail effectif (périodes prises en compte pour le calcul des droits à congés).*	-
Durées maximales du travail effectif (y compris heures supplémentaires éventuelles)	*Article 3-I du décret FPE : durée hebdomadaire de travail effectif de 48h sur une semaine et 44h sur 12 semaines consécutives.* *Durée quotidienne de travail ne pouvant excéder 10 heures.* *Amplitude maximale de la journée de travail fixée à 12 heures.*	*Identique FPE.*	*Article 6 l'organisation du travail doit respecter les garanties suivantes :* *Hebdomadaire : 48h sur une période de 7 jours /* *Articlé 9 relatif au cycle il ne peut être accompli par un agent plus de 44h par semaine / (48 heures en moyenne sur 4 mois en cas de recours au régime d'équivalence). Article 7 fixe les règles applicables à la durée quotidienne de travail* *Quotidienne : 9 h en jour, 10 h en nuit (10h30 d'amplitude en discontinu) mais dérogation possible à 12h pour contraintes de continuité de*	*Articles L. 3121-34 à L. 3121-37* *10 heures par jour.* *44 heures par semaine sur une période de 12 semaines consécutives (jusqu'à 46 heures maximum si des dispositions conventionnelles les prévoient, ou plus de 46 heures à titre exceptionnel),* *Durée maximale hebdomadaire absolue de 48 heures par semaine*	*Article 6 : 48h hebdomadaires (y compris heures supplémentaires) sur la période de référence.* *Article 22 : 48h hebdomadaires sur une période de référence de 7 jours seulement si accord du salarié.*

			service public	*(ou jusqu'à 60 heures maximum, si des circonstances exceptionnelles les justifient).*	
Repos minimaux	*Article 3-I du décret FPE : repos hebdomadaire minimum de 35 heures. Repos minimum quotidien de 11 heures.*	*Identique FPE.*	*Article 6 Repos quotidien minima de 12h consécutives* *Repos hebdomadaire de 36 h consécutives* *4 jours de repos pour 2 semaines dont deux consécutifs avec un dimanche*	*Articles L3131-1 et L3131-2 ; articles D3131-1 et L3131-7* *Au moins 11 heures, sauf dérogations (garde, surveillance, travail en équipes successives, surcroît d'activité, danger imminent, etc.).* *Compensation en repos. Dérogations ne pouvant conduire à un repos inférieur à 9 heures.* *Articles L3132-1 à L3132-3, L. 3132-4 et suivants.* *Interdiction de faire travailler un salarié plus de 6 jours par semaine. Repos hebdomadaire d'au moins 35 heures consécutives, sauf dérogation (repos différé, suspendu, réduit).*	*Article 2 : définition du « repos suffisant » comme « le fait que les travailleurs disposent de périodes de repos régulières dont la durée est exprimée en unités de temps et qui sont suffisamment longues et continues pour éviter qu'ils ne se blessent eux-mêmes ou ne blessent leurs collègues ou d'autres personnes et qu'ils ne nuisent à leur santé, à court ou à plus long terme, par suite de la fatigue ou d'autres rythmes de travail irrégulier ».* *Article 3 : repos*

					quotidien de 11h consécutives pour chaque période de 24h. *Article 5 : repos hebdomadaire de 35h (24h+11h de l'article 3) et 24h si des conditions objectives le justifient.*
Dérogations aux garanties minimales	*Article 3-II du décret FPE : par décret en CE (notamment pour la protection des personnes et des biens), par décision du chef de service lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée.*	*Identique FPE.* *Par exemple le décret n°2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.*	*Article 15 précise le cadre des heures supplémentaires et prévoit qu'en cas de crise sanitaire , les établissements sont autorisés , par décision du ministre de la santé, à titre exceptionnel, pour une durée limitée et pour les personnels nécessaires à la prise en charge des patients à dépasser les bornes horaires fixées par le cycle de travail*	*Articles L3121-34, R. 3121-20 à 28, D. 3121-15 à 19 du Code du travail.* *Augmentation temporaire d'activité (travaux saisonniers, par exemple).*	*Article 17 : dérogations possibles en raison de la nature particulière des activités ou lorsque la durée de travail ne peut être déterminée, notamment les cadres dirigeants et personnes ayant un pouvoir de décision autonome.* *Dérogations également possibles pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service.*

					Condition de périodes équivalentes de repos compensateur. *Article 18 : dérogations possibles par voie de conventions collectives. Admises à condition de repos compensateur équivalent.*
Horaires variables/modulables	*Article 6 du décret FPE : vacation minimale de 4 heures par jour, ou plages fixes d'une durée minimale équivalente et plages mobiles.* *Dispositif de crédit-débit permettant le report d'un nombre limité d'heures (6 heures sur la quinzaine et 12 heures sur le mois).* *Obligation de tenue d'un décompte exact pour chaque agent.*	*Article 6 du décret FPT : décision de l'organe délibérant dans les conditions prévues par le décret FPE.*	*Article 16* *La possibilité de travailler selon un horaire variable peut être organisée, sous réserve des nécessites de service par le chef d'établissement, après consultation …dès lors qu'un décompte exact du temps de travail de chaque agent est mis en place*	*Articles L3122-1 à L3122-6* *L'accord peut prévoir une organisation du temps de travail sous forme de cycles, dont la durée est fixée à quelques semaines, afin de s'adapter aux variations régulières d'activités.* *La durée de travail ne doit pas dépasser 1 607 heures par an (ou moins, si la convention ou l'accord le prévoit).* *À l'intérieur d'un cycle, la durée hebdomadaire moyenne de travail est de 35 heures.*	-

Heures supplémentaires	*Article 4 du décret FPE : dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail.* *Effectuées à la demande du chef de service. Plafonnement à 25h par agent et par mois.* *Compensation ou indemnisation.* *Décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.* *Versement de l'IFTS conditionnée à la mise en place d'un système de contrôle automatisé.*	*Identique FPE.* *Circulaire du 11 octobre 2002 relative au nouveau régime indemnitaire des heures et travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale.* *Versement de l'IHTS subordonné à une décision de l'organe délibérant.*	*Article 15 du décret Plafond : 180h ou 220h/ an pour les infirmiers spécialisés sage femmes …* *Le plafond mensuel est de 15 ou 18h par mois si cycle < à 1 mois ;* *Lorsque le cycle est supérieur à un mois le plafond est déterminé en divisant le nombre d'heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées dans l'année par 52 et en multipliant ce résultat par le nombre de séances du cycle* *Compensation donnant lieu à une récupération au moins d'égale durée ou indemnisation dont les conditions sont réglementaires*	*Articles L3121-11 et suivants* *Rémunérées dès lors qu'elles sont effectuées à la demande de l'employeur, ou qu'elles sont effectuées directement par le salarié, sans que l'employeur ne s'y oppose (accord implicite).* *Dans la limite d'un contingent annuel fixé par convention ou accord (à défaut 220 heures par salarié et par an).* *Donnent lieu obligatoirement à une contrepartie en repos au-delà du contingent.*	-
Gardes/temps d'équivalence	*Article 8 du décret FPE : régime d'équivalence institué par décret en CE pour certains corps et emplois et rémunération conformément à la grille des classifications et des rémunérations.* *Article 9 du décret FPE : détermination des autres situations concernées, ainsi que des modalités de compensation ou de rémunération, par arrêté ministériel.*	*Article 8 du décret FPT : régime d'équivalence par décret en CE.* *Article 9 du décret FPT : détermination des autres situations concernées, ainsi que des modalités de compensation ou de rémunération, par l'organe délibérant.*	*Article 18 du décret Régime dit d'équivalence : décompté en temps de travail effectif comme 3h pour les 9 premières heures puis ½ h pour chaque heure ensuite (avec respect des seuils maximaux de 48h hebdo et 12h)* *Catégories concernées : infirmiers, aides-soignants et corps socio-éducatifs*	*Article L3121-9* *Dans certaines professions et pour des emplois déterminés comportant des périodes d'inactivité, une durée du travail équivalente à la durée légale peut être instituée.* *Ces périodes sont rémunérées conformément aux usages ou dispositions*	*Article 17 : dérogations aux garanties minimales possible pour les activités de garde, de surveillance et de permanence.*

				conventionnelles qui les instaurent.	
Travail de nuit	*Article 3-I du décret FPE: entre 22h et 5h ou toute période de 7h consécutives comprises entre 22h et 7h.*	*Idem décret FPE.*	*Article 2 Sont des agents travaillant exclusivement de nuit les agents qui effectuent au moins 90% de leur temps annuel de travail de nuit fixé par l'article 7 Entre 21h et 6h ou toute période de 9h consécutives entre 21h et 7h*	*Articles L. 3122-29 et suivants.* *Entre 21h et 6h ou toute période de 9h consécutives entre 21h et 7h.* *Travailleur de nuit désigne tout salarié qui accomplit soit 3h au moins deux fois par semaine dans la période de nuit (21h-6h) soit 270h minimales sur une année.* *Loi du 6 août 2015 introduit un régime spécifique de « travail en soirée ».*	*Article 2 : « période nocturne » définie comme toute période d'au moins 7 heures comprenant l'intervalle entre 24h et 5h.* *« Travailleur de nuit » défini comme travailleur qui accomplit au moins 3 heures de son temps de travail journalier dans la période nocturne ou une certaine partie de son temps de travail annuel (définie par la législation nationale ou les conventions collectives).* *Article 8 : ne peut dépasser 8h en moyenne par période de 24h.* *Article 9 : évaluation gratuite de la*

					santé des travailleurs de nuit à organiser par chaque Etat membre. *Article 12 : travailleurs de nuit bénéficient d'un niveau de protection adapté.*
Travail posté	-	-	-	-	*Article 2 : « tout mode d'organisation du travail en équipe selon lequel des travailleurs sont occupés successivement sur les mêmes postes de travail, selon un certain rythme, y compris le rythme rotatif, et qui peut être de type continu ou discontinu, entraînant pour les travailleurs la nécessité d'accomplir un travail à des heures différentes sur une période donnée de jours ou de semaines ».* *Article 12 : travailleurs d de*

					nuit bénéficient d'un niveau de protection adapté. Article 17 : dérogations possibles aux garanties minimales pour les activités du travail posté, chaque fois que le travailleur change d'équipe et ne peut bénéficier entre la fin d'une équipe et le début de la suivante de périodes de repos journalier et/ou hebdomadaire.
Travail le dimanche		*Arrêtés ministériels des 19 août 1975 et 31 décembre 1992 relatifs à l'indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés en faveur des agents communaux.* *Décret n° 2008-797 du 20 août 2008 instituant une indemnité forfaitaire pour travail du dimanche ou d'un jour férié à certains agents de la fonction publique territoriale (agents sociaux territoriaux).*	*Article 2 du décret précise que les agents en repos variable sont ceux qui travaillent au moins 10 dimanches et jours fériés par an* *Ils bénéficient d'une réduction de temps de travail fixé par l'article 3 à 1582 heures et ceux qui effectuent plus au moins 2 à dimanches ou jours fériés de deux jours de repos compensateurs.*	*Articles L3132-12 et L3132-13 ; articles L3132-20 et L3132-25-6 ; articles L3132-7 et L3132-27-1 ; article R3132-5 ; + entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015 , dite "loi Macron" et décret d'application du 23 septembre 2015* *Le salarié peut être amené à travailler le dimanche lorsque son employeur est en droit de déroger au principe du repos dominical : commerces de détail*	-

				alimentaire (tous les dimanches), vente au détail (zones d'intérêt touristique et d'intérêt commercial), dérogations du maire dans la limite de 9 dimanches en 2015 puis 12 en 2016, dérogation du préfet).	
Astreintes/permanences	*Article 5 du décret FPE : même définition que le Code du travail.* *Rémunération ou compensation déterminés par décret spécifique à chaque ministère (cf. décrets n°2002-147 et 148 du 7 février 2002 relatifs à certains personnels gérés par la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur).* *Liste des emplois concernés et modalités d'organisation fixées après consultation des comités techniques.* *Décret n°2005-542 du 19 mai 2005 : permanence lorsque des obligations liées au travail imposent à un agent de se trouver sur son lieu de travail habituel, ou en un lieu désigné par son chef de service, pour nécessité de service, un samedi, un dimanche ou un jour férié, sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte (articles 1 et 2).*	*Article 5 du décret FPT: modalités d'organisation des astreintes et liste des emplois concernés déterminées par l'organe délibérant.* *Compensation et rémunération déterminées par les décrets du 15 avril et 18 juin 2003 pour les agents relevant d'un cadre d'emplois des fonctions techniques. Pour les autres agents application des décrets n° 2002-147 et 148 de la FPE.* *Compensation et rémunération ne pouvant être accordées à un agent bénéficiant d'une concession de logement pour nécessité absolue de service ou d'une NBI pour les fonctions d'encadrement supérieur prévues par les décrets des 27 et 28 décembre 2001.*	*Article 20 : une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent qui n'est pas sur son lieu de travail et sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur a l'obligation d'être en mesure d'intervenir* *Le chef d'établissement fixe la liste des activités, des services et des catégories des personnels concernés par les astreintes pour des corps et grades ou emplois fixés par une liste arrêtées par le ministre de la santé* *Prise en compte de la durée des interventions, temps de trajet inclus, dans le temps de travail effectif* *Limite pour un agent un samedi, dimanche ou JF/ mois* *La durée de l'astreinte a un maximum = 72 h pour 15*	*Articles L3121-5 à L3121-8 ; article R3121-1* *Astreintes : périodes pendant lesquelles le salarié, sans être à la disposition permanente de son employeur, a l'obligation de rester à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour accomplir un travail pour l'entreprise.* *Compensations, soit financières, soit sous forme de repos.* *Seule la durée d'intervention est considérée comme du temps de travail effectif.* *Période d'astreinte prise en compte pour le calcul de la durée minimale légale de repos quotidien et de repos hebdomadaire, sauf durant les périodes*	-

	Compensation ou rémunération par référence aux taux des décrets du 7 février 2002.		*jours (120 h pour prélèvements et transplantations d'organes)* *Compensation ou indemnisation fixée par décret (décrets 2003-507 du 11 juin 2003°avec possibilité pour le chef d'établissement de valoriser le taux d'indemnisation pour les astreintes liées à des contraintes de continuités de service élevées.* *Décret du 11 juin 2003 2003-507*	*d'intervention.*	
Télétravail	*Circulaire du 29 août 2009 du Ministère du Budget des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.* *Temps de travail estimé suivant un forfait.* *Agent présumé respecter les garanties minimales légales de temps de travail et de repos.* *Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans les trois fonctions publiques et la magistrature voir FPH*	*Identique FPE.*	*Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux de son employeur sont réalisées hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication.* *Le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou, éventuellement, dans des locaux professionnels distincts de ceux de son employeur public et de son lieu d'affectation.* *La quotité des fonctions pouvant être exercées sous la*	*Articles L. 1222-9 à 11 du Code du travail*	-

			forme du télétravail ne peut être supérieure à trois jours par semaine. Le temps de présence sur le lieu d'affectation ne peut être inférieur à deux jours par semaine. *Les seuils définis au premier alinéa peuvent s'apprécier sur une base mensuelle.*		
Temps de trajet	*Identique Code du travail (CE, 13 décembre 2010, n°331658).*	*Identique FPE.*	*Pas dans le temps de travail* *Problématique des agents sur plusieurs sites Le temps de trajet d'un agent pour relier ses différents lieux de travail est assimilé à du temps de travail effectif (Conseil d'Etat, n° 331658, 13 décembre 2010, Commune de Saint-Gély-du-Fesc).*	*Article L3121-4* *Temps de trajet entre domicile et lieu de travail pas considéré comme du temps de travail effectif.* *Temps de trajet entre lieu de travail à autre lieu de travail considéré comme temps de travail effectif.*	-
Temps d'habillage et de déshabillage	*L'obligation de porter une tenue vestimentaire particulière doit être prévue par une disposition législative ou réglementaire.* *Contreparties sous forme de repos ou d'indemnités.*	*L'obligation de porter une tenue vestimentaire particulière doit être prévue par une délibération de l'assemblée délibérante.* *Contreparties sous forme de repos ou d'indemnités.* *Le temps d'habillage et de déshabillage des fonctionnaires astreints au*	*Article 5 Lorsque le port d'une tenue de travail est rendu obligatoire par le chef d'établissement, considéré comme temps de travail effectif*	*Article L3121-3* *Non considéré comme du temps de travail effectif mais donne lieu à des contreparties (financière ou repos) dans les cas suivants : le port d'une tenue de travail doit être imposé par la loi, des dispositions conventionnelles, le*	-

		port de l'uniforme ne constitue pas du travail effectif mais seulement une obligation liée au travail dès lors que pendant cette période le fonctionnaire se met en état de prendre son service sans pouvoir encore se conformer aux directives de son employeur (CE 4 février 2015)		*règlement intérieur ou le contrat de travail ; l'habillage et le déshabillage doivent être réalisés dans l'entreprise ou sur le lieu de travail (qui peut être distinct de l'enceinte de l'entreprise, dans le cas d'un chantier, par exemple). Ces conditions sont cumulatives.*	
Temps de douche	*Arrêté du 23 juillet 1947 fixant les conditions dans lesquelles les douches doivent être mises à la disposition du personnel effectuant des travaux insalubres ou salissants*	*Identique FPE.*	*Article 5 de l'arrête du 23 juillet 1947* *Le temps passé à la douche, rémunéré comme temps de travail normal, sera au minimum d'un quart d'heure considéré comme temps normal d'une douche, déshabillage et habillage compris, et au maximum d'une heure.*	*Article R. 3121-2* *Dans les établissements où sont effectués des travaux insalubres et salissants et où des douches doivent être mises à la disposition des travailleurs, le temps passé à la douche doit être rémunéré sans être considéré comme temps de travail effectif.*	-
Temps de pause	*Article 3 du décret FPE.* *Identique Code du travail.*	*Identique FPE.* *Précisions apportées par la jurisprudence en matière de définition du temps de travail effectif.* *Les modalités sont déterminées par l'organe délibérant de la collectivité.*	*Article 7 une pause est accordée sur le temps de travail de 20 mn pour 6 heures consécutives de travail*	*Article L. 3121-33 du Code du travail.* *Pause légale d'au moins 20 minutes doit être accordé au salarié dès que son temps de travail quotidien atteint 6 heures.* *Pauses légales et conventionnelles (café, cigarette) non*	*Article 4 : défini au niveau national dans le cas où le travail journalier est supérieur à 6h.*

				considérées comme du temps de travail effectif.	
Temps de repas	*Circulaire n° 83-111 du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation du 5 mai 1983 recommande une durée minimale de 45 minutes pour le temps de repas.*	*Précisions apportées par la jurisprudence en matière de définition du temps de travail effectif. Les modalités sont déterminées par l'organe délibérant de la collectivité.*	*Article 5 lorsque l'agent a l'obligation d'être joint à tout moment, par tout moyen approprié, pendant le temps de restauration comme de pause : temps de travail*	*Article L3121-2 Non considéré comme temps de travail effectif, sauf journée continue.*	-
Prise en compte des formations	*Assimilation temps de formation/temps de travail : une journée d'absence pour formation équivaut à une journée de travail et ne donne lieu à aucune récupération en plus ou en moins.*	*Identique FPE.*	*Article 14 l'agent en formation accomplit un temps de travail effectif décompté pour la durée réellement effectuée*	*Article L. 6321-2 du Code du travail Temps de travail effectif lorsque la formation est réalisée à la demande de l'employeur.*	-
Le régime des congés					
Base légale	*Décret n°84-972 du 26 octobre 1984.*	*Décret n°85-1250 du 26 novembre 1985.*	*Décret n°2002-8 du 4 janvier 2002*	*Code du travail*	*Directive 2003/88/CE*
Congés annuels	*Durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service. Durée calculée en fonction des « jours effectivement ouvrés » et non de la durée hebdomadaire effective du service (CAA Marseille, M. Blanc – n°96MA11322). Droits aux congés annuels ouverts au titre de l'année civile N et devant être épuisées au 31 décembre. Les périodes de congé maladie sont considérées*	*Identique FPE.* *La circulaire du 8 juillet 2011 relative à l'incidence des congés de maladie sur le report des congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit le report automatique du congé annuel restant dû, au titre de l'année écoulée à l'agent, qui du fait d'un des congés de maladie prévus par l'article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier*	*Congé annuel égal à 5 fois les obligations hebdomadaires de service (en nombre de jours ouvrés) 25 jours pour un temps plein Si pas en fonction toute l'année, deux jours/ mois au-delà de 15 j travaillés*	*2,5 jours « ouvrables » par mois de travail effectif (soit 30 jours ouvrables, ou 5 semaines, pour une année complète de travail). Périodes de congés payés considérées comme du temps de travail effectif. Calcul du nombre de jours de congés acquis s'effectuant sur la période de référence comprise entre le 1er juin*	*Article 7 : au moins 4 semaines. Pas de remplacement par une indemnité financière sauf fin de relation de travail.*

	comme des périodes de service accompli et sont sans incidence sur les droits à congé annuel (CE, 11 juillet 1991, n°11328).	*1984, n'a pu prendre tout ou partie dudit congé au terme de la période de référence.*		*de l'année N-1 et le 31 mai de l'année N.* *Les absences pour maladie n'ouvrent pas droit aux congés payés, sauf dispositions conventionnelles particulières.*	
Jours de fractionnement	*1 jour de congé supplémentaire si moins de 20 jours pris entre le 1er mai et le 31 octobre.* *2 jours de congés supplémentaires si moins de 17 jours pris entre le 1er mai et le 31 octobre.* *Attribution d'un 2ème jour de congé supplémentaire si le nombre de congés hors période est au moins égale à 8 jours.* *N'entrent pas en compte dans le calcul des 1607h (QE Assemblée nationale n°6393 du 11 novembre 2002).*	*Identique FPE.*	*Article 11 du décret du 4 janvier 2002 2002-8* *1 jour de fractionnement si les CA sont fractionnés en au moins 3 périodes de 5 jours + 1 ou 2 jours « hors période » si respectivement plus de 3jours ou de 6 jours posés entre le 01/11et le 30/04 soit 3 jours*	*Art. L3141-19 : 1 ou 2 jours de fractionnement si respectivement plus de 3jours ou de 6 jours posés entre le 1er novembre et le 30 avril.* *Dernier alinéa : " des dérogations peuvent être apportées aux dispositions du présent article, soit après accord individuel du salarié, soit par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement*	-
Limites maximales	*Pas plus de 31 jours consécutifs sauf congés bonifiés.* *Pas de report des congés sur l'année suivante sauf autorisation exceptionnelle du chef de service.* *Pas d'indemnité compensatrice en cas de congés non pris (mais possibilité désormais de les thésauriser dans le CET).*	*Identique FPE.* .	*Pas plus de 31 jours consécutifs d'absence sauf congés bonifiés*	*Pas plus de 24 jours ouvrables en une seule fois, sauf salariés étrangers et originaires des DOM.* *Au moins 12 j ouvrables continus entre le 1er mai et le 31 octobre.* *Indemnité compensatrice pour les congés non pris pour les salariés intérimaires et en CDD*	-

				dans certains cas.	
Jours fériés	*Identique Code du travail.*	*Identique FPE.*	*11 jours fériés (10 sans lundi de Pentecôte) + dans les DOM TOM jour de commémoration de l'abolition de l'esclavage et en Alsace Moselle deux jours en plus (vendredi saint et 2ème j de Noël)* *Compensation des jours fériés pour les agents en repos variables*	*Articles L3133-1 à L3133-3* *Fêtes légales et locales (Alsace-Moselle, DOM).*	-
Congés bonifiés	*Décret n°78-399 du 20 mars 1978 pour les départements d'outre-mer.* *Circulaire du ministre de la Fonction Publique n°2129 du 3 janvier 2007 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des trois fonctions publiques.* *Durée maximale de 30 jours consécutifs pour une durée minimale de service ininterrompue de 36 mois.* *Prise en charge par l'Etat des frais de voyage.*	*Identique FPE.* *Le décret n°88-168 du 15 février 1988 prévoit que régime de congé dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux originaires des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon exerçant en métropole est défini par les dispositions des articles 1er à 11 du décret du 20 mars 1978 susvisé, qui s'appliquent aux fonctionnaires mentionnés au b de l'article 1er dudit décret.*	*Décret n°87-482 du 1 juillet 1987 relatif aux congés bonifiés des fonctionnaires hospitaliers*	*Article L. 3141-17 :* *« La durée des congés pouvant être pris en une seule fois ne peut excéder 24 jours ouvrables. Il peut être dérogé individuellement à cette disposition pour les salariés qui justifient de contraintes géographiques particulières ».*	-
Autorisations d'absence	*Circulaire FP/N°1475 du 20 juillet 1982 relative aux autorisations d'absence pour soigner un enfant malade ou en assurer momentanément la garde.* *Circulaires FP/4 n°1864 du 9*	*L'article 59 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas dans le calcul des congés annuels: autorisations spéciales d'absence*	*Article L6143-7 du code de la santé publique précise que* *Le directeur est compétent pour régler les affaires de l'établissement autres que*	*Instaurées par la loi mais possibilités de conventions collectives ou accords d'entreprise plus favorables.* *Principaux motifs : évènements familiaux,*	-

	août 1993 et DH/FH1/DASITS 3 n° 96-152 du 29 février 1996 relative aux autorisations d'absence liées à la naissance. *Circulaire n°1918 du 10 février 1998 relative aux dispositions applicables aux fonctionnaires et agents civils de l'Etat candidats à une fonction publique élective.* *Circulaire NOR : MFPF1202144C du 10 février 2012 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions.*	*accordées aux représentants dûment mandatés des syndicats pour assister aux congrès professionnels syndicaux fédéraux, confédéraux et internationaux et aux réunions des organismes directeurs des unions, fédérations ou confédérations dont ils sont membres élus, aux membres du CCFP, aux membres des commissions mentionnées à l'article L. 225-2 du Code de l'action sociale et des familles, à l'occasion de certains évènements familiaux (4°).* *L'article 100-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit un crédit de temps syndical* *Le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.* *Autorisations d'absence accordées :* *- aux représentants dûment mandatés des syndicats pour assister aux congrès et réunions des organismes directeurs des organisations syndicales,*	*celles énumérées aux 1° à 15° et autres que celles qui relèvent de la compétence du conseil de surveillance énumérées à l'article L. 6143-1. Le directeur exerce son autorité sur l'ensemble du personnel dans le respect des règles déontologiques ou professionnelles* *Selon les points* *13° il arrête le règlement intérieur de l'établissement ;* *14° à défaut d'un accord sur l'organisation du travail avec les organisations syndicales représentant le personnel de l'établissement, IL décide de l'organisation du travail et des temps de repos ; De tous ces éléments le directeur ne peut accorder des ASA en dehors de celles prévues dans la FP*	*mandat électif, solidarité internationale, jurés d'assises, associations et mutuelles reconnues par l'Etat, sapeurs-pompiers volontaires.*	

		aux membres du CCFP et des autres organismes mentionnés à l'article 18 du décret du 3 avril 1985, *aux représentants syndicaux appelés à participer à des réunions de travail convoquées par l'administration ou à des négociations dans le cadre de l'article 8bis de la loi statutaire du 13 juillet 1983.* *Concernant les événements familiaux : pas de texte réglementaire complémentaire à l'article 59 de la loi n°84-53. Relève d'une délibération de la collectivité territoriale.* *Concernant la participation aux fêtes religieuses : pas de texte réglementaire. Relève d'une délibération de la collectivité territoriale* *Pour les candidatures aux élections : l'article L. 3142-64 du code du travail a étendu aux fonctionnaires et agents non titulaires territoriaux les dispositions du code du travail prévoyant l'octroi de facilités de service pour participer à une campagne*			

		électorale. *Pour l'exercice des fonctions publiques électives : droit identique à l'ensemble des agents des trois versants de la fonction publique : article 11bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 / CGCT : Elus de la commune : articles L. 2123-1 à L.2123-8, L.2123-13 / Elus du département : articles L. 3123-1 à L.3123-8., L.3123-11 / Elus de la région : articles L 4135-1 à L.4135-6., L.4135-11 / Membres des EPCI, L.5214-8, L.5215-16, L.5216-4* *Circulaire n° 2446 du 13 janvier 2005 relative aux facilités en temps bénéficiant aux fonctionnaires titulaires de mandats municipaux.*			
Les règles relatives au compte épargne-temps					
Base légale	*Décret n°2002-634 du 29 avril 2002 modifié par décret n°2009-1065 du 28 août 2009*	*Décret n°2004-878 du 26 août 2004 modifié par décret n°2010-531 du 20 mai 2010*	*Décret 2002-788 du 3 mai 2002* *Arrêté du 6 décembre 2012*	*Code du travail*	-
Sources d'alimentation du CET	*Report de congés annuels ou de RTT sans que le nombre de jours de congés pris dans l'année ne puisse être inférieur à 20.* *Alimentation possible par une partie des repos compensateurs.*	*Report de congés annuels ou de RTT ou de repos compensateurs si l'organe délibérant le décide. Pas de report de congés bonifiés.*	*Report de CA : après consommation de 20 jours de CA au moins (5 à 8j si fractionnement)* *Report d'heures ou jours de RTT* *Heures supplémentaires non compensées non indemnisées*	*Articles L. 3151-1à L. 3151-4 ; articles D. 3154-1 à 6.* *Institué en priorité par convention ou accord d'entreprise, d'établissement ou de branche.*	-

	Pas de report des congés bonifiés.		*Pas de report possible des congés bonifiés*	*Alimenté en temps ou en argent à l'initiative du salarié ou, pour les heures accomplies au-delà de la durée collective, à l'initiative de l'employeur.* *Congé annuel ne peut être affecté au CET que pour sa durée excédant 24 jours ouvrables (soit la cinquième semaine de congés payés).*	
Modalités d'utilisation	*Consommation des 20 premiers jours épargnés uniquement sous forme de congés.* *Au-delà, maintien sur le CET ou prise en compte au RAFP ou indemnisation.*	*Identique FPE.* *Spécificité FPT : Au-delà de 20 jours épargnés, la monétisation ou la prise en compte des jours au titre du RAFP n'est possible dans la FPT que si une délibération le prévoit explicitement.* *En l'absence d'une telle délibération, la consommation des jours épargnés ne peut avoir lieu que sous forme de congés.* *Possibilité de prévoir par convention entre collectivités les modalités financières de transfert des droits à congés d'un agent lors de sa mutation.*	*En congés (hors congés bonifiés) uniquement pour les 20 premiers jours Ou prise en compte au RAFP ou indemnisation (montants forfaitaires bruts : A 125€ ; B ; 80€ ; C : 65€)*	*Utilisation sous forme de complément de rémunération (monétisation) des droits versés sur le CET au titre du congé annuel que pour les jours épargnés au-delà de 30 jours.* *En cas de changement d'employeur, le salarié peut conserver ses droits si l'accord collectif le prévoit.* *Droits acquis dans le cadre d'un CET sont assurés contre le risque de non-paiement, comme les salaires, en cas de redressement ou de liquidation judiciaire, dans la limite de 76 080 € par salarié.*	-
Seuils maxima	*Progression maximale de 10 j*	*Identique FPE.*	*Progression maximale de 10 j*		-

d'abondement	*par an au-delà de 20 j.* *Plafond global : 60 jours.*		*par an au-delà de 20 j* *Plafond global : 60 jours*		
Règles applicables à l'encadrement					
Base légale	*Décret n°2000-815.*	*Décret n°2001-623.*	*Décret du 4 janvier 2002 2002-9*	*Code du travail*	-
Modalités d'application du forfait cadre	*Article 10 : personnels chargés de fonctions d'encadrement ou de conception.*	*Article 10 : dispositions adoptées par l'organe délibérant.*	*Article 12 Personnels de direction : forfait jours sur la base de 20 jours* *Personnels d'encadrement : choix entre régime de décompte horaire ou forfait cadre pour une liste de 33 corps et grades Arrêté du 24 avril 2002*	*Articles L3121-38 à L3121-41 ; article L3121-42 ; articles L3121-43 à L3121-48*	-

ANNEXE 9 : LISTE DES AUTORISATIONS SPECIALES D'ABSENCE

SOMMAIRE

I AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A DES ÉVÈNEMENTS FAMILIAUX 2

II AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A DES ÉVÈNEMENTS DE LA VIE COURANTE 3

III AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A LA MATERNITÉ 3

IV AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A DES MOTIFS CIVIQUES 4

V AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A DES MOTIFS SYNDICAUX ET PROFESSIONNELS 7

VI AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A DES MOTIFS RELIGIEUX 8

VII CALENDRIER DES FÊTES LÉGALES 9

I - AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES À DES ÉVÈNEMENTS FAMILIAUX

RÉFÉRENCES	OBJET	DUREE	OBSERVATIONS
Loi n° 84-53 du 26 Janvier 1984 article 59-3° QE n°44068 JO AN Q du 14.4.2000 QE n° 30471 JO Sénat Q du 29.3.2001	Mariage		- Autorisation accordée sur présentation d'une pièce justificative - Délai de route laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale (maximum 48h)
	- de l'agent (ou PACS)	5 jours ouvrables	
	- d'un enfant	3 jours ouvrables*	
	- d'un ascendant, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1 jour ouvrable*	
Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 article 59-3° QE n°44068 JO AN Q du 14.4.2000 QE n° 30471 JO Sénat Q du 29.3.2001	Décès/obsèques		- Autorisation accordée sur présentation d'une pièce justificative - Jours éventuellement non consécutifs - Délai de route laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale (maximum 48h)
	- du conjoint (ou pacsé ou concubin)	3 jours ouvrables	
	- d'un enfant	3 jours ouvrables	
	- des père, mère	3 jours ouvrables	
	- des beau-père, belle-mère	3 jours ouvrables*	
	- des autres ascendants, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1 jour ouvrable*	
Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 article 59-3° QE n°44068 JO AN Q du 14.4.2000 QE n° 30471 JO Sénat Q du 29.3.2001	Maladie très grave		- Autorisation accordée sur présentation d'une pièce justificative - Jours éventuellement non consécutifs - Délai de route laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale (maximum 48h)
	- du conjoint (ou pacsé ou concubin)	3 jours ouvrables	
	- d'un enfant	3 jours ouvrables*	
	- des père, mère	3 jours ouvrables*	
	- des beau-père, belle-mère	3 jours ouvrables*	
	- des autres ascendants, frère, sœur, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur	1 jour ouvrable*	
Loi n° 46-1085 du 28 mai 1946	Naissance ou adoption	3 jours pris dans les quinze jours qui suivent l'événement **	Autorisation accordée sur présentation d'une pièce justificative
Note d'information du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation n° 30 du 30 août 1982	Garde d'enfant malade	Durée des obligations hebdomadaires de service + 1 jour *** Doublement possible si l'agent assume seul la charge de l'enfant ou si le conjoint est à la recherche d'un emploi ou ne bénéficie de par son emploi d'aucune autorisation d'absence	- Autorisation accordée sous réserve des nécessités de service, pour des enfants âgés de 16 ans au plus (pas de limite d'âge pour les handicapés) - Autorisation accordée par année civile, quel que soit le nombre d'enfants - Autorisation accordée à l'un ou l'autre des conjoints (ou concubins)

* En l'absence de précisions sur les règles appliquées à l'Etat, durées données à titre indicatif.

** Cumulable avec le congé de paternité.

*** Pour les agents travaillant à temps partiel, le nombre de jours d'autorisation d'absence susceptible d'être accordé est égal au produit des obligations hebdomadaires de service d'un agent travaillant à temps plein, plus un jour, par la quotité de travail à temps partiel de l'agent intéressé ; soit pour un agent travaillant 3 jours sur 5 : 5 + 1 x 3/5 = 3,6 jours (possibilité d'arrondir à 4 jours).

II - AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES À DES ÉVÈNEMENTS DE LA VIE COURANTE

RÉFÉRENCES	OBJET	DURÉE	OBSERVATIONS
Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 Décret n°2008-512 du 29 mai 2008	Concours et examens en rapport avec l'administration locale	Le(s) jours(s) des épreuves	Autorisation susceptible d'être accordée
J.O. AN (Q) n° 50 du 18 décembre 1989 Article D1221-2 du Code de la santé publique	Don du sang	À la discrétion de l'autorité territoriale	- Autorisation susceptible d'être accordée - Maintien de la rémunération
	Déménagement du fonctionnaire	1 jour	- Autorisation susceptible d'être accordée - Délai de route laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale

A noter que les fonctionnaires et agents publics ne bénéficient plus d'autorisations d'absence pour la rentrée scolaire, mais seulement d'un éventuel aménagement d'horaires (circulaire n° 87/08-2168 du 07.08.2008).

NB : Cure thermale : aucune autorisation d'absence n'est prévue pour suivre une cure thermale ; dans le cas où le fonctionnaire est dans l'impossibilité de produire un certificat médical lui prescrivant la cure, il peut demander à bénéficier d'un congé annuel ou d'une disponibilité pour convenances personnelles

III - AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A LA MATERNITÉ

RÉFÉRENCES	OBJET	DURÉE	OBSERVATIONS
Circulaire NOR/FPPA/96/10038/C du 21 mars 1996	Aménagement des horaires de travail	Dans la limite maximale d'une heure par jour	Autorisation accordée sur demande de l'agent et sur avis du médecin de la médecine professionnelle, à partir du 3ème mois de grossesse compte tenu des nécessités des horaires du service
Circulaire NOR/FPPA/96/10038/C du 21 mars 1996	Séances préparatoires à l'accouchement	Durée des séances	Autorisation susceptible d'être accordée sur avis du médecin de la médecine professionnelle au vu des pièces justificatives
Circulaire NOR/FPPA/96/10038/C du 21 mars 1996	Examens médicaux obligatoires : sept prénataux et un postnatal	Durée de l'examen	Autorisation accordée de droit
Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 (Code du travail - art L 1225-16)	Permettre au conjoint, concubin ou partenaire d'un PACS d'assister aux examens prénataux de sa compagne	Durée de l'examen Maximum de 3 examens	Autorisation susceptible d'être accordée après extension du dispositif existant dans le Code du travail par une décision locale
Circulaire NOR/FPPA/96/10038/C du 21 mars 1996 QE n°69516 du 19.10.2010	Allaitement	Dans la limite d'une heure par jour à prendre en 2 fois	Autorisation susceptible d'être accordée en raison de la proximité du lieu où se trouve l'enfant et sous réserve des nécessités de service

IV - AUTORISATIONS D'ABSENCE LIEES A DES MOTIFS CIVIQUES *

RÉFÉRENCES	OBJET	DURÉE	OBSERVATIONS
Circulaire n° 1913 du 17 octobre 1997	Représentant de parents d'élèves aux conseils d'école, d'administration, de classe et commissions permanentes des lycées et collèges Commission spéciale pour l'organisation des élections aux conseils d'école.	Durée de la réunion	Autorisation susceptible d'être accordée sur présentation de la convocation et sous réserve des nécessités du service
Code de Procédure Pénale articles 266-288 et R139 à R140 Fiche Bercy-Colloc du 14 avril 2011	Juré d'assises	Durée de la session	- Fonction de juré obligatoire - Maintien de la rémunération, cumul possible avec l'indemnité de session
QE n°75096 du 05.04.2011 (JO AN)	Témoin devant le juge pénal		- Fonction obligatoire - Agent public cité comme témoin auprès d'une juridiction répressive - Production de la copie de la citation à comparaître ou de la convocation
Circulaire NOR/INT/B/9200308C du 17 novembre 1992	Assesseur délégué de liste / élections prud'homales	Jour du scrutin	Autorisations susceptibles d'être accordées, sur présentation d'un justificatif et sous réserve des nécessités du service
Circulaire FP n° 1530 du 23 septembre 1983	Électeur - assesseur - délégué / élections aux organismes de Sécurité Sociale	Jour du scrutin	
Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 Circulaire NOR/PRMX9903519C du 19 avril 1999	Formation initiale des agents sapeurs pompiers volontaires	30 jours au moins répartis au cours des 3 premières années de l'engagement dont au moins 10 jours la première année	- Autorisation d'absence ne pouvant être refusée qu'en cas de nécessité impérieuse de service - Obligation de motivation de la décision de refus, notification à l'intéressé et transmission au SDIS - Information de l'autorité territoriale par le SDIS deux mois au moins à l'avance sur les dates et la durée des actions de formation - Établissement recommandé de convention entre l'autorité territoriale et le SDIS pour encadrer les modalités de délivrance des autorisations d'absence
	Formations de perfectionnement des agents sapeurs pompiers volontaires	5 jours au moins par an	
	Interventions des agents sapeurs pompiers volontaires	Durée des interventions	
Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 art. 59-4	Membres des commissions d'agrément pour l'adoption	Durée de la réunion	Autorisation accordée sur présentation de la convocation

* A noter que les fonctionnaires et agents publics candidats à une fonction élective ne peuvent plus bénéficier d'autorisations d'absence rémunérées lors des campagnes électorales.
Y sont substituées des facilités de service d'une durée variable selon le type d'élections imputables sur les congés annuels ou donnant lieu à récupération (art L 3142-64 à L 3142-77 du Code du travail, circulaire FP n° 1918 du 10 février 1998)

RÉFÉRENCES	OBJET	DUREE	OBSERVATIONS
Code général des collectivités territoriales art. L 2123-1 à L 2123-3, L 5215-16, L 5216-4 et L 5331-3, R 2123-2, R 2123-5 R 2123-6 et R 5211-3	<u>Mandat électif</u> 1) - Autorisations d'absence accordées aux salariés membres des conseils municipaux, pour se rendre et participer aux réunions des conseils municipaux et des assemblées des organismes de coopération intercommunale en qualité de représentant de la commune. - Autorisations d'absence accordées aux salariés membres des conseils de communautés d'agglomération, de communautés d'agglomération nouvelle et de communautés urbaines pour se rendre et participer aux réunions des assemblées délibérantes.	Le temps d'absence cumulé résultant des autorisations d'absence et du crédit d'heures ne peut dépasser, pour une année civile, la moitié de la durée légale de travail* (soit 1 607 heures)	- Autorisation accordée après information de l'employeur, par écrit, de la date et de la durée de l'absence envisagée - Les pertes de revenus subies, du fait de l'assistance à ces séances et réunions, par les élus qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction, peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent - Cette compensation est limitée à 24 heures par élu et par an. Chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur du SMIC
	2) Crédit d'heures accordé, pour disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'EPCI et à la préparation des réunions, aux : <u>Maires</u> villes d'au moins 10 000 hbts communes de - de 10 000 hbts	 140 h / trimestre 105 h / trimestre	- Autorisation accordée après information par l'élu de son employeur, par écrit, 3 jours au moins avant son absence, en précisant la date, la durée, ainsi que le crédit d'heures restant pour le trimestre en cours - Le crédit d'heures ne peut être reporté d'un trimestre sur l'autre
	<u>Adjoints</u> communes d'au moins 30 000 hbts communes de 10 000 à 29 999 hbts villes de - de 10 000 hbts	 140 h / trimestre 105 h / trimestre 52 h 30 / trimestre	

RÉFÉRENCES	OBJET	DUREE	OBSERVATIONS
Code général des collectivités territoriales art. L 2123-1 à L 2123-3, L 5215-16, L 5216-4 et L 5331-3 R 2123-6 et R 5211-3	Conseillers municipaux villes d'au moins 100 000 hbts villes de 30 000 à 99 999 hbts villes de 10 000 à 29 999 hbts villes de 3 500 à 9 999 hbts	 52 h 30 / trimestre 35 h 00 / trimestre 21 h 00 / trimestre 10 h 30 / trimestre	
	Présidents, vice-présidents, membres de l'un des EPCI suivants : - syndicats de communes - syndicats mixtes - syndicats d'agglomération nouvelle	Lorsqu'ils n'exercent pas de mandat municipal, les présidents, vice-présidents et membres de ces EPCI sont assimilés respectivement aux maires, adjoints et conseillers municipaux de la commune la plus peuplée de l'EPCI. En cas d'exercice d'un mandat municipal, droit au crédit d'heures ouvert au titre du mandat municipal.	- Autorisation accordée après information par l'élu de son employeur, par écrit, 3 jours au moins avant son absence, en précisant la date, la durée, ainsi que le crédit d'heures restant pour le trimestre en cours - Le crédit d'heures ne peut être reporté d'un trimestre sur l'autre
	- communautés de communes - communautés urbaines - communautés d'agglomération - communautés d'agglomération nouvelle	Les présidents, vice-présidents et membres de ces EPCI sont assimilés respectivement aux maires, adjoints et conseillers municipaux d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes membres de l'EPCI.	

V - AUTORISATIONS D'ABSENCE LIEES A DES MOTIFS SYNDICAUX ET PROFESSIONNELS*

RÉFÉRENCES	OBJET	DURÉE	OBSERVATIONS
Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 article 59-2 Décret n° 85-397 du 3 avril 1985	Congrès ou réunions des organismes directeurs des unions / fédérations / confédérations de syndicats non représentés au conseil commun de la fonction publique	10 jours par an / agent	Autorisation accordée sous réserve des nécessités de service sur présentation de leur convocation au moins trois jours à l'avance, aux agents désignés par l'organisation syndicale. Délais de route non compris
	Congrès ou réunions des organismes directeurs des organisations syndicales internationale et des unions / fédérations / confédérations de syndicats représentés au conseil commun de la fonction publique	20 jours par an / agent	
	Congrès ou réunions des organismes directeurs d'un autre niveau (sections syndicales).	1 heure d'absence pour 1 000 heures de travail effectuées par l'ensemble des agents	
Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 article 59-4	Représentants aux CAP et organismes statutaires (CT, CHSCT, CSFPT, CNFPT, ...)	Délai de route, délai prévisible de la réunion plus temps égal pour la préparation et le compte rendu des travaux	Autorisation accordée sur présentation de la convocation
Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007	Formation professionnelle	Durée du stage ou de la formation	Autorisation accordée sous réserve des nécessités du service
Décret n° 85-603 du 10 juin 1985 article 23	- Visite devant le médecin de prévention dans le cadre de la surveillance médicale obligatoire des agents (tous les 2 ans) - Examens médicaux complémentaires, pour les agents soumis à des risques particuliers, les handicapés et les femmes enceintes		Autorisation accordée pour répondre aux missions du service de médecine professionnelle et préventive
	Administrateur amicale du personnel	Durée de la réunion	Autorisation susceptible d'être accordée

* L'autorisation spéciale d'absence accordée au titre de l'exercice d'un mandat mutualiste a été remplacée par un congé de représentation rémunéré prévu à l'article 57-11° de la loi du 26 janvier 1984 (abrogation de l'article 59-3° de la loi du 26 janvier 1984).

VI - AUTORISATIONS D'ABSENCE LIÉES A DES MOTIFS RELIGIEUX

RÉFÉRENCES	OBJET	DURÉE	OBSERVATIONS
Circulaire FP n° 901 (*) du 23 septembre 1967 Circulaire MFPF1202144C du 10.02.2012	Communauté arménienne - Fête de la Nativité - Fête des Saints Vartanants - Commémoration du 24 avril	Le jour de la fête ou de l'événement	Autorisations susceptibles d'être accordées sous réserve des nécessités de service
	Confession israélite - Chavouot - Roch Hachana - Yom Kippour	Le jour de la fête ou de l'événement	
	Confession musulmane - Al Mawlid Ennabi - Aid El Fitr - Aid El Adha	Les dates de ces fêtes étant fixées à un jour près, les autorisations d'absence pourront être accordées, sur demande de l'agent, avec un décalage en plus ou en moins. Ces fêtes commencent la veille au soir.	
	Fêtes orthodoxes - Théophanie : * calendrier grégorien * calendrier julien - Grand Vendredi Saint - Ascension	Le jour de la fête ou de l'événement	
	Fête bouddhiste - Fête du Vesak	La date de cette fête étant fixée à un jour près, les autorisations d'absence pourront être accordées, sur demande de l'agent, avec un décalage de plus ou moins un jour.	

(*) Circulaire de portée générale permettant d'accorder aux agents appartenant à d'autres communautés religieuses de telles autorisations d'absence

VI - CALENDRIER DES FÊTES LÉGALES

RÉFÉRENCES	OBJET	DURÉE	OBSERVATIONS
Circulaire FP n° 1452 du 16 mars 1983	Liste des fêtes légales - Jour de l'An - Lundi de Pâques - Fête du travail (1er mai) - Victoire 1945 (8 mai) - Ascension - Lundi de Pentecôte* - Fête nationale (14 juillet) - Assomption (15 août) - Toussaint (1er novembre) - Victoire 1918 (11 novembre) - Noel	Le jour de la fête légale	

* En l'absence de délibération, jour férié travaillé au titre de la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (loi 2004-626 du 30.6.2004, voir aussi circulaire du CIG « Journée de solidarité et contribution solidarité - autonomie).