

Le temps de travail dans la fonction publique

Rapport n° : 16023-15076-01

La question du temps de travail dans la fonction publique est un des sujets les plus débattus, sans pour autant que des décisions de réforme aient été prises et qu'un véritable état des lieux ait été dressé.

La focalisation sur le temps de travail des fonctionnaires est facile, il y a toujours des exemples dans un ensemble de plus de cinq millions d'agents. On oublie aisément ceux qui travaillent la nuit, les week-ends et jours fériés, dont les interventions sont devenues évidentes.

Il était nécessaire de dresser un bilan global et objectif. Depuis 1999 aucune évaluation n'avait été menée, ce qui a favorisé les interprétations les plus diverses sur cette question à la fois très technique et riche d'enjeux.

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



Crédit photo : Ministère de la Fonction Publique

Le temps de travail dans la fonction publique

Synthèse du rapport

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 des 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 31 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 (jours de fractionnement, collectivités...);
- 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...).



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Eric Ferri

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Produire annuellement une analyse du temps de travail par emplois types public/privé sur la base de l'enquête Emploi de l'Insee.
2. Distinguer les jours de congés des jours de RTT en créditant ces derniers mensuellement en fonction de la présence réelle de l'agent.
3. Inscrire dans les décrets le principe d'une obligation annuelle de travail (OAT) de 1 607 heures, quel que soit le nombre de jours fériés.
4. 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.
5. 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.
6. Mettre fin à la sur-rémunération du travail à temps partiel à 80 ou 90%.
7. Provisionner systématiquement les comptes épargne-temps dans les comptes des collectivités territoriales.
8. Elaborer une norme commune pour les autorisations spéciales d'absence.
9. Établir par voie réglementaire un cadre commun aux bilans sociaux produits dans la fonction publique d'État.
10. Généraliser dans les formations initiale et continue de service public un module sur la gestion du temps de travail des agents.

Les auteurs

Philippe Laurent | Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Corinne Desforges | Inspectrice générale de l'administration

Damien Reberry | Inspecteur de l'administration

Martine Marigeaud | Inspectrice générale des finances

Adeline Rouzier-Deroubaix | Inspectrice des affaires sociales

Jean-Paul Segade | Conseiller général des établissements de santé