

RAPPORT DE SYNTHESE

sur l'aménagement du temps de travail et la durée d'ouverture des services publics

Présenté par :

M. Jean-Pierre LEMOINE	Inspecteur général de l'administration
M. Werner GAGNERON	Inspecteur de l'administration
M. Alexandre GOHIER del RE	Inspecteur de l'administration
M. Bertrand BRASSENS	Inspecteur des finances
M. Jean VINCENT	Inspecteur général des affaires sociales
M. Georges MERLHE	Inspecteur général des affaires sociales
M. Jean-Jacques LEFEBVRE	Ingénieur général des ponts et chaussées
M. Georges POULENAT	Administrateur civil hors classe
M. Gérard FRANC	Administrateur civil hors classe
M. Hervé DEPERNE	Administrateur civil hors classe
M. Patrick KEHRIG	Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale
M. René CLOAREC	Inspecteur général adjoint de l'administration de l'éducation nationale
M. Yvan-Paul IVANOFF	Inspecteur général adjoint de l'administration de l'éducation nationale
Mme Lucienne DUTRIEZ	Administrateur civil, chargée de mission
M. Gilbert MONTEIL	Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles

Rapporteurs :

M. Werner GAGNERON
M. Alexandre GOHIER del RE

- DECEMBRE 1995 -

INTRODUCTION	1
1. - UN DOUBLE OBJECTIF POUR UNE MULTIPLICITÉ DE FORMES	2
1.1. - OFFRIR AUX AGENTS UNE POSSIBILITÉ DE MAITRISER LEUR TEMPS DE TRAVAIL	2
1.1.1. - Le temps partiel	2
1.1.2. - La cessation progressive d'activité (CPA)	3
1.1.3. - Le télétravail	4
1.2. - FACILITER LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE	4
1.2.1. - Les heures supplémentaires	4
1.2.2. - Le roulement	5
<i>1.2.2.1. - Les techniques du roulement</i>	5
<i>1.2.2.2. - Des exemples de roulement comme modalité d'aménagement du temps de travail</i>	5
1.3. - CERTAINES TECHNIQUES CONCILIENT CES DEUX OBJECTIFS	6
1.3.1. - Les horaires décalés	6
1.3.2. - L'ouverture méridienne	6
1.3.3. - Les horaires atypiques	7
<i>1.3.3.1. - Les techniques d'horaires atypiques</i>	7
<i>1.3.3.2. - Des exemples d'horaires atypiques</i>	7
1.3.4. - Les horaires variables	8
1.3.5. - L'annualisation du temps de travail	8
<i>1.3.5.1. - La technique de l'annualisation du temps de travail</i>	8
<i>1.3.5.2. - Des exemples d'annualisation du temps de travail</i>	9
1.3.6. - Le temps choisi	10

II. - UNE APPLICATION DES MESURES D'AMÉNAGEMENT PARCELLAIRE ET SANS COHÉRENCE	11
2.1. - UNE MISE EN OEUVRE RÉELLE MAIS SOUVENT EMPIRIQUE	11
2.1.1. - Une utilisation contrastée des différentes formes d'aménagement	11
2.1.1.1. - <i>La prédominance du temps partiel, de l'horaire variable et, à un moindre degré, de l'ouverture méridienne</i>	11
2.1.1.2. - <i>Des efforts dans certains services aux conditions de fonctionnement particulières</i>	12
2.1.2. - Une absence presque générale de réflexion préalable	13
2.1.3. - Une introduction au coup par coup	14
2.1.3.1. - <i>La volonté d'adapter les horaires aux besoins du service reste marginale</i>	14
2.1.3.2. - <i>La volonté d'offrir une souplesse aux agents est prédominante</i>	15
2.2. - LE TEMPS PARTIEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE NE CONSTITUE PAS UN VÉRITABLE TEMPS CHOISI	16
2.2.1. - L'influence des rythmes scolaires	16
2.2.2. - Des freins au temps partiel	16
2.3. - LES PRATIQUES ACTUELLES D'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL N'ONT GÉNÉRALEMENT PAS PERMIS UNE AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL DU PUBLIC ET DU FONCTIONNEMENT DU SERVICE	17
2.3.1. - Une amplitude d'ouverture des services au public qui apparaît extrêmement variable	17
2.3.2. - Quelques progrès dans les horaires d'accueil du public	18
2.3.2.1. - <i>L'ouverture méridienne</i>	18
2.3.2.2. - <i>L'ouverture du samedi</i>	18
2.3.2.3. - <i>L'ouverture en fin de journée</i>	19
2.3.2.4. - <i>Les équipes tournantes</i>	20
2.3.3. - Mais généralement une diminution du service à l'utilisateur	20
2.3.3.1. - <i>Des compensations pénalisantes pour le service</i>	20

2.3.3.2. - <i>Les effets pervers de l'horaire variable</i>	21
2.3.3.2.1. - <i>Une comptabilisation non systématique de l'horaire variable</i>	21
2.3.3.2.2. - <i>Les effets parfois paradoxaux des horaires variables</i>	22
2.3.3.3. - <i>L'absence de compensation systématique des temps partiels et des cessations progressives d'activité à l'intérieur des services.</i>	22
III. - SE DONNER LES MOYENS D'AMÉNAGER LE TEMPS DE TRAVAIL	25
3.1. - MENER UNE ANALYSE APPROFONDIE DES BESOINS DES USAGERS, DES AGENTS ET DU SERVICE POUR LES METTRE EN COHÉRENCE	25
3.1.1. - La demande des agents	25
3.1.1.1. - <i>Le temps partiel</i>	26
3.1.1.2. - <i>La diversification des formules d'horaire hebdomadaire</i>	26
3.1.1.3. - <i>L'annualisation</i>	27
3.1.2. - Les besoins du public	27
3.1.2.1. - <i>Prendre la mesure des besoins d'accueil</i>	27
3.1.2.2. - <i>Elaborer des méthodologies d'analyse des besoins du public</i>	28
3.1.2.3. - <i>Tenir compte de la grande diversité de ces attentes</i>	29
3.1.3. - Les impératifs du service	29
3.1.3.1. - <i>Prendre en compte la masse critique du service</i>	30
3.1.3.2. - <i>Analyser le rythme de l'activité</i>	30
3.1.3.3. - <i>Tenir compte des impératifs de sécurité</i>	30
3.2. - PRIVILÉGIER UNE RÉFLEXION GLOBALE EN TERME D'ACCUEIL DU PUBLIC	31
3.2.1. - Adapter les locaux	31
3.2.2. - Sensibiliser et former les agents	32
3.2.3. - Créer de nouvelles formes d'accueil	33
3.2.3.1. - <i>Revaloriser l'accueil téléphonique et télématique</i>	33
3.2.3.2. - <i>Développer les formes de pré-accueil</i>	34
3.2.4. - Informer les usagers	35

3.3. - REVOIR LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIFS D'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL	35
3.3.1. - Rénover les dispositifs légaux	35
3.3.1.1. - <i>Rendre le temps partiel plus attractif</i>	35
3.3.1.2. - <i>Assouplir les règles de la cessation progressive d'activité</i>	37
3.3.1.3. - <i>Adapter les règles de recrutement et de gestion des agents</i>	37
3.3.1.4. - <i>Engager une réflexion nouvelle sur l'annualisation</i>	38
3.3.1.5. - <i>Concilier une éventuelle réduction du temps de travail avec les exigences de fonctionnement des services</i>	39
3.3.2. - Inciter dans un cadre contractualisé les services à aménager le temps de travail	39
CONCLUSION	41
 ANNEXES	

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'approfondissement du dialogue social dans la fonction publique, le gouvernement a décidé d'évoquer la question de l'aménagement du temps de travail, avec le double objectif de développer le temps choisi et d'allonger la durée d'ouverture des services au public.

Dans cette perspective, le ministre de la fonction publique a demandé à six corps d'inspection - l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées - de mener conjointement une étude faisant un point aussi précis que possible de la situation existante et des expériences déjà conduites (cf en annexe 1, la lettre du 28 juillet 1995 du ministre de la fonction publique).

Un groupe de travail a été constitué à cet effet.

Il s'est rendu, à la demande du ministre de la fonction publique, dans quatre départements présentant des caractéristiques très différentes : le Nord, la Seine-Saint-Denis, l'Aveyron et la Gironde (cf. en annexe 2, la liste des services visités). Chaque corps d'inspection a produit un rapport général sur cette problématique dans les administrations faisant partie de son domaine de compétence, mais aussi un compte rendu par service visité et des notes de réflexion générale. Les analyses effectuées ont été centrées, pour l'essentiel, sur les services recevant régulièrement du public (services de l'Etat, collectivités locales, établissements hospitaliers, organismes sociaux, etc.).

L'ensemble de ces rapports, notes et comptes rendus, a été communiqué au ministre de la fonction publique.

Le présent rapport de synthèse a été rédigé par l'inspection générale de l'administration, en liaison avec les cinq autres corps d'inspection qui ont participé à la mission.

Il présentera, dans une première partie, les principaux dispositifs existants, traitera, dans une seconde partie, de leurs conditions effectives de mise en oeuvre dans les services étudiés et dégagera, dans une troisième partie, quelques pistes de réflexion au regard du constat effectué.

-oOo-

I. - UN DOUBLE OBJECTIF POUR UNE MULTIPLICITÉ DE FORMES

L'aménagement du temps de travail passe par une multitude de formes juridiques et pratiques.

L'objectif poursuivi est double. Certaines formes d'aménagement obéissent à la volonté d'offrir aux agents la possibilité de travailler en fonction de leurs propres souhaits. D'autres ont pour finalité de permettre un fonctionnement des services plus cohérent avec les besoins.

Ces deux objectifs peuvent être alternatifs, si ce n'est antagonistes ; dans d'autres cas, il peut exister des lignes de chevauchement entre eux, une même forme d'aménagement pouvant concilier ces deux logiques.

1.1. - OFFRIR AUX AGENTS UNE POSSIBILITÉ DE MAITRISER LEUR TEMPS DE TRAVAIL

1.1.1. - Le temps partiel

Le temps partiel consiste en une diminution du temps de travail des agents. Les règles de la fonction publique de l'État ne permettent pas de recruter un fonctionnaire titulaire à temps incomplet¹. Dès lors, pour travailler en dessous de la durée légale, l'agent employé à temps complet doit recourir au travail à temps partiel.

Cette diminution est effectuée à la demande de l'agent et après autorisation du chef de service. Elle peut porter sur une part du temps de travail hebdomadaire allant de 10 à 50 %. Le temps partiel est devenu un quasi droit de l'agent ; il ne peut lui être refusé que lorsque «les nécessités du service» l'imposent, mais ces dernières sont souvent appréciées de manière très libérale.

L'agent qui bénéficie du temps partiel est rémunéré sur la base des heures effectuées ; ainsi, le temps partiel entraîne une réduction, à due concurrence, du salaire (traitement et indemnités diverses) de l'agent. Cependant, le prorata temporis n'est pas appliqué dans deux cas :

- pour le temps partiel à 90 %, où la rémunération est de 91,43 % ;
- pour le temps partiel à 80 %, où la rémunération est de 85,71 %.

¹ Le temps incomplet revient, pour l'essentiel, à recruter directement un agent sur un temps réduit, pour une durée permanente, au contraire du temps partiel, qui constitue la réduction, à sa demande, de l'activité d'un agent recruté à temps plein.

Dans ces deux derniers cas, le passage au temps partiel entraîne donc un léger accroissement du coût moyen de l'heure effectivement travaillée.

L'engagement d'un agent sur un temps partiel se fait pour une période relativement courte dans les principaux services (avec un minimum de six mois), mais aussi pour un, voire deux ou trois ans dans certaines administrations. L'agent a toujours la possibilité de demander à revenir rapidement au temps plein ou à une durée de travail comprise entre son temps partiel et le temps plein.

En général, les différents départements ministériels compensent l'ensemble des temps partiels par un recrutement supplémentaire d'agents égal à la masse budgétaire ainsi libérée². Cette pratique ne signifie toutefois pas que cette compensation soit garantie pour chaque service, les administrations centrales accordant parfois la priorité à la remise à niveau des services jugés en sous-effectif, tandis que d'autres services, estimés en sur-effectif, sont présumés pouvoir dégager des gains de productivité.

Des pistes nouvelles ont été ouvertes avec l'annualisation du temps partiel ; il s'agit alors de répartir le temps partiel sur un cadre annuel et non plus hebdomadaire.

1.1.2. - La cessation progressive d'activité (CPA)

La cessation progressive d'activité est une mesure qui permet à un agent ayant atteint 25 années de service et 55 ans au moins de bénéficier d'un temps partiel à 50 %, pour le nombre d'années qui lui reste à accomplir jusqu'à l'âge de 60 ans. Ce mi-temps doit être réparti de façon homogène sur toute la période de C.P.A.

L'obtention d'une C.P.A. est soumise à la demande de l'agent et à une décision expresse d'acceptation de l'administration. Le refus ne peut être motivé que par le fait que l'agent ne remplit pas les conditions ou par «l'intérêt du service».

A l'opposé du temps partiel, l'agent est rémunéré à hauteur de 80% de son salaire à temps plein (50 % au titre du traitement et des indemnités diverses, 30 % au titre d'une indemnité exceptionnelle calculée sur le traitement indiciaire). Cette mesure entraîne donc un surcoût de 60 % de l'heure travaillée.

Contrairement au temps partiel, la C.P.A. ne donne pas le droit à l'agent de reprendre une activité supérieure au mi-temps.

² En raison de la règle selon laquelle les temps partiels à 80 et 90% sont rémunérés respectivement à 85,71 et 91,43%, la compensation ne peut, en théorie, maintenir le même niveau d'effectifs. Toutefois, compte tenu de l'existence d'emplois budgétaires vacants en cours d'année, il est toujours possible aux gestionnaires d'aboutir à une compensation quasi intégrale.

En principe, les cessations progressives d'activité sont compensées dans les mêmes conditions que le temps partiel. Toutefois, certains ministères, en imputant la part de 30 % du traitement sur le régime indemnitaire, parviennent à pratiquer une compensation intégrale.

1.1.3. - Le télétravail

Le télétravail constitue une forme récente et innovante d'aménagement des conditions et du temps de travail des agents. Quelques projets expérimentaux sont en cours.

Un rectorat pilote actuellement un projet de télétravail en collaboration avec la D.A.T.A.R. Certaines contraintes (éloignement du lieu d'habitation de nombreux agents, circulation difficile) ont incité une trentaine d'agents (toutes catégories confondues) à travailler chez eux deux jours sur cinq par semaine. Chaque agent doit être présent à son domicile cinq heures par jour, pendant des plages fixes ; des contrôles téléphoniques peuvent être effectués.

Expérimental, ce système semble convenir aux agents concernés, qui peuvent ainsi renoncer à certains temps partiels. Certains jours de la semaine, ils peuvent notamment garder leurs enfants à leur domicile. Il impose cependant une redéfinition des postes et des modalités de fonctionnement de l'ensemble du service (en particulier, en termes d'accueil du public et de réponse aux périodes de pointe).

1.2. - FACILITER LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE

1.2.1. - Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires constituent une augmentation de la durée de travail hebdomadaire au-delà de la durée normale légale ou contractuelle.

Acceptées par l'agent pour des impératifs de service, elles donnent normalement droit à une rémunération et/ou, éventuellement, à une compensation. Par exemple, un agent, dont la durée hebdomadaire de travail est fixée à 39 heures, et qui effectue 40 heures de service, verra l'heure supplémentaire rémunérée ; par ailleurs, il peut bénéficier d'une compensation (majoration de la rémunération horaire ou attribution d'heures de repos compensateur à un taux variable). Ce calcul est toujours fait par rapport à l'horaire légal.

Le dispositif de rémunération est variable ; seuls peuvent bénéficier d'une rémunération pour heures supplémentaires les agents dont le traitement est au plus égal à celui qui correspond à l'indice 380, avec un maximum moyen d'une heure supplémentaire par jour ; les heures supplémentaires accomplies de minuit à sept heures du matin sont majorées de trois

tiers ; les heures supplémentaires effectuées le dimanche et les jours fériés le sont de deux tiers. Mais certains agents qui n'atteignent pas l'indice 380 n'en bénéficient pas ; par exemple, les personnels techniques, ouvriers et de service (T.O.S.) de l'éducation nationale bénéficient d'un repos compensateur et non d'une indemnisation financière. Pour les agents dont l'indice dépasse 380, des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (I.F.T.S.) sont attribuées.

Les différentes indemnités pour heures ou travaux supplémentaires ne sont utilisées que marginalement dans un objectif d'aménagement du temps de travail ; elles constituent le plus souvent un simple complément de rémunération, de nature purement forfaitaire, ce qui souligne le caractère relativement artificiel du mécanisme.

1.2.2. - Le roulement

1.2.2.1. - Les techniques du roulement

Le roulement des agents est une technique d'organisation du travail qui peut recouvrir deux réalités très différentes.

En premier lieu, il peut s'agir d'alterner ou de superposer des équipes d'agents pour assurer une durée de service plus longue.

En second lieu, le roulement peut consister à faire se succéder à un poste particulier des personnels différents et polyvalents afin de répartir sur plusieurs agents une fonction jugée difficile, par exemple, la fonction d'accueil du public.

La technique du roulement est susceptible, dans le premier cas, de se conjuguer avec d'autres formes d'aménagement, par exemple, les heures supplémentaires ou le temps partiel.

Dans le second cas, il ne s'agit que d'un mode interne d'organisation qui ne relève pas directement de la problématique de l'aménagement du temps de travail.

1.2.2.2. - Des exemples de roulement comme modalité d'aménagement du temps de travail

Les modalités de mise en oeuvre varient selon les caractéristiques propres des administrations concernées.

Les fonctionnaires de police en tenue sont amenés à assumer un service permanent, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Afin de réaliser ce service, notamment à des heures atypiques (le week-end et la nuit), un dispositif de cycle est mis en oeuvre, avec des jours de

repos. Quelle que soit la formule retenue, le cycle comprend quatre vacances réparties sur trois journées ; il se termine par deux jours de repos consécutifs. En outre, les heures effectuées de jour le samedi donnent droit à un repos compensateur de 125 % ; celles effectuées de jour le dimanche et les jours fériés donnent droit à un repos compensateur de 175 %. Les heures de nuit pendant les week-ends sont compensées à hauteur de 220 %.

A l'équipement, le travail en deux postes est parfois pratiqué pour optimiser l'utilisation du matériel de fauchage. Le roulement se développe également pour assurer l'exploitation en continu des autoroutes non concédées et pour permettre le travail de nuit sur autoroutes urbaines. Une réflexion est engagée au niveau national pour définir un cadre homogène de mise en oeuvre.

1.3. - CERTAINES TECHNIQUES CONCILIENT CES DEUX OBJECTIFS

1.3.1. - Les horaires décalés

Les horaires décalés consistent à organiser des heures de prise et de fin de service différentes selon les agents. Il s'agit donc d'une forme de temps choisi par l'agent, et sur laquelle il s'engage, mais aussi d'une forme d'adaptation du fonctionnement aux besoins du service.

Cette pratique permet en effet - a priori - d'allonger la durée de fonctionnement du service aux deux extrémités, en réduisant le volume des effectifs en début et en fin de journée, lorsque ces périodes coïncident avec des heures creuses. Il doit être noté que cette technique peut être en contradiction avec le principe de l'horaire variable, qui laisse toute latitude de début et de fin de service dans les limites des plages mobiles, mais rend plus difficile l'ouverture du service au public : elle peut, pour le moins, constituer une limitation de la liberté de l'agent. C'est pourquoi la technique des horaires décalés apparaît finalement assez rarement utilisée par les services, même lorsqu'ils sont en contact direct avec le grand public.

1.3.2. - L'ouverture méridienne

La technique particulière de la journée continue n'est pas prévue par des textes ; la pause méridienne est au minimum de 45 minutes.

L'ouverture méridienne consiste à maintenir l'ouverture des services au public pendant la pause du déjeuner, par roulement de deux équipes réduites. Le service est alors assuré par l'une d'elles, ce qui respecte le temps de pause minimum pour le déjeuner des personnels. Cette mesure permet d'étendre la plage d'ouverture au public, tout en réduisant la durée du service de l'agent en début ou en fin de journée.

Lorsque l'ouverture méridienne est couplée avec des horaires décalés, la durée quotidienne d'ouverture peut rester la même, les effectifs en début et en fin de journée étant simplement réduits.

Pour leur part, les agents sont généralement favorables à cette mesure, même si elle tend à diminuer la durée effective de la pause du déjeuner.

1.3.3. - Les horaires atypiques

1.3.3.1. - Les techniques d'horaires atypiques

Les horaires atypiques sont une forme d'aménagement du temps de travail destinée à assurer, à des horaires jugés particuliers, le fonctionnement du service.

Bien entendu, le caractère «atypique» dépend de la norme que l'on retient. Pour autant, on considère, dans le service public, que le travail en soirée, la nuit ou le week-end³ sont des horaires atypiques. Dans le code du travail, les horaires atypiques du secteur privé sont assez précisément définis (dimanche, créneaux horaires entre 22H et 5H pour les femmes et 22H et 6H pour les jeunes). Au contraire, pour les agents de la fonction publique, aucune règle n'est posée. Il en ressort un flou sur la notion d'atypisme.

Cette forme d'aménagement donne généralement lieu à une compensation qui tient compte de son caractère atypique ; elle peut être accordée sous trois formes différentes et, en principe, non cumulatives : indemnisation, repos compensateur, réduction du temps de travail.

Mais les horaires atypiques peuvent aussi répondre aux attentes des agents, selon la nature et le caractère incitatif de la compensation ; par exemple, certains agents préféreront subir les contraintes d'un travail de nuit ou pendant le week-end, pour bénéficier en contrepartie de repos en journée ou pendant la semaine et faire ainsi coïncider leur rythme de travail avec celui de leur conjoint.

1.3.3.2. - Des exemples d'horaires atypiques

Dans le domaine hospitalier, les infirmières travaillent en trois brigades qui se relayent successivement pour assurer un service 24 heures sur 24. Une première équipe prend son service tôt le matin, un quart d'heure ou une demi-heure avant le départ de l'équipe de nuit afin d'en recevoir les consignes. Elle termine son travail en milieu d'après-midi, à l'arrivée d'une deuxième brigade ; là encore, un temps de superposition des horaires est prévu pour le passage des consignes. Le même schéma s'applique à l'arrivée de l'équipe de nuit. Le temps de

³ Dans certains secteurs, une ouverture le samedi, voire le dimanche, ne peut cependant pas être considérée systématiquement comme atypique - musées, services d'état-civil des mairies, etc.

superposition est plus ou moins long selon le moment de la journée. Par exemple, le milieu d'après-midi peut coïncider avec des soins nombreux, qui requièrent la présence simultanée de deux équipes. Ainsi, une équipe sur trois effectue des heures atypiques.

Le musée du Louvre pratique aussi un système d'horaires atypiques, avec des équipes de surveillance de jour et de nuit.

Ces horaires atypiques concernent également le service de surveillance de la douane (24 heures sur 24) et, dans une moindre mesure, son service commercial qui est chargé du dédouanement (horaires élargis et travail de nuit sur rendez-vous dans certains cas).

Dans les services de l'équipement, les agents chargés de l'entretien des autoroutes urbaines peuvent être appelés à travailler de nuit. En complément de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (ou de la récupération), les agents bénéficient alors d'un repos compensateur pour les heures travaillées entre 23H et 5H.

1.3.4. - Les horaires variables

Les horaires variables ont été adoptés par de nombreux services administratifs et apparaissent particulièrement adaptés aux administrations qui doivent concilier traitement des dossiers à «l'arrière»⁴ et accueil du public.

Le cas le plus courant d'horaires variables est illustré par une direction départementale de l'équipement. Elle a défini une plage fixe (de 8H45 à 11H45 et de 14H15 à 16H15). En revanche, l'amplitude maximale de fonctionnement du service est comprise entre 7H30 et 18H30. Chaque agent peut donc choisir ses heures d'arrivée et de départ. Il bénéficie d'un crédit-débit d'heures, sous réserve de ne pas dépasser un maximum d'une demi-journée par mois. Cette mesure s'est accompagnée de la mise en place d'une comptabilisation des horaires effectués.

1.3.5. - L'annualisation du temps de travail

1.3.5.1. - La technique de l'annualisation du temps de travail

L'annualisation du temps de travail⁵ est une notion récente. Dans un premier temps, elle n'a été envisagée que pour répondre aux contraintes spécifiques de certaines professions. Par exemple, le décret du 6 novembre 1992 relatif au statut particulier des professeurs de lycée professionnel prévoit que, lorsque l'organisation des enseignements l'exige, le service de ces professeurs se détermine annuellement.

⁴ Le "back-office" dans la terminologie anglo-saxonne.

⁵ Expression s'appliquant de fait à des périodes comprises entre la semaine et l'année.

Cette formule a été, depuis, étendue à l'ensemble de la fonction publique : le décret du 24 août 1994 relatif à la durée hebdomadaire du travail dans la fonction publique de l'Etat maintient la possibilité d'aménager les horaires dans le cadre annuel, à la condition de ne pas dépasser, sur la durée considérée (et non sur la semaine), une moyenne de 39 heures hebdomadaires.

Il s'agit de sortir le calcul du temps de travail du cadre hebdomadaire pour l'inscrire dans une année complète. Par cette technique, l'agent effectuera une durée annuelle de travail identique ; mais cette durée sera répartie différemment d'une semaine ou d'un mois à l'autre. Les heures effectuées au-delà de la durée hebdomadaire normale ne sont pas comptabilisées en heures supplémentaires, à condition que la durée légale ou contractuelle annuelle soit respectée. Cette technique permet donc d'adapter la durée hebdomadaire ou mensuelle de travail aux besoins saisonniers du service, afin de disposer d'agents pendant les périodes de pointe et de libérer tout ou partie des agents pendant les périodes creuses.

Une autre technique consiste à **annualiser le temps partiel**. L'agent effectue un temps partiel dont le taux annuel reste stable, mais la durée effective du travail à temps partiel est variable d'une période à une autre de l'année. La circulaire fonction publique du 22 mars 1995 prévoit la mise en application, à titre expérimental, d'une annualisation du temps partiel. L'éducation nationale s'est engagée dans cette voie à compter de la rentrée scolaire de 1995 dans les services de trois académies. De même, l'annualisation du temps partiel est pratiquée, depuis 1972, pour les personnels ouvriers des C.R.O.U.S. Anciens contractuels de droit privé, ces agents sont devenus, depuis 1987, des agents contractuels de droit public. D'autres administrations - ministère de l'intérieur, ministère du travail et des affaires sociales, etc. - étudient actuellement les modalités de mise en oeuvre de cette disposition dans leurs services.

1.3.5.2. - Des exemples d'annualisation du temps de travail

Très peu d'exemples d'annualisation ont été rencontrés par la mission. Cependant, cette technique a été observée dans quelques services soumis à une forte saisonnalité.

C'est, par exemple, le cas des animateurs d'un centre aéré d'une collectivité locale. En l'espèce, l'annualisation permet aux agents de concentrer une partie de leur temps de travail sur une période de pointe (les périodes de vacances) et de réduire la durée de leur travail pendant les périodes creuses de l'année. Pourtant, elle n'est pas encore mise en oeuvre régulièrement dans des services caractérisés par l'irrégularité de leur activité ; par exemple, les professeurs chargés des formations en alternance semblent opposés à un régime qui limiterait leurs heures supplémentaires.

De même, les expériences d'annualisation du temps partiel sont peu nombreuses. L'expérimentation engagée dans l'éducation nationale a, pour l'heure, donné peu

de résultats. Sur les 13.138 agents exerçant leurs fonctions à temps partiel dans les trois académies pilotes en ce domaine, seuls 82 agents (soit 0,6 % de l'effectif) ont accepté d'annualiser leur temps partiel.

1.3.6. - Le temps choisi

Le temps choisi est fondamentalement une démarche nouvelle en matière d'aménagement du temps de travail, et non un dispositif particulier. Il s'agit d'accorder à l'agent, dans la mesure des exigences du service, la faculté de concilier activité professionnelle et vie extra-professionnelle suivant le rythme de son choix.

Cette technique peut recouvrir l'ensemble des formes actuelles d'aménagement du temps de travail : temps partiel ou cessation progressive d'activité, mais encore horaires décalés, modulation de la durée de la pause méridienne ou horaires variables. Elle peut aussi être l'occasion de mettre en oeuvre des formules innovantes en matière de temps de travail : annualisation bien sûr, mais également regroupement des heures travaillées sur moins de cinq jours ou réduction de l'horaire global en contrepartie de la présence à des horaires atypiques.

Le temps choisi donne ainsi au fonctionnaire une plus grande liberté d'arbitrage dans le temps et entre les différents dispositifs d'aménagement du temps de travail. A la limite, le télétravail peut en constituer une modalité spécifique.

Un des exemples les plus aboutis du temps choisi a été observé par les enquêteurs dans une importante société commerciale, chargée d'une mission de service public. Pour une partie de ses activités, cette entreprise nationale doit assurer des permanences 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Elle a abandonné l'approche «durée du travail» pour lui préférer celle de «durée du repos». Chaque agent est invité à faire part du temps de repos qu'il souhaite (par jour, semaine, mois ou même sur l'année). A partir de ses souhaits «temps de repos», des menus «temps de travail» lui sont présentés. Ainsi, pour obtenir de ne pas travailler le mercredi mais de continuer à bénéficier d'un week-end de deux jours, l'agent se voit proposer de travailler pendant quatre jours à certains horaires, partiellement atypiques. Globalement, plus les souhaits de l'agent sont atypiques, plus ses horaires de travail le sont, afin de compenser, pour le service, son temps choisi. La définition des différents menus proposés procède d'une analyse fine des besoins du service (notamment des périodes de pointe et d'activité basse). La logique est donc inversée et les horaires de l'agent sont la résultante de ses souhaits en matière de repos, dans le cadre de l'organisation du travail. Le travail à des horaires atypiques peut également donner lieu à une réduction sensible du temps de travail.

-oOo-

II. - UNE APPLICATION DES MESURES D'AMÉNAGEMENT PARCELLAIRE ET SANS COHÉRENCE

2.1. - UNE MISE EN OEUVRE RÉELLE MAIS SOUVENT EMPIRIQUE

La mission a pu constater, dans l'ensemble des services visités, des efforts pour aménager le temps de travail.

Cependant, elle a noté que si certaines formes sont souvent mises en oeuvre, d'autres sont peu pratiquées ; les services semblent avoir nettement privilégié les formes d'aménagement qui répondent aux seules attentes des agents ; l'aménagement est encore peu perçu comme une marge de manoeuvre destinée à ouvrir plus largement les services au public.

Par ailleurs, la mission déplore les conditions dans lesquelles l'aménagement du temps de travail est généralement mis en oeuvre, avec notamment une absence presque générale de réflexion préalable et une introduction au coup par coup.

2.1.1. - Une utilisation contrastée des différentes formes d'aménagement

L'aménagement du temps de travail privilégie plus particulièrement certaines modalités. Sauf quelques expériences dans des collectivités locales ou des entreprises publiques, aucune ne relève actuellement d'une véritable démarche en termes de temps choisi.

2.1.1.1. - La prédominance du temps partiel, de l'horaire variable et, à un moindre degré, de l'ouverture méridienne

La mission a noté que les trois formes d'aménagement du temps de travail les plus pratiquées par les services administratifs sont le temps partiel, l'horaire variable et l'ouverture méridienne.

Tous les services, à quelques exceptions près, ont des agents à temps partiel ; le temps partiel de loin le plus rencontré est le 80 %⁶, pris généralement le mercredi. Il concerne, en majorité, des agents de catégorie C, même s'il semble se développer pour les cadres B et, plus récemment, pour les cadres A.

L'horaire variable est aussi largement entré dans les habitudes administratives. Il peut être associé à une ouverture méridienne des services, comme c'est le cas dans

⁶ souvent de l'ordre des trois quarts des agents concernés.

l'ensemble des trésoreries générales et dans certains postes comptables. Cependant, on note, en zone urbaine, des services qui n'ouvrent toujours pas pendant le déjeuner, par exemple des préfectures et des sous-préfectures.

Les autres techniques sont peu utilisées par les services administratifs. Les heures supplémentaires effectivement faites concernent majoritairement des agents d'encadrement (catégories A et B). Leur utilisation pour des agents de catégorie C reste très ponctuelle et correspond à des pointes d'activité souvent saisonnières. Par ailleurs, il conviendrait d'apprécier la réalité des horaires effectués par les agents (et notamment des heures supplémentaires). Les horaires décalés restent peu développés ; les horaires atypiques et l'annualisation du temps de travail apparaissent encore plus rarement mis en oeuvre. Ces techniques demeurent principalement le fait de services soumis à des conditions de fonctionnement spécifiques.

Pourtant, dans certains cas, elles pourraient être appliquées plus largement dans les services administratifs. On peut regretter, par exemple, que certains services, pour des raisons qui seront analysées ci-dessous, n'ouvrent pas le samedi matin, alors que la demande des usagers semble forte. De même, pour des services de guichet, une forme d'annualisation du temps de travail pourrait permettre de faire face à des pointes d'activité saisonnières ; c'est le cas dans les universités (au moment des inscriptions) ou dans les services déconcentrés de la direction générale des impôts (au moment de la réception des déclarations relatives à l'impôt sur le revenu).

Il convient cependant de souligner que l'annualisation ne doit pas avoir pour effet de spécialiser à l'excès un agent sur une tâche particulière. Dans chaque service, une réflexion préalable est sans doute nécessaire pour distinguer ce qui relève d'une annualisation de ce qui relève d'une plus grande polyvalence des attributions, pour faire face aux variations saisonnières d'activité : parfois, il sera en effet préférable de permettre aux agents de tourner d'un poste à l'autre en fonction des pointes et des creux d'activité.

2.1.1.2. - Des efforts dans certains services aux conditions de fonctionnement particulières

La mise en oeuvre de ces formes d'aménagement est, en revanche, réelle dans les services qui subissent des conditions de fonctionnement particulières.

Les services de police et des douanes pratiquent depuis longtemps, dans des conditions qui restent à apprécier, les horaires atypiques.

L'équipement tend à les développer pour l'exploitation et l'entretien des autoroutes non concédées. Mais c'est surtout le cas des hôpitaux, qui assurent un service 24 heures sur 24.

Quelques collectivités locales ont largement mis en oeuvre ces horaires, et parfois l'annualisation, pour les services culturels, sportifs ou sociaux. Nombre de communes ont ainsi mis en place ces formes d'aménagement pour le conservatoire de musique, l'école des beaux-arts, la médiathèque, la piscine, la régie de sonorisation et le centre médical communal.

2.1.2. - Une absence presque générale de réflexion préalable

L'introduction des différentes formes d'aménagement du temps de travail ne repose pas, à quelques exceptions près, sur une analyse préalable des besoins.

Les cas de réflexion globale sont rares. Ils sont surtout le fait des collectivités locales, des services publics à statut particulier ou des organismes sociaux.

Ainsi, la mission a visité un conseil général dans lequel, pour certains services (notamment les espaces verts), une réflexion d'ensemble a été menée. Conduite en concertation étroite avec le personnel, elle a permis une analyse précise des missions du service, en particulier en termes d'accueil du public. Des enquêtes ont été effectuées sur une année auprès du public mais aussi auprès de ceux qui ne fréquentent pas les espaces verts, afin de déterminer les raisons de cette abstention. Plusieurs autres services, relevant d'autorités extérieures, ont été associés au processus, notamment la direction départementale de la sécurité publique. Cette réflexion a englobé de nombreux aspects, au-delà des besoins du public et de l'aménagement du temps de travail ; une amélioration des conditions de travail des agents a été menée de pair et un plan de formation a été élaboré.

De même, des analyses approfondies ont été menées dans certains services publics soumis à statut particulier. Par exemple, la Poste et France-Télécom ont engagé des réflexions intéressantes, fondées sur une responsabilisation des chefs de service, une mise en commun des expériences, une large concertation et une évaluation régulière des mesures. Ainsi, l'examen des attentes du public a permis une forte revalorisation des techniques d'accueil de la Poste : réorganisation des files d'attente, mise en place d'automates (distribution de timbres par exemple), ouverture des guichets en fonction des flux.

Les trésoreries générales ont également fait l'objet d'un programme annuel de modernisation des conditions d'accueil du public. De même, lors de la centralisation au rectorat de la paie de 11.000 A.T.O.S. de l'académie, répartie auparavant sur 14 sites, un rectorat a intégré, dans sa réflexion sur la réorganisation de ce secteur, les fonctions accueil et information du public. Cette réflexion a abouti à la création d'un accueil spécifique «paie» jouxtant le service en charge de cette fonction, l'objectif étant d'assurer une meilleure information du public en évitant de gêner le travail des gestionnaires.

Les A.S.S.E.D.I.C. ont, pour leur part, procédé à une étude approfondie de leur fonction d'accueil, qui s'est notamment traduite par des comités locaux de pilotage associant les agents.

Pour autant, dans la majeure partie des services rencontrés, notamment administratifs, aucune réflexion d'ensemble n'a été menée. Les enquêtes auprès du public restent exceptionnelles ou parcellaires.

C'est le cas, par exemple, dans la plupart des services de l'éducation nationale rencontrés par la mission. Deux exemples montrent le caractère parcellaire de l'appréciation des besoins des usagers. Une enquête d'opinion initiée par le rectorat concernant l'accueil du public est en cours à l'inspection académique de la Gironde. Elle n'est réalisée qu'auprès des visiteurs et des personnels de l'inspection académique. A l'inspection académique de la Seine-Saint-Denis, l'appréciation des attentes du public s'appuie sur les remarques faites par les interlocuteurs au standard ou à la banque d'accueil. Ces démarches intéressantes ne touchent que les usagers réels alors qu'il faudrait atteindre aussi les usagers potentiels.

De même, l'aménagement du temps de travail ne procède pas d'une large concertation avec les agents. Pourtant, des moyens de connaissance, même sommaires, de l'activité existent. Par exemple, les services de préfecture disposent de données chiffrées sur le niveau de leur activité, en particulier la délivrance des titres et sa saisonnalité. Ces indicateurs sont peu mis à profit et ne servent généralement qu'à informer les administrations centrales.

2.1.3. - Une introduction au coup par coup

La logique généralement retenue par les services en matière d'aménagement du temps de travail procède plus du coup par coup, que d'une démarche réellement maîtrisée, alors même que certains besoins sont facilement identifiables.

2.1.3.1. - La volonté d'adapter les horaires aux besoins du service reste marginale

Plusieurs administrations ont des activités marquées par des pointes régulières et connues à l'avance (c'est par exemple le cas des services du trésor ou des impôts). Même s'il ne s'agit pas à proprement parler de tâches cycliques faisant alterner périodes de surcharge et de faible activité, comme cela est parfois constaté dans le secteur privé, il est regrettable qu'aucune adaptation du service aux besoins n'ait lieu.

De même, le développement du temps partiel le mercredi ne tient pas compte généralement des éventuelles contraintes de réception du public ce jour-là.

Les exceptions à cette situation restent très ponctuelles.

Ainsi, les services déconcentrés du trésor et des impôts font de réels efforts en période de pointe : ouverture en continu ou sur des horaires atypiques, nombreuses permanences à l'extérieur - gares, hôpitaux, mairies, grandes surfaces, etc.

De plus, les agents effectuent souvent des heures supplémentaires en fonction des besoins du service, parfois sans même les déclarer auprès de leur supérieur. Généralement, la «culture d'entreprise» de certains services conduit les agents à pratiquer spontanément une forme d'aménagement, souvent au-delà de la durée normale de leur travail. Par exemple, les personnels des services culturels se mobilisent à l'occasion des journées du patrimoine ou de la fête de la musique, sans «marchander» les heures supplémentaires effectuées. De même, les fonctionnaires relevant de la direction générale des impôts font, lorsque cela est nécessaire, notamment pendant les campagnes de l'impôt sur le revenu, des efforts en renonçant ponctuellement à leurs facilités, notamment à celle du mercredi.

Dans la majorité des cas, l'aménagement procède donc d'arrangements informels : l'agent qui a effectué des heures supplémentaires sait pouvoir demander à sa hiérarchie, lorsqu'il a besoin d'un créneau libre en cours de semaine, une autorisation d'absence.

Un signe de cette insuffisante réflexion est sans doute, du moins partiellement, la prédominance, déjà commentée, de certaines formes d'aménagement par rapport à d'autres.

Enfin, l'administration se contente d'une connaissance empirique des attentes du public, et ne peut donc que les estimer, avec tous les risques d'erreur d'appréciation qui en découlent.

2.1.3.2. - La volonté d'offrir une souplesse aux agents est prédominante

La mission a constaté que les termes de la négociation sur l'aménagement ne sont pas équilibrés.

La meilleure illustration de ce déséquilibre est l'utilisation qui est faite du temps partiel, lequel est demandé par l'agent et non pas organisé avec lui. Par exemple, le temps partiel du mercredi, qui constitue un phénomène très important dans les services, ne fait généralement pas l'objet d'une négociation : dans un premier temps, il est accordé à tous ceux qui le demandent ; dans un second temps, lorsque le service devient plus difficile, il est éventuellement refusé aux nouveaux demandeurs. Les chefs de service n'essaient que rarement de sensibiliser les agents aux conséquences de leurs demandes ; notamment, peu d'agents sont invités à choisir un autre jour de repos que le mercredi, y compris quand ils n'ont plus d'enfants scolarisés.

Or l'importance des absences le mercredi désorganise parfois largement les services, car cette journée est généralement un jour de pointe dans l'activité. En effet, les salariés du privé et du public qui bénéficient du temps partiel font leurs démarches administratives ce jour-là ; de même, certains usagers, étrangers notamment, choisissent ce jour pour effectuer leurs formalités, parce qu'ils peuvent se faire assister par un enfant scolarisé et francophone.

Dans certains cas, les services compensent le temps partiel par des roulements internes qui conduisent à alléger le plus possible les effectifs travaillant à «l'arrière» pour renforcer l'accueil ; la conséquence en est un report dans le temps ou sur d'autres agents du traitement des dossiers.

Une manière de limiter les effets perturbateurs du temps partiel serait de déterminer des postes qui se prêtent plus particulièrement à cette forme d'exercice. **La mission n'a pratiquement pas rencontré de cas où cette logique est appliquée.** Elle permettrait pourtant de proposer aux fonctionnaires souhaitant réduire leur durée de travail des emplois où le temps partiel n'aurait pas d'incidence trop perturbante sur le fonctionnement du service. Elle reviendrait à lier, au moins en partie, le temps partiel au poste et non à l'agent, en levant au passage l'ambiguïté qui affecte ce mode d'exercice : en effet, le temps partiel est actuellement lié au fonctionnaire, et non à un emploi, mais lorsque ce fonctionnaire souhaite changer de poste, il en perd le bénéfice et doit redéposer une demande en ce sens.

2.2. LE TEMPS PARTIEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE NE CONSTITUE PAS UN VÉRITABLE TEMPS CHOISI

2.2.1. - L'influence des rythmes scolaires

L'essentiel des temps partiels observés dans la fonction publique obéit à la nécessité, pour les mères de famille, d'assurer la garde des enfants le mercredi. L'ensemble du dispositif du temps partiel semble d'ailleurs encourager à prendre un 80 ou 90% plutôt que de recourir aux autres formes de temps partiel : non application de la règle du prorata temporis pour ces deux fractions de temps partiel ; renouvellement de la demande à des intervalles rapprochés.

Les autres motivations du temps partiel restent en revanche marginales. **Il existe sans doute, à ce jour, un décalage important entre les souhaits de temps partiel et la réalité constatée.**

2.2.2. - Des freins au temps partiel

Si le dispositif réglementaire du temps partiel apparaît a priori peu contraignant, des difficultés réelles peuvent être mises en évidence dans son application.

En premier lieu, le temps partiel est encore trop souvent considéré par les responsables des services, mais aussi par ses bénéficiaires, comme une forme dévalorisée de travail, qui ne permet pas de faire dans la fonction publique une carrière professionnelle dans les mêmes conditions que les agents à temps plein.

De fait, il semble que ce mode d'exercice, notamment par un agent de catégorie B, a fortiori par un agent d'encadrement de catégorie A, soit perçu par la hiérarchie comme un signe de désintérêt pour son travail. Pour le moins, rien n'est fait, pour ce type de fonction, pour contrecarrer l'idée qu'un temps partiel est incompatible avec l'emploi tenu.

En second lieu, le temps partiel à 50% apparaît, plus que les autres horaires de temps partiel, une forme dévalorisée de travail.

En troisième lieu, l'application de la règle du prorata temporis, pour les temps partiels inférieurs à 80 %, a également limité le développement du temps partiel, qui n'apparaît financièrement incitatif que pour les 80 et 90 %.

Enfin, la crainte d'une absence de réexamen de la charge de travail, lors du passage au temps partiel, n'a sans doute pas peu contribué à décourager des demandes potentielles. En effet, l'attribution d'un temps partiel peut avoir deux conséquences très différentes, que l'administration se refuse généralement à mesurer. Elle peut entraîner des reports importants d'activité entre les agents ; par exemple, une absence le mercredi conduit souvent à un accroissement du volume de travail des agents présents. Mais elle peut aussi laisser la même charge de travail à l'agent bénéficiaire, répartie sur une période plus courte. C'est particulièrement le cas des agents de catégorie A ou B.

2.3. - LES PRATIQUES ACTUELLES D'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL N'ONT GÉNÉRALEMENT PAS PERMIS UNE AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL DU PUBLIC ET DU FONCTIONNEMENT DU SERVICE

L'aménagement du temps de travail a certes permis, pour certaines procédures, d'améliorer les conditions d'accueil du public. Cependant, il entraîne souvent des conséquences très négatives pour l'accueil des usagers. Les services éprouvent parfois de grandes difficultés à concilier l'amélioration de l'ouverture des services et l'amélioration des conditions de travail.

2.3.1. - Une amplitude d'ouverture des services au public qui apparaît extrêmement variable

En dehors des rares cas où l'ouverture en continu s'impose, cette amplitude est extrêmement variable.

Au ministère des finances, elle va de deux demi-journées par semaine (direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; services d'assiette et de contrôle de la D.G.I.) à 39 heures par semaine (trésoreries générales) en passant par 27 heures 30 minimum (service comptable des impôts).

Dans les services préfectoraux elle s'échelonne d'un minimum de 20 heures par semaine, pour le service des cartes grises d'une sous-préfecture, à un maximum de 45 heures par semaine, pour le service «étrangers» d'une préfecture. Pour un même service - les cartes grises - dans un même type de site - les sous-préfectures - l'amplitude horaire peut varier du simple au double.

Mais il faut souligner que certains services - les impôts par exemple - reçoivent en outre sur rendez-vous au-delà de ces horaires.

Si, dans la plupart des administrations, les textes imposent des minima, force est de constater que la quasi-totalité d'entre elles se sont alignées sur ces seuils.

2.3.2. - Quelques progrès dans les horaires d'accueil du public

Sous réserve des difficultés méthodologiques, traitées plus loin (cf 3.1.2.), à bien apprécier les attentes du public, les observations suivantes peuvent être faites.

2.3.2.1. - L'ouverture méridienne

Cette initiative répond, dans certains cas, à une réelle demande du public : elle permet aux salariés des zones urbaines d'effectuer des démarches administratives à l'heure du déjeuner. De même, elle répond souvent à l'attente des agents qui préfèrent une pause méridienne plus courte en échange d'une cessation du travail plus tôt le soir. Cette forme d'aménagement semble être assez aisée à mettre en oeuvre et présenter plus d'avantages que d'inconvénients, dans la mesure où les besoins du public ont été correctement identifiés.

La mission estime donc que cette mesure pourrait être étendue plus largement aux services administratifs. En effet, elle paraît constituer un réel progrès, sans pour autant conduire à une désorganisation des services. Elle doit cependant, comme toutes les mesures d'aménagement, être précédée d'une étude approfondie des besoins. La mission a ainsi noté que l'ouverture méridienne présente beaucoup plus d'intérêt dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Dans ces dernières, où les usagers ont l'habitude de rentrer déjeuner à leur domicile, c'est une ouverture le samedi qui est souhaitée, les usagers pouvant alors profiter d'un déplacement en ville (par exemple pour des achats) pour accomplir leurs démarches administratives.

2.3.2.2. - L'ouverture du samedi

L'ouverture de certains services le samedi matin constitue souvent un réel progrès en matière d'accueil du public.

Cependant, il convient de souligner que cette mesure peut provoquer, à effectifs constants, une désorganisation des services pendant la semaine ; les agents qui travaillent le samedi matin bénéficient d'un congé de compensation (généralement le lundi matin), ce qui réduit les effectifs en fonction pendant la semaine. C'est le cas dans la plupart des services concernés de l'administration. Cet aménagement doit donc être intégré dans une réflexion plus globale sur les besoins du service, la compensation étant alors prise pendant les heures creuses du service.

Un contre-exemple est donné par la police. Les modalités de compensation des horaires atypiques, dans une certaine mesure indispensables dans un service de police, entraînent une forte réduction de la durée hebdomadaire de travail des agents. Les effectifs disponibles les autres jours de la semaine sont alors réduits à due concurrence ; ainsi, le service qui recueille les plaintes des citoyens est parfois fermé aux heures où les dépôts de plainte sont les plus nombreux (en particulier en fin de journée).

L'ouverture le samedi matin doit cependant être précédée d'une analyse fine des besoins ; si, a priori, tous les usagers interrogés au cours d'enquêtes la souhaitent, il n'est pas certain qu'ils utiliseraient eux-mêmes cette possibilité.

En outre, il convient de souligner que des obstacles matériels peuvent empêcher l'ouverture des services le samedi matin. Par exemple, les réseaux informatiques qui relient les préfetures et les sous-préfetures aux applications nationales du ministère de l'intérieur (en matière de titres de circulation par exemple) ne sont pas activés ce jour-là. Ainsi, depuis la mise en place de ces applications, certaines préfetures, qui pratiquaient l'ouverture le samedi matin, ont dû fermer.

Enfin, lorsque différents services sont regroupés dans un même lieu - cité administrative par exemple - des raisons de sécurité peuvent s'opposer à l'ouverture, même justifiée, d'un des services indépendamment des autres. D'une manière plus générale, ce problème se pose aussi lorsque ces services n'ont pas harmonisé leurs horaires.

2.3.2.3. - L'ouverture en fin de journée

L'ouverture en fin de journée des services, pendant un ou plusieurs jours de la semaine, relève d'une même logique. Pour certains services, cette forme d'aménagement est indispensable ; c'est le cas, par exemple, des services sportifs, culturels (conservatoires, théâtres, cinémas publics, salles de sports...). Elle constitue alors un progrès incontestable. Dans le cas des services publics courants, l'ouverture en fin de journée, ne serait-ce qu'un jour ou deux par semaine, peut aussi être utile. Mais elle a pour effet de désorganiser les services lorsque les compensations horaires sont prises en dehors des périodes creuses d'activité. Aussi doit-elle procéder d'une analyse précise des besoins réels du public.

A ce titre, la police a fait un effort de réflexion important ; une mission de l'inspection générale de la police nationale a remis, en 1995, un rapport sur les conditions d'accueil des usagers dans les services de police, qui a permis au ministre de l'intérieur d'adresser, fin décembre 1995, une instruction aux responsables de la police nationale et aux préfets pour un accueil et une démarche d'enquête rénovés, plus efficaces et plus proches des citoyens.

Le travail de nuit peut aussi, dans certains cas spécifiques, constituer une nécessité. Ainsi, le fait que les personnels de l'équipement, qui entretiennent les routes et les autoroutes, travaillent de nuit permet d'améliorer la qualité du service offert le jour aux usagers du service, en diminuant la gêne occasionnée par ces travaux.

De même, pour les services des douanes, la possibilité d'effectuer certains dédouanements dès réception, y compris la nuit et le dimanche, répond à des impératifs particuliers (produits alimentaires, animaux), et à un moindre degré au confort des usagers.

2.3.2.4. - Les équipes tournantes

La technique des équipes tournantes, sous réserve de ce qui sera précisé sur les horaires variables, peut constituer une amélioration de l'accueil du public. En effet, si elle s'accompagne d'un élargissement de l'ouverture au public, elle représente une réelle amélioration de l'accueil.

Par exemple, une direction départementale de la sécurité publique utilise les équipes tournantes pour assurer une permanence, sur toute l'année, des officiers de police judiciaire. Cette initiative, fruit d'une réflexion approfondie, a permis une avancée notable de la qualité du service.

2.3.3. - Mais généralement une diminution du service à l'usager

2.3.3.1. - Des compensations pénalisantes pour le service

Le repos compensateur, c'est-à-dire l'attribution d'heures non travaillées destinées à compenser des heures supplémentaires ou des horaires atypiques, est prévu par le décret 50-1248 du 6 octobre 1950. En conséquence, les administrations ont souvent institué des règles de repos compensateur, dans un souci de ne pas dépasser le volume d'heures supplémentaires allouées. Mais la mise en oeuvre des règles de compensation, de fait parfois avantageuses, n'est pas sans poser des problèmes pour l'organisation des services.

Certes, la pratique des compensations en temps de repos est largement pratiquée dans le secteur privé. L'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995

dispose, par exemple, que priorité devra être donnée, toutes les fois où cela sera possible, «à des formules conduisant à des temps de repos permettant de favoriser l'emploi, de préférence à des compensations financières». Mais cette pratique n'est rendue possible que par la faculté qu'ont les entreprises de recourir à des emplois précaires et de jouer sur leurs stocks de production ; elle n'est pas transposable dans le secteur public. Ici, la compensation pourrait imposer de recourir à des emplois précaires, phénomène contre lequel il convient de lutter. En outre, les administrations ne peuvent pas jouer sur les stocks : une file d'attente doit être résorbée et un personnel en nombre suffisant est donc nécessaire. Les différences de logique entre la sphère publique et la sphère privée imposent une grande prudence dans la transposition pure et simple des dispositifs.

Au contraire, la mission a pu mesurer la désorganisation des services qui découle de cette pratique. La multiplication des repos compensateurs entraîne, de facto, une réduction des effectifs disponibles et du temps de travail moyen de l'agent. Or, par définition, ces repos ne peuvent pas être compensés par l'engagement d'effectifs supplémentaires et la capacité de travail des services s'en trouve nettement réduite.

Cette technique peut n'avoir qu'une faible incidence. C'est le cas lorsque le volume des repos compensateurs reste marginal, et que le repos peut être pris dans une période creuse. Cependant, sa systématisation pénalise les services, étant donné que le repos est attribué par demi-journée ou même par journée, **souvent en dehors de toute appréciation des pointes d'activité**. Dès lors, les services travaillent à effectifs réduits.

La mission estime donc que les repos compensateurs ne doivent être qu'une solution parmi d'autres, surtout s'ils ne peuvent être suffisamment fractionnés pour être mis en cohérence avec le rythme quotidien de l'activité. A contrario, ils pourraient être accordés sous une forme globalisée ; la concentration de la prise des repos sur une période longue (par exemple, à travers un compte épargne-temps) peut représenter, sous des réserves qui seront examinées ci-dessous, une solution innovante.

Lorsque les repos compensateurs risquent malgré tout de désorganiser les services, il serait préférable d'étudier leur remplacement par des indemnités financières.

2.3.3.2. - Les effets pervers de l'horaire variable

2.3.3.2.1. - Une comptabilisation non systématique de l'horaire variable

La mise en oeuvre de l'horaire variable ne donne pas toujours lieu à une comptabilisation précise des heures effectuées par l'agent, alors que la réglementation l'impose.

Cette comptabilisation insuffisante est dommageable pour deux raisons. D'une part, elle empêche tout contrôle systématique du temps de travail. D'autre part, elle peut faire naître un sentiment d'injustice parmi les agents, qui pensent parfois que les autres agents bénéficient d'une souplesse plus importante qu'eux. On peut ajouter que l'absence de comptabilisation peut nuire à l'agent lui-même, car la totalité des heures qu'il effectue peut ne pas être entièrement mesurée intuitivement par le chef de service.

La mission estime que la mise en oeuvre de l'horaire variable impose toujours l'existence d'une technique de comptabilisation. Il est donc impératif que cette mesure soit adoptée en étroite concertation et que les agents comprennent qu'il ne s'agit aucunement d'une mesure « policière » mais bien d'une mesure de justice.

2.3.3.2.2. - Les effets parfois paradoxaux des horaires variables

Dans certains services, les horaires variables ont permis d'élargir l'ouverture au public. C'est notamment le cas dans une des A.S.S.E.D.I.C. visitées.

Cependant, la mission a observé, par exemple dans les préfectures, une conséquence paradoxale des horaires variables : en moyenne, les services de préfecture ou de sous-préfecture qui pratiquent ces horaires ont une amplitude d'ouverture au public nettement plus faible que ceux qui ne les pratiquent pas. Ce paradoxe tient au fait que la mise en oeuvre des horaires variables ne s'accompagne pas d'une réflexion sur l'organisation du service et que, par conséquent, les chefs de service estiment leurs agents trop peu nombreux, et en nombre difficile à anticiper, sur les plages horaires mobiles, pour effectuer l'accueil ; ce dernier est donc limité à des plages horaires fixes, réduites par l'aménagement du temps de travail.

Cette conséquence est inacceptable. Les horaires variables devraient, au minimum, s'accompagner d'un maintien de la plage d'ouverture au public, si ce n'est permettre l'élargissement de cette amplitude.

Une formule intermédiaire entre l'horaire variable et l'horaire fixe pourrait être négociée localement : les agents, en échange de contreparties, s'engageraient dans le cadre de tableaux de présence à respecter les horaires variables qui ont leur préférence.

2.3.3.3. - L'absence de compensation systématique des temps partiels et des cessations progressives d'activité à l'intérieur des services

Le principe général est que les temps partiels et les cessations progressives d'activité sont compensés au niveau de l'administration centrale sur la base de la masse budgétaire correspondante, mais son application est différente selon les services.

A l'éducation nationale, la compensation des fractions de temps partiel d'enseignement est répercutée au niveau de l'établissement. Ceci est facilité :

- dans le second degré, par le décompte en heures des besoins d'enseignement et des services des enseignants ;
- dans le premier degré, par des temps partiels uniformes de 50 %.

Dans les services administratifs de l'éducation, la compensation est variable en fonction de la taille des services :

- quasi-totale dans les services à gros effectifs où les temps partiels peuvent facilement se prêter à globalisation ;
- réduite dans les services de taille restreinte.

Dans les services du trésor, des impôts et de l'équipement, la compensation est répercutée intégralement, en nombre et par catégorie d'agent, au niveau de chaque échelon départemental, à charge pour celui-ci de les reventiler localement au mieux des besoins.

En revanche, dans les services préfectoraux, mais aussi dans les douanes, la compensation s'effectue plutôt à l'échelon national, en fonction d'effectifs de référence ; ainsi, seules les préfetures déjà en sous-effectif par rapport à leur effectif de référence bénéficient de compensation en agents supplémentaires ; par contre, les préfetures qui se situent, malgré les temps partiels et les C.P.A., au-dessus de l'effectif de référence, n'en bénéficient pas.

Cette dernière pratique peut sembler justifiée, en ce sens qu'elle donne à l'administration centrale une marge de manoeuvre pour faire mieux coïncider effectifs réels et effectifs de référence. Quoi qu'il en soit, la mission estime que les efforts en termes d'aménagement du temps de travail et surtout d'élargissement des heures d'ouverture au public pourraient désormais être pris en compte par l'intégration dans le calcul des effectifs de référence d'un paramètre lié à l'amplitude d'ouverture, afin d'inciter les services à s'ouvrir davantage au public. Il en est de même dans les administrations n'utilisant pas un outil aussi élaboré, mais pratiquant, peu ou prou, des rééquilibrages d'effectifs entre services à partir des emplois libérés par le temps partiel.

Le bilan qui se dégage de ce constat est double :

- la recherche de la meilleure adaptation du fonctionnement des services publics étudiés aux attentes des usagers est très peu présente dans le choix des horaires d'ouverture ;
- le développement des principales formules de temps choisi (temps partiel, horaire variable) a atteint, dans la quasi-totalité des cas, un seuil au-delà duquel une révision à la baisse des conditions de réception du public sera inévitable (problème du

mercredi par exemple). Cela ne veut pas dire qu'il n'existe plus de marge de progression, mais qu'il n'est plus possible de raisonner toutes choses égales par ailleurs. **Les trop nombreuses rigidités de toutes sortes, le manque d'imagination, risquent en effet de rendre dorénavant antagonistes, si rien n'est modifié, le développement du temps choisi et les attentes des usagers.**

-oOo-

III. - SE DONNER LES MOYENS D'AMÉNAGER LE TEMPS DE TRAVAIL

Sur la base du constat opéré, la mission a dégagé un certain nombre d'orientations.

3.1. - MENER UNE ANALYSE APPROFONDIE DES BESOINS DES USAGERS, DES AGENTS ET DU SERVICE POUR LES METTRE EN COHÉRENCE

Le problème de l'aménagement du temps de travail impose une mise en cohérence étroite des attentes et des besoins de trois acteurs : les agents, les usagers et la structure (le service).

A cet égard, l'exemple des horaires de la mairie de TALENCE (Gironde) mérite réflexion, car il repose sur cet objectif de mise en cohérence. Les agents de cette mairie travaillent 35 heures par semaine, sur le rythme 12H30/19H30, du lundi au vendredi. Ce rythme a été choisi car :

- il donne satisfaction aux agents : matinée libre, relais facile entre époux pour s'occuper des enfants, etc. ;
- il facilite les démarches du public : les bureaux sont ouverts à la fois pendant la pause méridienne et tard le soir ;
- l'administration et les élus se félicitent d'une bonne productivité, de la présence des fonctionnaires quand les élus eux-mêmes peuvent se rendre en mairie, de la satisfaction du public et d'une bonne organisation du temps partiel, les agents prenant généralement à ce titre la dernière heure - 18H30/19H30 - qui est moins chargée, ce qui ne désorganise pas le service du mercredi.

Cette mise en cohérence nécessite, par définition, une analyse fine des attentes de toutes les parties intéressées.

3.1.1. - La demande des agents

La pratique de l'aménagement au coup par coup visant la seule satisfaction des agents n'est pas compatible avec une organisation optimale des services. L'aménagement doit procéder non seulement d'une analyse de la durée effective du travail, mais aussi **d'une analyse précise et globale des attentes des agents** ; ces dernières sont souvent surprenantes et en rupture avec la tradition horaire des administrations. Des marges de manoeuvre peuvent donc être obtenues par ce biais.

3.1.1.1. - Le temps partiel

Le temps partiel est devenu un élément indispensable pour beaucoup d'agents. Mais il reste trop concentré sur le mercredi, sous la forme d'un temps partiel à 80 ou 90 %.

A cet égard, il serait opportun que l'analyse des attentes et des besoins des agents s'effectue au niveau de chaque service. Un dialogue plus étroit avec les agents qui bénéficient du temps partiel du mercredi permettrait sans doute des avancées ; certains chefs de service ont négocié, avec les agents qui n'ont plus d'enfants scolarisés, un déplacement du temps partiel sur un autre jour de la semaine.

D'une façon plus générale, la recherche en amont des raisons pour lesquelles les agents choisissent certaines formules de temps partiel de préférence à d'autres ne devrait pas être négligée, tant il est vrai que l'aménagement du temps de travail ne peut être mené sans prise en compte de l'environnement.

Ainsi, un conseil général a engagé une réflexion collective qui a fait apparaître que la demande particulière du mercredi est souvent justifiée par des difficultés pour obtenir une place dans un centre aéré ; beaucoup d'agents, qui n'ont pourtant pas les moyens de perdre 15 % de leur traitement, doivent se libérer le mercredi, faute de structures d'accueil. Ce conseil général a dès lors prévu d'améliorer les conditions d'accueil dans les centres aérés et les autres structures de loisirs (centres sportifs ou culturels). **Généralisée, cette démarche pourrait avoir une incidence non négligeable sur le recours au temps partiel du mercredi.**

Plus fondamentalement, il semble que le temps partiel n'ait pas trouvé sa pleine extension, en raison des freins évoqués plus haut, notamment le temps partiel à 50 %. Une démarche de recensement, service par service, des souhaits de temps partiel devrait être menée, à l'occasion de laquelle les agents seraient interrogés sur les raisons pour lesquelles ils ne les ont pas concrétisés.

3.1.1.2. - La diversification des formules d'horaire hebdomadaire

Une analyse des attentes des agents en matière d'horaires de travail serait sans doute de nature à favoriser une ouverture plus large des services. En effet, beaucoup d'agents demandent aujourd'hui une certaine souplesse et souhaitent commencer le travail plus tôt ou terminer plus tard, en fonction de leurs obligations familiales ou de leurs activités extra professionnelles ; certains préfèrent limiter la durée de leur pause méridienne quitte à travailler moins tard le soir ; d'autres seraient prêts à accepter des horaires atypiques en échange de plages de repos hebdomadaire plus larges.

Le problème essentiel tient, dès lors, à deux éléments. En premier lieu, les attentes des agents sont mal connues des chefs de service. En second lieu, **aucun effort de mise en compatibilité de ces attentes n'est fait** ; or celle-ci pourrait faire apparaître des demandes complémentaires et assurer, à tous, des horaires conformes à leurs souhaits.

Il est évident que cette appréciation des besoins sera soumise à des contingences, qui dépendent de la masse critique et des besoins du service. Mais il apparaît que, dans beaucoup de services, cette réflexion pourrait conduire à des résultats intéressants.

3.1.1.3. - L'annualisation

L'annualisation est une pratique encore peu utilisée. Or elle peut, elle aussi, répondre à une attente des agents, notamment pour ceux qui ont des contraintes familiales spécifiques. En particulier, le recours accru à l'annualisation dans le secteur privé pourrait conduire les conjoints qui travaillent dans le secteur public à demander la mise en oeuvre d'un dispositif similaire.

Pour le moins, une recherche des raisons qui expliquent le faible succès rencontré à ce jour par cette forme d'organisation de l'activité s'impose : rigidité ou caractère récent des dispositifs, absence de réflexion préalable dans les services, etc.

3.1.2. - Les besoins du public

3.1.2.1. - Prendre la mesure des besoins d'accueil

Dans certains cas, loin d'être négligeables, il convient de se demander s'il ne vaut pas mieux réduire les besoins du public de se rendre physiquement dans les locaux d'une administration plutôt que d'accroître les plages de temps où il peut le faire.

En ce sens, plusieurs voies méritent d'être explorées. Citons, à titre illustratif et non exhaustif :

- la déconcentration et la multiplication des lieux où les démarches peuvent être accomplies (par exemple l'achat des vignettes en dehors des bâtiments administratifs) ;
- le développement de moyens de paiement nouveaux (T.I.P., prélèvement automatique, etc.) qui, cela a été constaté, a fortement réduit les déplacements des usagers dans les services du trésor ;
- la mise en oeuvre des moyens télématiques d'information du public ou de traitement de certaines procédures ;

- la création de guichets multiservices, permettant de regrouper dans un même lieu plusieurs administrations ou services différents, lorsqu'ils interviennent dans des domaines voisins.

L'expérience des guichets initiative emploi, mis en place dans les départements au cours de l'année 1995, et qui regroupent dans un même site les principaux partenaires de la politique de l'emploi (direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, A.N.P.E., U.R.S.S.A.F., chambres consulaires, A.S.S.E.D.I.C., etc.), mériterait à cet égard d'être étendue à d'autres secteurs, dans des conditions à déterminer au cas par cas.

Cette expérience permet de mesurer l'intérêt, mais aussi les limites de telles instances.

En effet, pour les guichets initiative emploi, la formule des guichets physiques polyvalents s'est révélée moins intéressante, car dispendieuse en personnel, susceptible de se superposer à l'existant et de générer des conflits entre institutions. La faiblesse de la demande ne justifie pas toujours la mobilisation d'agents, même à temps partiel. Enfin, le partenariat n'est pas assez poussé, car les participants ont tendance à défendre leur «pré carré» administratif.

En revanche, les guichets initiative emploi tenus par une seule personne constituent des points d'entrée particulièrement utiles sur un réseau de correspondants spécialisés dans les mesures d'aide à l'emploi. En ce sens, ils permettent d'orienter rapidement et de manière pertinente les usagers (prise de rendez-vous par exemple), et sont de nature à limiter les démarches et les visites dans les services.

De façon générale, une telle démarche constituerait, dans d'autres domaines, une alternative très intéressante à une approche en termes stricts d'amplitude d'ouverture des services.

De même, quarante agents de l'office des migrations internationales ont été affectés dans dix préfectures en 1995, afin que la population étrangère puisse rencontrer, dans un même site, des personnels aptes à les renseigner sur leurs droits et leurs obligations au-delà du seul aspect des titres de séjours.

3.1.2.2. - Elaborer des méthodologies d'analyse des besoins du public

Les services sont confrontés à une multiplicité d'usagers : grand public, publics institutionnels (élus locaux, par exemple, pour les préfectures), agents (par exemple pour les services de gestion tels que les académies). Ce public peut être captif (notamment dans les services administratifs ou financiers régaliens) ; il peut être placé en situation de choix concurrentiel (par exemple pour les activités bancaires de la Poste). Les réponses en termes d'accueil sont nécessairement différentes.

Les services qui ont procédé à des analyses à ce sujet ont obtenu des résultats intéressants. A cet égard, la technique, souvent critiquée, des boîtes à idées ou des cahiers de suggestions mériterait d'être davantage utilisée. Il est cependant indispensable que les agents sensibilisent les usagers à ces techniques et les incitent à s'exprimer. Les boîtes à idées doivent cesser d'être des dispositifs secondaires, généralement relégués dans des lieux peu accessibles.

Des enquêtes d'opinion devraient aussi être plus fréquemment engagées, service par service. A ce titre, il semble indispensable que les administrations centrales incitent leurs services à mener ce type de démarche, en prévoyant budgétairement les moyens d'enquêter, puis d'expérimenter, mais aussi en les conseillant et en les assistant dans la procédure d'enquête (aide à la formalisation de questionnaires types par service par exemple).

Il ne faut pas en effet sous-estimer la faiblesse de la demande «spontanée», en partie par résignation du public, ni la difficulté de réaliser une enquête significative. Effectuée sur place, cette dernière risque fort de ne pas prendre en compte ceux qui ont justement du mal à se libérer aux heures d'ouverture ; menée plus largement, mais sans méthode suffisamment rigoureuse, elle risque de faire émerger des demandes superficielles. En effet, il apparaît que les usagers ont traditionnellement l'habitude de demander l'ouverture la plus large possible des services, même s'ils n'envisagent pas d'utiliser personnellement des horaires plus amples.

Ces enquêtes doivent donc être accompagnées d'une évaluation précise et d'un dialogue étroit avec les usagers. De même, les délais nécessaires à une expérimentation ne doivent pas être négligés. Une expérimentation prend toujours un certain temps pour entrer dans les moeurs et être valablement évaluée, en raison d'une information longue à percer, ou de la lenteur du changement des habitudes du public.

3.1.2.3. - Tenir compte de la grande diversité de ces attentes

Les caractéristiques géographiques des départements et la nature des services visités montrent qu'il n'y a pas d'attente uniforme sur le territoire français en matière d'ouverture des services publics. Il ne peut donc y avoir de réponse uniforme. Cela plaide pour une approche décentralisée et pragmatique, dans un cadre souple défini par les administrations centrales.

3.1.3. - Les impératifs du service

L'analyse des attentes des agents et des usagers ne doit pas être menée indépendamment d'une réflexion approfondie sur les besoins du service.

Trois éléments doivent être notamment pris en compte.

3.1.3.1. - Prendre en compte la masse critique du service

La masse critique du service, c'est-à-dire l'effectif minimum nécessaire à son bon fonctionnement, est un élément prédominant. L'aménagement du temps de travail est d'autant plus aisé que le service, voire le sous-service, comprend un nombre d'agents suffisant. Par exemple, les horaires décalés ne peuvent être mis en oeuvre que si les équipes en demi-effectif ont une taille permettant d'assurer le service. De même, l'acceptation des temps partiels, notamment à 80 ou à 90 %, impose l'existence d'un nombre suffisant - et compatible - de demandes au sein du service pour que des compensations puissent être mises en oeuvre. En effet, si le temps partiel ne pose pas de difficultés insurmontables dans des services importants, il perturbe le fonctionnement des petites unités (par exemple, les subdivisions rurales de l'équipement ou certains postes comptables du trésor).

Les chefs de service doivent donc mesurer l'effectif minimum nécessaire au service à tout moment sur différentes durées. Par son caractère déconcentré et son empirisme, cette démarche diffère des calculs classiques d'effectifs de référence fondés sur l'élaboration d'un modèle général à partir d'exemples convenablement choisis. Elle devrait toutefois aboutir à la forme la plus fine d'un effectif de référence au sens littéral du mot : la connaissance à tout instant du nombre d'agents indispensables au bon fonctionnement du service.

3.1.3.2. - Analyser le rythme de l'activité

Il est indispensable de mesurer précisément le rythme d'activité du service. C'est une des marges de manoeuvre les plus importantes qui s'offrent à l'administration.

L'aménagement du temps de travail doit tenir compte des périodes de pointe et de creux qui touchent l'activité. **La mission a pu constater qu'une analyse fine des flux d'activité offre une marge de manoeuvre conséquente ; elle permet - à effectifs égaux - de mieux répartir les agents sur une plage de travail plus ample et de tenir compte des attentes de ces derniers.**

Les services disposent, d'ores et déjà, de moyens pour mesurer leurs flux de travail. Généralement, ces outils sont ignorés ou mal utilisés. Sur ce point, les administrations centrales ont un rôle à jouer. C'est, par exemple, le cas des services de l'équipement, où la saisonnalité hivernale est encore peu prise en compte.

3.1.3.3. - Tenir compte des impératifs de sécurité

L'aménagement du temps de travail est indissociable des conditions de sécurité des services et des personnels. C'est le cas dans les préfectures et les sous-préfectures (du fait de l'activité importante de délivrance des titres qu'ont ces services) ou dans les services des

finances (du fait de l'importance des fonds qui y sont maniés). C'est vrai aussi pour les agents de la Poste pour lesquels le transport de mandats postaux (même d'un montant réduit) peut représenter un danger.

A cet égard, l'élargissement des plages d'ouverture peut poser des problèmes à plusieurs niveaux.

L'activité à effectif ou à encadrement réduits peut fragiliser la sécurité des processus, notamment de délivrance des titres, faute d'un contrôle suffisant. A ce titre, il sera indispensable d'analyser la situation spécifique de l'encadrement en cas d'élargissement des horaires de fonctionnement des services.

En outre, il convient d'assurer la sécurité des sites, particulièrement le week-end et en fin de journée. Ce problème se pose avec acuité dans certaines zones urbaines difficiles. Pour les mêmes raisons, les problèmes particuliers posés par les cités administratives, évoqués plus haut (cf. **2.3.1.2.**), doivent être pris en compte.

Enfin, la question de la sécurité des agents ne doit nullement être négligée. La réflexion doit dépasser le seul problème de la sécurité sur le lieu de travail pour concerner aussi la sécurité du trajet des agents.

3.2. - PRIVILÉGIER UNE RÉFLEXION GLOBALE EN TERME D'ACCUEIL DU PUBLIC

Les conditions de l'accueil sont au moins aussi importantes pour le public que la possibilité de se rendre dans les services à des horaires plus diversifiés. La question de l'amplitude d'ouverture ne constitue, en effet, qu'un aspect particulier de la problématique générale de l'accueil.

En ce sens, la revalorisation de la fonction d'accueil est souvent un préalable indispensable à toute politique d'extension de l'amplitude d'ouverture des services au public.

3.2.1. - Adapter les locaux

L'image que donne le service public à l'utilisateur dépend autant de la qualité de l'accueil que de l'amplitude d'ouverture du service. Une démarche d'extension de cette amplitude serait très difficile à mener, notamment à l'égard des personnels, si les conditions matérielles de cet accueil restaient insatisfaisantes.

Or la mission a pu constater que ces conditions physiques sont parfois déplorables. Alors que certains services (collectivités locales, A.S.S.E.D.I.C., France-Télécom) ont mené un effort réel en la matière, les services de l'Etat sont encore trop souvent regroupés dans

des locaux insuffisants. A l'instar de ce qui se fait dans les trésoreries générales, **il semble souhaitable de prévoir un programme d'évaluation et d'amélioration, sur quatre ou cinq ans, des conditions de travail des agents chargés de l'accueil dans les services de l'Etat, qui serait le corollaire d'une éventuelle politique d'extension des horaires d'ouverture.**

3.2.2. - Sensibiliser et former les agents

L'accueil est généralement perçu par les agents comme une fonction peu valorisante. Il place l'agent en contact direct avec un public parfois difficile ; les agressions verbales sont courantes ; des cas d'agressions physiques ont été observés. La fonction publique doit mettre l'accent sur la **revalorisation** de cette mission indispensable au bon fonctionnement du service, qui a déjà été engagée sur le plan budgétaire (nouvelle bonification indiciaire).

Plusieurs voies peuvent être explorées.

D'une part, il est possible d'étendre, sous réserve de préserver la sécurité des processus, la polyvalence des agents ; ceux-ci ne traiteraient plus un domaine spécifique mais verraient leurs activités enrichies. Cette plus grande polyvalence, qui suppose un effort de formation important, peut, en elle-même, être une solution pour accroître l'amplitude d'ouverture des services, puisqu'elle permettrait, aux heures de faible affluence, une prise en charge des demandes des usagers par un minimum d'agents. De même, l'accueil pourrait être réparti, par roulement, entre tous les agents d'un même service. Outre qu'elle faciliterait la gestion des flux d'accueil, cette dernière mesure intégrerait la dimension de l'accueil dans les activités de tous les agents. Les A.S.S.E.D.I.C. visitées par la mission ont, de ce point de vue, mené une action très efficace, où la distinction entre l'accueil au guichet et le traitement de fond du dossier s'est pratiquement estompée.

D'autre part, des incitations peuvent être données aux agents de l'accueil. Ainsi, une préfecture a renforcé l'intérêt de la fonction accueil en en faisant un point de passage vers une promotion ultérieure, y compris pour les chefs de service ; dans cet exemple, le service des étrangers, qui présente des difficultés particulières (avec notamment des problèmes linguistiques), est devenu un secteur recherché, parce qu'il ouvre, au bout de deux ou trois ans, la porte vers une promotion.

Un autre exemple d'enrichissement des tâches est donné par la requalification du travail de gardiens de musées ou de jardins historiques. Ceux-ci sont d'autant plus intéressés par des horaires nouveaux, plus conformes aux attentes du public, qu'ils ont bénéficié d'une formation historique qui leur permet, au-delà de la simple surveillance, de renseigner également les visiteurs.

3.2.3. - Créer de nouvelles formes d'accueil

Les nouvelles formes d'accueil peuvent, dans certains cas, se substituer intégralement à l'accueil classique, mais surtout, en décongestionnant les services en contact direct avec le public, elles permettent une plus grande souplesse de gestion, dans le sens d'une plus grande amplitude horaire.

La mission a constaté que peu de services utilisent ces nouvelles formes d'accueil. La tradition du guichet reste forte, même si des adaptations ont été mises en place (avec une gestion des files d'attente par exemple). Cependant, quelques services ont lancé des expériences innovantes.

3.2.3.1. - Revaloriser l'accueil téléphonique et télématique

L'accueil téléphonique reste le parent pauvre de la fonction accueil. L'accueil télématique est peu développé.

Les horaires de fonctionnement des standards sont généralement calés sur les horaires d'ouverture des services. La possibilité d'un renseignement large des usagers n'est pas exploitée. Par ailleurs, la qualité du service est souvent insuffisante : le personnel apparaît peu motivé face aux difficultés particulières des conditions de travail ; il est aussi souvent mal formé. Dans certains services, le standard relève du «bricolage» (utilisation de personnels non qualifiés pour pallier les absences, transfert des appels vers le concierge...). Enfin, les services ne mesurent pas encore toute l'importance du renseignement téléphonique. Par exemple, il a été constaté, dans certaines préfectures, que les services de la réglementation sont dans l'incapacité de prendre les appels transmis par le standard ; il en résulte un accroissement des déplacements physiques des usagers dans les services, ce qui impose une amélioration des conditions d'accueil sur le site.

Un effort important doit être mené dans ce domaine. En premier lieu, il importe d'accroître l'amplitude de réception des appels et de se donner les moyens, en terme de formation notamment, pour orienter convenablement les appels vers les services. En second lieu, il est indispensable d'étendre la fonction de renseignement téléphonique, afin de satisfaire, sans déplacement dans le service, la demande des usagers. Cela peut passer par la mise en place d'un «pool» de renseignement, qui peut aller de l'information générale au renseignement individuel (avec code d'accès confidentiel).

De même, la technique du «débordement» peut être utilisée. A E.D.F.-G.D.F. le souci de limiter l'attente des clients a conduit à responsabiliser la hiérarchie afin d'utiliser systématiquement un tel dispositif; lorsque les personnels préposés à l'accueil physique et téléphonique sont saturés, l'activité des agents affectés à d'autres tâches est interrompue pour répondre aux appels téléphoniques.

Des techniques plus modernes, télématiques, peuvent être envisagées sur la base de répondeurs ou de numéros verts. Par exemple, une A.S.S.E.D.I.C. a mis en place un service téléphonique qui permet à l'utilisateur, grâce à un code individuel, de consulter son compte personnel d'indemnisation. De même, l'éducation nationale a mis en place des réseaux télématiques qui informent les différents publics (élèves, étudiants, parents, corps professoral) sur les dates d'épreuves, les barèmes de mutation, les mutations individuelles et les dates et les résultats des concours.

Il semble que ces outils téléphoniques et télématiques n'aient pas toujours pour effet de réduire les flux d'accueil physique, les usagers venant quand même sur le site pour confirmer leurs informations. Cependant, à terme, il est probable qu'ils s'habitueront, à condition être convenablement informés, à ces méthodes nouvelles.

3.2.3.2. - Développer les formes de pré-accueil

L'accueil reste souvent monolithique. Les services utilisent peu les techniques qui permettent de sélectionner en amont les demandes des usagers (simple renseignement ou retrait de formulaire, d'une part, traitement approfondi d'un dossier individuel, d'autre part). Ainsi, tous les usagers doivent utiliser un parcours identique (notamment en terme de délai d'attente).

Des expériences intéressantes en matière de pré-accueil ont été menées avec succès. Il s'agit de «trier», dès présentation dans le service, les publics selon leurs attentes. Cela permet à l'utilisateur qui souhaite demander un simple renseignement, un conseil ou retirer un formulaire de ne pas avoir à entrer dans une file d'attente. Ces dispositifs allègent l'activité d'accueil des guichets et limitent pour beaucoup d'utilisateurs les délais d'attente. En particulier, la sous-préfecture du RAINCY a récemment utilisé deux agents de l'office des migrations internationales (mis à disposition) pour mettre en place un pré-accueil des étrangers. Une mairie de la région parisienne a profité du réaménagement des services pour créer un véritable pré-accueil permettant de faire rapidement les démarches administratives les plus courantes. Un service des impôts installé dans une cité administrative a organisé un pré-accueil dès le hall de cette cité, permettant d'effectuer à ce stade de nombreuses démarches, sans avoir à se déplacer dans les bureaux proprement dits.

De même, la mise en place d'automates peut alléger les files d'attente (bornes de certificats de non-gage des véhicules en préfecture, sous réserve bien sûr qu'elles soient correctement sécurisées, bornes de consultation de l'avancement des dossiers individuels, guichets automatiques de distribution de formulaires).

3.2.4. - Informer les usagers

L'efficacité de l'accueil dépend largement de la connaissance que les usagers en ont. En particulier, les méthodes nouvelles de renseignement (répondeurs, bornes interactives) ne seront utilisées qu'à la condition que les usagers sachent s'en servir et en connaissent jusqu'à l'existence.

Une information des usagers est nécessaire à plusieurs niveaux :

- connaissance des horaires d'ouverture (notamment des horaires atypiques) ;
- connaissance de l'existence des outils complémentaires (répondeurs, bornes...) ;
- définition précise des techniques d'utilisation ;
- bonne signalétique.

L'information des usagers impose donc une amélioration de la communication (encarts dans la presse locale, panneaux d'orientation du public dans les services...).

3.3. - REVOIR LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIFS D'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

3.3.1. - Rénover les dispositifs légaux

Pour passer d'une situation essentiellement subie par les gestionnaires, notamment en matière de temps partiel et d'horaire variable, à une véritable politique de temps choisi dans l'administration, permettant d'améliorer le service à l'utilisateur, des aménagements des dispositifs légaux doivent être envisagés.

3.3.1.1. - Rendre le temps partiel plus attractif

Comme indiqué plus haut, les temps partiels inférieurs à 80 % ont été délaissés par les agents. Or ce sont ces fractions à temps partiel qui sont collectivement les plus intéressantes, en particulier le 50 % : elles facilitent la politique de compensation, et ont donc un effet moins perturbant sur le fonctionnement des services que la multiplication des temps partiels à 80 ou 90 % (il est très difficile de créer un poste à plein temps à partir de cinq temps partiel à 80 %) ; elles sont globalement plus créatrices d'emplois.

Il pourrait donc être envisagé d'inciter au mi-temps, selon des modalités techniques ou financières à définir. Une telle orientation serait sans doute de nature à relancer les demandes de temps partiels annualisés, actuellement très faibles : en effet, le succès de cette dernière formule dépendra, en partie, de la capacité à convaincre des agents travaillant à

80 % de diminuer encore leur activité, puisqu'il semble assez difficile de les faire renoncer au congé du mercredi. Une autre solution pourrait être de limiter l'application de ce dispositif aux agents qui s'engageraient sur un temps partiel relativement long - deux à cinq ans par exemple - facilitant par là la gestion des remplacements ou qui accepteraient de travailler pendant des périodes horaires atypiques, ou encore dont l'activité aurait été saisonnalisée.

Au minimum, la mission estime que le temps partiel à 50 % devrait être désormais privilégié, dès lors que cette formule permet des recrutements supplémentaires.

En second lieu, il pourrait être proposé de dépasser le strict cadre annuel pour le temps partiel, par l'instauration d'un compte épargne-temps ⁷. Une telle possibilité serait particulièrement adaptée aux agents d'encadrement, qui éprouveront toujours des difficultés à assumer un temps partiel sur une base hebdomadaire, voire annuelle. Elle leur permettrait de capitaliser plusieurs mois de congés, sans perturber outre mesure le travail administratif: cette solution faciliterait leur remplacement éventuel, et pourrait parfaitement s'intégrer dans une bonne gestion du service, en faisant correspondre notamment lesdits congés aux étapes de changement de poste ou de promotion dans leur carrière.

Enfin, le passage au temps partiel devrait faire l'objet d'une attention particulière des chefs de service, notamment par une analyse de ses incidences sur l'activité des autres agents (phénomènes de report de charge), mais aussi sur le contenu du travail du bénéficiaire (phénomènes de maintien de la charge de travail). Il semble indispensable qu'une redéfinition de son emploi ait lieu de manière explicite pour chaque agent à temps partiel.

Cette rénovation du cadre réglementaire du temps partiel, comme cette clarification, permettraient d'obtenir certaines contreparties, pour améliorer le fonctionnement des services. Ainsi, la notion de nécessité de service pourrait être revalorisée, en réaffirmant au niveau décentralisé des critères objectifs (par exemple, la nécessité de disposer en toute circonstance de 50 % de l'effectif de l'unité administrative, y compris le mercredi).

Enfin, à l'image de ce qui se passe dans la fonction publique territoriale, ne serait-il pas opportun d'étudier la possibilité, pour certains emplois, de recruter directement des fonctionnaires titulaires à temps incomplet ? En dépit des difficultés techniques et de principe, une telle mesure favoriserait le temps partiel, tout en contribuant au règlement du problème de l'emploi précaire dans la fonction publique.

⁷ La formule du compte épargne-temps, objet de l'accord national interprofessionnel sur l'emploi signé le 31 octobre 1995 dans le secteur privé, est également une autre forme de temps choisi, que la mission a rencontré à l'E.D.F.-G.D.F. en application d'un accord national de novembre 1993 pour le développement de l'emploi et une nouvelle dynamique sociale.

3.3.1.2. - Assouplir les règles de la cessation progressive d'activité

Une annualisation du mi-temps de la cessation progressive d'activité, en fonction de la saisonnalité de l'activité, mais aussi des variations de la présence des autres agents, pourrait être envisagée. Cette solution pourrait répondre aux souhaits des fonctionnaires concernés, notamment en leur assurant des périodes de congés prolongés, tout en respectant la philosophie du dispositif. En outre, lorsque la C.P.A. risque de perturber profondément le fonctionnement d'un service, en raison de la difficulté à assurer le remplacement du bénéficiaire sur un mi-temps, il ne devrait pas être exclu de la scinder en deux périodes de durée égale ; au cours de la première période, l'agent travaillerait à temps plein mais serait rémunéré à 80 % ; au cours de la seconde période, il ne travaillerait plus mais resterait rémunéré à 80 %. Cette possibilité ne devrait cependant être utilisée que dans des cas particuliers et dûment justifiés.

3.3.1.3. - Adapter les règles de recrutement et de gestion des agents

La déconcentration du recrutement et de la gestion des personnels (pour les catégories C, voire pour certains emplois de catégories B) serait sans doute de nature à faciliter le développement du temps partiel. Celui-ci est en effet utilisé très souvent comme un moyen de dégager des gains de productivité, par la non compensation des heures perdues à ce titre sur certains sites, et de les répartir entre les différents départements et régions. Cet objectif, pour légitime qu'il soit, a parfois pu constituer un frein à l'extension du temps partiel.

Dans le cadre d'une véritable politique de promotion du temps choisi, il semble préférable de n'utiliser qu'avec prudence les modalités de compensation des temps partiels pour procéder au nécessaire ajustement des effectifs entre les différents services d'une même administration. En effet, un tel rééquilibrage devrait prioritairement relever d'autres dispositifs, et notamment des règles classiques d'affectation des agents sur les différents sites, ou de calcul des effectifs théoriques ou de référence. Cette clarification permettrait de laisser une plus grande latitude à des niveaux infra nationaux (interrégion, région ou département) pour effectuer la compensation des temps partiels, comme le pratiquent les ministères de l'éducation nationale, de l'équipement ou des finances.

Une telle déconcentration sera doute nécessaire dans le cas où serait retenue la possibilité de recruter des agents à temps incomplet. Cette extension à la fonction publique d'Etat d'une faculté déjà mise en oeuvre par certaines collectivités locales serait tout particulièrement adaptée pour les petits postes en milieu rural (trésor public, sous-préfectures, subdivisions de l'équipement, etc.) où le remplacement des temps partiels se révèle souvent très difficile.

Enfin, pour introduire une souplesse supplémentaire dans la gestion des remplacements des agents absents (pour temps partiel ou tout autre motif), l'expérience des équipes mobiles utilisées notamment par l'éducation nationale (titulaires remplaçants) et les

services des finances pourrait être étendue à d'autres secteurs, sous réserve que celles-ci soient strictement dimensionnées aux besoins et que des compensations appropriées soient accordées aux volontaires. Un tel dispositif suppose d'affecter les agents concernés dans un département ou une circonscription, et non dans un site donné. Ces équipes mobiles seraient particulièrement utiles dans les services à faibles effectifs, notamment en milieu rural, où la mutualisation du travail est par nature plus difficile.

3.3.1.4. - Engager une réflexion nouvelle sur l'annualisation

Le débat sur l'annualisation mérite de ne pas être limité aux agents à temps partiel, même si son extension risque d'être difficile à gérer. Il semble indispensable d'engager une nouvelle concertation sur ce sujet afin de prendre la mesure des obstacles à la mise en oeuvre des dispositifs actuels, et d'étudier les possibilités de leur extension.

L'annualisation n'est acceptable que si elle se traduit par un partage des avantages entre les bénéficiaires éventuels, qui y trouveront un rythme de travail plus adapté à leurs propres souhaits, et l'administration concernée, qui fera mieux coïncider ses effectifs aux flux d'activité, par opposition à la gestion actuelle du temps partiel, qui ne donne, de fait, guère de marge d'appréciation ou d'organisation aux gestionnaires⁸. Mais de nouveaux termes de partage de ces avantages mutuels ne pourraient-ils pas être étudiés, dans la mesure où l'annualisation pourrait se traduire par des gains de productivité pour les services (présence des agents pendant les périodes de forte activité, et non pendant les périodes creuses) ?

En la matière, la mission estime que les questions de l'annualisation et de la réduction du temps de travail pourraient parfois être liées. Il pourrait être envisagé une bonification horaire, lorsque cela serait de nature à faciliter une plus grande adéquation entre les besoins du service et les heures d'activité des agents. Celle-ci devrait être précisée dans un cadre national, mais appréciée localement ou par direction.

Enfin, en ce qui concerne **l'annualisation du temps partiel**, un effort de formation des personnels sera indispensable, afin d'accroître leur polyvalence. En effet, le regroupement des congés pour temps partiel sur des périodes relativement longues nécessitera souvent la reprise par un autre agent des dossiers de l'agent absent.

⁸ En particulier, l'administration concernée ne devrait pas se voir imposer par l'agent le regroupement des congés à temps partiel sur les périodes de vacances scolaires les plus chargées administrativement - février/mars pour les services des impôts par exemple.

3.3.1.5. - Concilier une éventuelle réduction du temps de travail avec les exigences de fonctionnement des services

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée - réfléchir à la problématique de l'aménagement du temps de travail en liaison avec la question de l'amplitude d'ouverture des services au public - la mission note qu'une telle réduction ne pourra, sans doute, faire l'économie de recrutements supplémentaires (au-delà de la mobilisation d'éventuels gains de productivité dans certains services), s'il s'agit d'une réduction collective de l'horaire hebdomadaire, sans rapport avec une analyse précise des flux d'activité.

Certes, cette réduction pourrait être accordée en contrepartie de mesures tendant à aménager les modes de fonctionnement actuels - en matière d'horaires variables par exemple ou d'organisation d'horaires décalés - afin d'en neutraliser l'incidence sur les horaires d'ouverture des services et de s'adapter aux attentes du public et aux rythmes d'activité. Les gains de productivité qui résulteraient de cette réduction, notamment si elle était pratiquée à grande échelle, ne seraient sans doute pas de nature à permettre le maintien du niveau de service actuel, sauf, bien sûr, si le choix de nouveaux recrutements était explicitement fait.

En l'absence de recrutements supplémentaires, les enquêteurs estiment qu'une réduction éventuelle du temps de travail devrait être étroitement liée à la question de l'annualisation du temps de travail et des horaires atypiques, seuls en mesure de dégager des gains de productivité suffisants pour ne pas pénaliser in fine l'utilisateur.

En la matière, la solution la plus adéquate serait très certainement une négociation très déconcentrée de ces mesures, dans un cadre réglementaire souple.

Chaque administration, voire chaque service, pourrait être autorisée à réduire le temps de travail, selon des modalités qui lui seraient propres, et après prise en compte des contraintes qui lui sont particulières : attentes et flux du public ou saisonnalité du travail par exemple. De même, cette réduction, qui porterait sur l'année, pourrait prendre des formes très diverses : réduction de l'horaire hebdomadaire, mais aussi possibilité de capitaliser à ce titre des congés supplémentaires, voire encore mise en oeuvre d'une formule de compte épargne-temps, inspirée de l'accord national interprofessionnel sur l'emploi signé le 31 octobre 1995 dans le secteur privé.

3.3.2. - Inciter dans un cadre contractualisé les services à aménager le temps de travail

L'aménagement du temps de travail reste trop souvent encore une situation subie par des services publics sur la défensive, plutôt qu'une politique volontariste maîtrisée par des gestionnaires sensibles aux attentes du public et des fonctionnaires. Une nouvelle approche, particulièrement en terme de temps choisi, doit relever prioritairement d'un échelon très déconcentré.

L'aménagement du temps de travail est indissociable des caractéristiques de chaque service ; ses conditions de mise en oeuvre sont même dépendantes de la nature de chaque fonction assumée par le service.

S'il est vrai que la réflexion préalable et la mise en oeuvre doivent être conduites essentiellement par les échelons départementaux ou régionaux, force est de constater que beaucoup de ces structures déconcentrées sont encore insuffisamment préparées à cette démarche. Elles estiment notamment ne pas disposer de «l'outillage» méthodologique nécessaire ; elles appliquent souvent des règles fixées au niveau national, sans tenir compte des spécificités locales, ni mener un véritable dialogue social.

A cet égard, la mission préconise la diffusion, tant par la direction générale de l'administration et de la fonction publique que par les départements ministériels concernés, des expériences innovantes qui ont été menées par certains services, malheureusement encore trop peu nombreux.

En outre, il semble indispensable, afin de motiver les chefs de service, de **créer une instance départementale de réflexion** ; elle serait destinée à engager, à l'initiative du préfet, une démarche d'analyse des besoins, à relayer sur le terrain les outils définis par l'administration centrale, à suivre la mise en oeuvre de l'aménagement et à en évaluer les méthodes et les effets. Cette instance doit être le lieu d'une large concertation entre les chefs de service, les agents (et leurs représentants) et les usagers. Il va de soi que ses travaux seront conduits en étroite concertation avec les structures et instances compétentes à cet égard dans les différents départements ministériels.

Dans cet esprit, les effectifs théoriques ou de référence des différentes administrations devraient intégrer les conséquences en termes de ressources humaines des aménagements du temps de travail se traduisant par une amélioration sensible du service rendu au public.

De même, la répartition par les chefs de services de l'enveloppe affectée aux rémunérations accessoires devrait intégrer, de façon plus significative, les contraintes liées à l'acceptation d'horaires plus contraignants.

CONCLUSION

La fonction publique manque fortement de souplesse dans l'adaptation de sa ressource humaine à ses variations d'activité ou à la diversité des attentes du public en termes d'heures d'ouverture. Sur ce point, la capacité d'innovation du secteur privé, ou de certaines entreprises publiques, a été plus grande.

Certes, un certain pragmatisme permet actuellement de concilier plus ou moins bien les demandes des agents et l'attente minimale du public. Une politique volontariste de développement du temps choisi, sur la base des pratiques et des textes actuels, mettrait cependant en cause ce fragile équilibre, au détriment notamment du service rendu aux usagers.

C'est pourquoi il est indispensable de repenser l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique, dans le sens d'une plus grande souplesse et dans un cadre contractuel, sans pour autant perdre la maîtrise des évolutions ni remettre fondamentalement en cause les facilités dont bénéficient actuellement les fonctionnaires.

La voie d'une diversification des formules de rythme de travail, le cas échéant accompagnée de certaines incitations, mérite à ce titre d'être expérimentée plus vigoureusement.

Une analyse fine des flux d'activité permettrait, parfois à effectifs égaux, de mieux répartir les agents sur une plage de travail plus ample et de tenir compte des attentes tant du public que des agents.

En ce sens, la mission s'est attachée à dégager les préalables méthodologiques à une telle démarche et à suggérer des propositions de réforme des dispositifs existants.

Cette politique devrait reposer, en priorité, sur une approche très déconcentrée, dans le cadre d'orientations nationales. A cet effet, des marges de manoeuvre devront être données aux autorités les plus à même de les mettre en oeuvre.

ANNEXE 1

006069

Paris, le 28 JUIL. 1995

Le ministre de la Fonction publique

Monsieur le chef de l'Inspection générale
de l'administration

Le Premier ministre m'a demandé, dans le cadre de l'approfondissement du dialogue social, d'évoquer en priorité la question de l'aménagement de la durée du travail, avec le double objectif de développer le temps choisi et d'allonger la durée d'ouverture des services.

J'ai estimé souhaitable, pour que la concertation engagée s'effectue sur la base d'une connaissance aussi précise que possible de la situation existante et des expériences déjà conduites, qu'une étude soit réalisée conjointement l'Inspection générale de l'Administration, l'Inspection générale des Affaires sociales, l'Inspection générale de l'administration du ministère de la Culture, l'Inspection générale de l'Education nationale, l'Inspection générale des finances et le Conseil général des Ponts et Chaussées.

Cette étude, dont le champ me paraît devoir concerner la fonction publique de l'Etat ainsi que les deux autres fonctions publiques, devrait être réalisée dans quatre départements représentatifs déterminés en coopération entre les inspections générales concernées. Son objet est de permettre d'appréhender le plus précisément possible :

- la réalité des horaires d'ouverture au public ainsi que les tentatives d'évolution en la matière,

- la pratique des compensations théoriques et réelles dont bénéficient les agents en contrepartie d'une présence à des horaires "atypiques",
- la politique adoptée en matière de rémunération des heures supplémentaires,
- la réalité des horaires variables et du temps partiel, notamment du mode de remplacement sur les fractions d'emplois libérés,
- les moyens utilisés pour pallier les difficultés posées par l'absentéisme, particulièrement le recours à du personnel à statut précaire,
- les expériences conduites par les services ayant cherché à apprécier les besoins du public.

Je souhaite que vous puissiez me confirmer votre accord de participer à cette étude, à laquelle j'attache la plus grande importance.

J'ai demandé au directeur général de l'administration et de la fonction publique de provoquer une réunion de concertation avec les inspections concernées. Cette réunion se tiendra à la direction générale de l'administration et de la fonction publique - 32, rue de Babylone, 75700 PARIS, le mardi 29 août 1995 à 9 heures 30. Je vous remercie de bien vouloir y participer.



Jean PUECH

ANNEXE 2

SERVICES RENCONTRÉS PAR LA MISSION

DÉPARTEMENT DU NORD

- **Préfecture**
 - *C.I.R.A.*
 - *Sous-préfecture de DOUAI*
 - *Sous-préfecture de VALENCIENNES*
- **Trésorerie Générale**
- **Direction des services fiscaux du Nord-LILLE**
- **Direction des services fiscaux du Nord-VALENCIENNES**
- **Direction départementale des douanes**
- **Direction départementale de la sécurité publique**
- **Rectorat**
- **Inspection académique**
- **Centre d'information et d'orientation de LILLE**
- **Centre régional de documentation pédagogique**
- **Université des sciences et technologies de LILLE**
- **Direction départementale de l'équipement**
- **Directions départementale et régionale des affaires sanitaires et sociales**
- **Directions régionale et départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**
- **Direction régionale des affaires culturelles**
- **C.R.A.M. ; C.P.A.M.**
- **C.A.F.**
- **U.R.S.S.A.F.**
- **A.N.P.E.**
- **A.S.S.E.D.I.C.**
- **C.H.R. de LILLE**
- **Direction régionale de la jeunesse et des sports**

- **Conseil général**
- **Communauté urbaine de LILLE**
- **Mairie de ROUBAIX**
- **Bibliothèque municipale de LILLE-HELLEMMES**
- **Mairie de LILLE**
- **Direction départementale de la Poste**

DÉPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS

- **Préfecture**
 - *Sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville*
 - *Direction de la réglementation*
 - *Service des étrangers*
 - *Sous-préfecture du RAINCY*
 - *Standard de la préfecture*
- **Trésorerie Générale**
- **Direction des services fiscaux**
- **Direction régionale des douanes de ROISSY-EN-FRANCE**
- **Direction départementale de l'Equipement**
- **Rectorat de CRETEIL**
- **Inspection d'académie**
- **Université de PARISXIII**
- **Centre d'information et d'orientation**
- **Collège République de BOBIGNY**
- **Ecole primaire JEAN-JAURES- LE BOURGET**
- **Centre départemental de documentation pédagogique**
- **Direction départementale des affaires sanitaires et sociales**
- **Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**
- **C.P.A.M.**
- **C.A.F. ; C.D.A.F.**
- **U.R.S.S.A.F.**
- **Délégation départementale de l'agence nationale pour l'emploi**
 - *Agence locale pour l'emploi pour DRANCY et BOBIGNY*
- **Hôpitaux de SAINT-DENIS**
- **Antenne A.S.S.E.D.I.C. d'AULNAY-SOUS-BOIS**
- **Direction départementale de la jeunesse et des sports**
- **Service des monuments historiques**
- **Musée d'Art et d'Histoire de SAINT-DENIS**
- **Service départemental de l'architecture**
- **Direction départementale de la sécurité publique**

- **Conseil général de la Seine-Saint-Denis**
- **Mairie de SAINT-DENIS**
- **Mairie de ROSNY-SOUS-BOIS**
- **Direction départementale de la Poste**
- **France-Télécom - Direction Régionale de BAGNOLET**

DÉPARTEMENT DE LA GIRONDE

- **Préfecture**
 - *Direction de la réglementation et des libertés publiques*
 - *Service départemental des transmissions et de l'informatique*
 - *Sous-préfecture de LIBOURNE*
- **Trésorerie générale**
- **Services fiscaux**
- **Direction départementale de l'équipement**
- **Direction départementale de la sécurité publique**
- **Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**
- **A.S.S.E.D.I.C.**
- **Agence nationale pour l'emploi**
- **Centre hospitalier universitaire**
- **Caisse d'allocations familiales**
- **Rectorat**
- **Inspection académique**
- **Université de BORDEAUX-II**
- **Centre d'information et d'orientation**
- **C.R.O.U.S.**
- **Lycée MONTAIGNE**
- **Collège CHEVERUS**
- **Direction interrégionale des douanes**
- **Direction régionale des affaires culturelles**
- **La Poste**
- **Mairie de TALENCE**
- **Mairie de BORDEAUX (direction de l'action culturelle)**
- **Mairie de PESSAC**

DÉPARTEMENT DE L'AVEYRON

- **Préfecture**
 - ***Sous-préfecture de VILLEFRANCHE-DE-ROUERGUE***
- **Trésorerie générale**
- **Services fiscaux**
- **Direction départementale de l'équipement**
- **Direction départementale de la sécurité publique**
- **Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**
- **Agence nationale pour l'emploi**
- **Direction départementale des affaires sanitaires et sociales**
- **M.S.A.**
- **C.P.A.M.**
- **C.A.F.**
- **Hôpital de RODEZ**
- **Direction départementale de la jeunesse et des sports**
- **Direction départementale de l'agriculture et de la forêt**
- **Inspection académique**
- **Centre départemental de documentation pédagogique**
- **Centre d'information et d'orientation**
- **Lycée FOCH**
- **La Poste**
- **E.D.F. - G.D.F.**
- **Conseil général de l'Aveyron**
- **Mairie de CONQUES**
- **Mairie d'ONET-LE-CHATEAU**
- **Mairie de RODEZ**
- **Musée de CONQUES**