

**Rapport de la mission INTERMINISTERIELLE
sur le temps de travail
dans les trois fonctions publiques**

Janvier 1999

<i>présenté</i> par M. Jacques ROCHE Conseiller Maître Honoraire de la Cour des Comptes

PLAN DU RAPPORT

I - PRESENTATION DES TRAVAUX

A) *Les termes de la Lettre de Mission*

B) *Des travaux d'une grande ampleur*

- a) Un travail de pionnier
- b) Des sources d'information éclatées
- c) Des situations très hétéroclites

C) *La conduite des travaux*

- a) Collecte d'information par courrier (globale et ponctuelle)
- b) Enquêtes de terrain
- c) Entretiens

II - ÉTAT DES LIEUX ET PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE

<u>Première partie : un état des lieux très contrasté</u>

1.1 Réglementation

1.1.1. Rappel sur la durée du travail dans la Fonction publique

1.1.2. Fonction publique de l'Etat

- 1.1.2.1. Durée du travail
- 1.1.2.2. Congés annuels
- 1.1.2.3. La définition annuelle des horaires
- 1.1.2.4. L'horaire variable
- 1.1.2.5. Le temps partiel, le mi-temps de droit pour raison familiale, le mi-temps thérapeutique
- 1.1.2.6. Le temps partiel annualisé (expérimentation)
- 1.1.2.7. La cessation progressive d'activité (CPA)
- 1.1.2.8. Le travail de nuit
- 1.1.2.9. Le travail du dimanche
- 1.1.2.10. Le travail en équipe
- 1.1.2.11. Les permanences et astreintes
- 1.1.2.12. Les heures supplémentaires

1.1.3. Fonction publique hospitalière

- 1.1.3.1. Durée du travail
- 1.1.3.2. Congés annuels
- 1.1.3.3. La définition annuelle des horaires
- 1.1.3.4. L'horaire variable
- 1.1.3.5. Le temps partiel, le mi-temps de droit pour raison familiale, le mi-temps thérapeutique
- 1.1.3.6. Le temps partiel annualisé (expérimentation)
- 1.1.3.7. Le temps non complet
- 1.1.3.8. La cessation progressive d'activité (CPA)
- 1.1.3.9. Le travail de nuit
- 1.1.3.10. Le travail du dimanche
- 1.1.3.11. Le travail en équipe
- 1.1.3.12. Le service de permanence
- 1.1.3.13. Les heures supplémentaires

1.1.4. Fonction publique territoriale

- 1.1.4.1. Durée du travail
- 1.1.4.2. Congés annuels
- 1.1.4.3. La définition annuelle des horaires
- 1.1.4.4. L'horaire variable
- 1.1.4.5. Le temps partiel
- 1.1.4.6. Le temps non complet
- 1.1.4.7. Les heures supplémentaires

1.2 Un temps de travail modulable

1.2.1. Horaires variables ou modulables

1.2.1.1. Une pratique diversifiée

- Le contrôle
- La gestion

1.2.1.2. Les besoins des usagers insuffisamment pris en compte

1.2.2. Congés

- 1.2.2.1. Les extensions générales
- 1.2.2.2. Les extensions sectorielles générales
- 1.2.2.3. Les usages locaux
- 1.2.2.4. Les extensions liées à la filière
- 1.2.2.5. Le fractionnement des congés et le décompte des jours de maladies influent sur le temps réel travaillé

1.2.3. Temps partiel : hebdomadaire, mensuel, annuel

1.2.4. Des cycles de travail sur l'année (ATOS, ...)

1.3 Des durées du travail variables selon les missions

1.3.1. Missions 24 h/24 - 7 jours/7

- 1.3.1.1. Cycles pluri-hebdomadaires
- 1.3.1.2. Astreintes, permanences

1.3.2. Répartition déséquilibrée sur l'année (cycles saisonniers)

1.3.3. Missions exercées dans des conditions particulières

1.4. Les heures supplémentaires et l'emploi précaire variables d'ajustement

1.4.1. Les heures supplémentaires

- 1.4.1.1. Les heures supplémentaires forfaitaires sans contrepartie
- 1.4.1.2. Les heures supplémentaires forfaitaires
- 1.4.1.3. Les heures supplémentaires réelles
- 1.4.1.4. La compensation des heures supplémentaires

- Heures supplémentaires récupérées
- Heures supplémentaires indemnisées
- Heures supplémentaires récupérées et indemnisées
- Le seuil de déclenchement

- 1.4.1.5. Les heures supplémentaires dans les trois fonctions publiques

1.4.2. L'emploi précaire

1.5 L'absence d'un instrument de mesure comparatif pertinent

1.6. Durées du travail recensées par la Mission

[Deuxième partie : Principes à mettre en oeuvre](#)

2.1 Des préalables nécessaires à la mise en oeuvre

2.1.1. Moderniser la réglementation

2.1.1.1. Uniformiser la mesure du temps de travail

- L'heure comme unité commune
- Décompter le temps de travail sur l'année

2.1.1.2. Définir la durée effective du travail

2.1.2. Assouplir ou élargir les instruments d'aménagement du temps de travail

2.1.2.1. Horaires variables et modulables

2.1.2.2. Créer un compte épargne-temps

- Conditions de mise en place
- Alimentation du compte épargne-temps
 - épargne par l'argent
 - épargne attribuée par l'administration
- Utilisation du compte épargne temps

2.1.2.3. Préserver le temps partiel

- Une nouvelle réglementation
- Une gestion et des outils plus souples
- Développer davantage le mi-temps de droit pour raison familiale
- Supprimer les obstacles non juridiques au temps partiel pour le banaliser

2.1.2.4. Créer des équipes/cellules polyvalentes mobiles

2.1.3. Moderniser l'organisation du travail

2.1.3.1. La nécessaire mise à plat de l'organisation existante

2.1.3.2. Améliorer la qualité du service public en prenant en compte les besoins des usagers et les aspirations des personnels

Les attentes des usagers
Les attentes des usagers
Des attentes différentes et très évolutives
Les attentes des agents

2.1.4. L'ARTT doit conduire à une large concertation

2.1.4.1. Une mise en place adaptée et négociée

Le cadre général
Les sites pilotes

2.1.4.2. Mutualiser les expériences et accompagner la démarche d'ARTT

- Créer un comité de pilotage interministériel d'aménagement-réduction du temps de travail
- Mettre en place des comités de pilotage ministériels locaux

2.1.4.3. La conduite de l'ARTT : une proposition de " boîte à outils "

2.2 La compensation de l'ARTT

2.2.1. Une complémentarité entre services

2.2.2. Des expériences positives pour le service public comme pour les agents

2.2.3. Une solidarité qui suppose une véritable volonté politique locale

2.2.4. De nouveaux modes de partage de moyens

2.3 La spécificité du travail des cadres

2.3.1. Les attentes des cadres

2.3.2. Prendre en compte la diversité des situations

2.3.3. S'attaquer aux causes d'allongement du temps de travail

2.3.4. Offrir des outils adaptés

2.3.5. Positionner les cadres au centre de la démarche des 35 heures

[III - CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES](#)

IV - ANNEXES

[Lettres de Mission](#)

[Composition de la Mission](#)

Documents de synthèse par grands secteurs des fonctions publiques :

[Annexe 1 Fonction publique d'Etat](#)

[Annexe 2 Fonction publique hospitalière](#)

[Annexe 3 Fonction publique territoriale](#)

Rapport de la mission ROCHE

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

LA PRÉSENTATION DES TRAVAUX

A) Les termes de la Lettre de Mission

Par lettre du 18 février 1998, Monsieur ZUCCARELLI, Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, mettait en place une Mission chargée de réaliser " un **état des lieux** exhaustif de la **réglementation** et des **pratiques effectives** concernant le temps de travail et les heures supplémentaires ".

" A partir de critères uniformes d'analyse, l'état des lieux reprendra, par grand secteur de responsabilité de l'Etat et des autres collectivités publiques, les régimes effectifs de temps de travail et d'heures supplémentaires, les disparités existantes " ; " une attention toute particulière " devra être accordée " aux cycles atypiques d'organisation de travail et aux régimes spécifiques de congés ". " Un bilan devra être fait s'agissant " des politiques, déjà menées en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail dans les trois fonctions publiques, notamment en matière d'horaires variables, d'incitation au temps partiel et d'amplitude d'ouverture des services ".

" Sur la base de ce constat ", la Mission devra proposer " des **principes à mettre en oeuvre** dans la Fonction publique ".

Par une lettre du 9 avril 1998, M. ZUCCARELLI précisait que le travail sur la réglementation existante devra aborder la question de la non transposition des directives européennes n° 93/104/CE du 23 novembre 1993 et 97/81/CE du 15 décembre 1997 relatives, pour la première, à l'aménagement du temps de travail, pour la seconde, au travail à temps partiel.

C'est en respectant strictement les termes des deux lettres que la Mission a conduit ses enquêtes, ses audiences, ses rencontres avec les responsables ministériels, administratifs, syndicaux, et les personnels sur le terrain.

Un modèle de questionnaire et de tableaux a été mis au point et il a servi, conformément à la

Lettre de Mission, de critère uniforme d'analyse. Il est inséré dans les pages du présent rapport.

B) Des travaux d'une grande ampleur

a) Un travail de pionnier

Un travail de ce type n'a jamais été effectué depuis la Libération, dans aucune des trois fonctions publiques.

Faire l'état des lieux exhaustif de la durée du travail dans chacune des trois fonctions publiques s'est avéré dans ce contexte d'une ampleur peu compatible avec les délais impartis à la Mission interministérielle sur le temps de travail et les moyens qui lui ont été attribués.

Certes, il existe ici et là, à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, à la Direction générale des collectivités locales, à l'Assemblée des présidents de conseils généraux, à la Fédération Hospitalière de France notamment, des travaux ponctuels réalisés de façon statistique sur la base d'informations transmises ou collectées de façon informelle.

La Mission qui a pu s'installer seulement fin avril 1998 s'est très vite aperçue de la difficulté de la tâche.

La durée du travail, son contenu et son analyse n'étaient pas, jusqu'à une période très récente, une préoccupation majeure de l'administration employeur.

Les rapports d'activité et les bilans sociaux n'y font en général qu'une référence sommaire et les administrations centrales ou de tutelle n'ont pas organisé, la plupart du temps, une collecte rationnelle et exploitable d'informations sur le temps de travail.

Il est tout aussi étonnant d'ailleurs de constater que la grande majorité des ministères n'a qu'une connaissance approximative de ses effectifs.

b) Des sources d'informations éclatées

Les mesures affectant la durée du travail se sont superposées sans qu'une véritable réflexion sur leur impact ait émergé.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater une extrême diversité et surtout l'absence d'instrument de mesure homogène.

La durée du travail n'a pas été considérée comme un élément à part entière de l'organisation du travail, mais ses modulations ont très souvent servi, à l'instar des primes et indemnités, de monnaie d'échange dans les négociations, notamment à la suite de conflits.

Cependant, le temps nécessaire à ces études a conduit à ne disposer des informations qu'à l'automne 1998, sans pouvoir toujours les constater sur le terrain.

Pour réaliser un état des lieux véritablement exhaustif, notamment dans la Fonction publique hospitalière et la Fonction publique territoriale, chaque établissement, chaque collectivité aurait dû être sollicité.

c) Des situations très hétéroclites

Malgré une réglementation d'application générale, il n'est pas rare que des durées de travail parfois très différentes cohabitent dans une même administration, une même collectivité ou un même établissement.

Si ce phénomène est moins marqué dans chacune des filières administratives de l'Etat, il est en revanche fréquent dans les établissements hospitaliers et les collectivités territoriales.

Les hôpitaux rassemblent, sur un même site, à côté du personnel soignant, des filières et des

métiers très différents concernant la restauration, les travaux de plomberie, d'électricité, les espaces verts, ...

Les collectivités, par leur compétence transversale, regroupent également des missions très diversifiées qui vont des activités scolaires à l'entretien de la voirie, en passant par les soins à domicile.

Les informations globales masquent ces réalités que les enquêtes sur place et les entretiens ont permis de faire apparaître.

C) La conduite des travaux

a) *Collecte d'informations par courrier (globale et ponctuelle)*

La Mission a adressé à l'ensemble des directions chargées du personnel de chaque ministère, à la direction générale des collectivités locales et à la direction des hôpitaux un courrier leur demandant, dans l'esprit de la Lettre de Mission, un rapport de synthèse sur la situation de l'ensemble des catégories de personnels employés dans les fonctions publiques au regard de la durée du travail (officiellement en vigueur et effective), de son aménagement et de l'organisation du travail.

La Mission a également adressé des demandes ponctuelles sous forme de tableaux à compléter à de nombreux services administratifs de la Fonction publique de l'Etat (des services centraux et des services déconcentrés ont été concernés dans chaque ministère), des collectivités locales et des établissements hospitaliers, selon les modèles ci-après.

15 services ne nous ont pas communiqué les informations demandées. En particulier, plusieurs DDASS, 4 directions d'administration centrale, ..., les mairies de Bordeaux, Rouen, Nîmes, les conseils généraux des Alpes-Maritimes, du Var, ...

I. EFFECTIFS

Répartition de l'effectif par catégories et par sexe*			
	Cadres A	Cadres B	Cadres C
Hommes			
Femmes			

Répartition des effectifs par statut et régime de temps de travail	
	1997*
Effectif total**	
dont titulaires à temps plein	
dont titulaires à temps partiel	
dont non titulaires à temps plein	
dont non titulaires à temps partiel	

* Situation au 31/12/1997

** Nombre en équivalent agents temps plein

Pyramide des âges			
Âges	Cadres A	Cadres B	Cadres C
Moins de 30 ans			
Compris entre 30 et 40 ans			
Compris entre 40 et 50 ans			
Supérieur à 50 ans			

* Situation au 31/12/1997

II. DÉCOMPTE DU TEMPS DE TRAVAIL HORS TEMPS PARTIEL

Nombre de jours non travaillés en 1997	
Congés annuels	
Suppléments de congés annuels*	
Autorisations d'absence collectives	
Autorisations d'absence individuelles**	
Jours fériés	
Repos hebdomadaires	
Congés de maladie	
Divers***	

* Jours hors période

** Enfants malades, déménagements, délais de route...

*** Hors congés de maladie

Durée du travail*	
	1997*
Par jour	
Par an**	

* En heures pour 1997

** Hors congés annuels, jours fériés et autorisations collectives d'absence

III. HORAIRES

Horaires de travail fixes en 1997*	
Heure arrivée le matin	
Début de la pause méridienne	
Fin de la pause méridienne	
Heure de fin de journée	
Nombre d'agents concernés	

* Exprimés en horaire (Ex : 8 h 45)

Horaires de travail variables en 1997*		
	Début	Fin
1ère plage fixe		
2ème plage fixe		
1ère plage variable		

2ème plage variable		
3ème plage variable		
Nombre d'agents concernés	X	

* Exprimés en horaire (Ex : 8 h 45)

IV. TEMPS PARTIEL

Temps partiel						
Régime choisi	Cadres A		Cadres B		Cadres C	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
80 %						
50 %						

* Situation au 31/12/1997

b) Enquêtes de terrain

Menées par les membres de la Mission dans des services et établissements des trois fonctions publiques, ces enquêtes ont permis de recueillir des informations sur la durée du travail réellement pratiquée, son aménagement et l'organisation du travail. Ces éléments ont été confrontés aux informations plus globales recueillies sous forme de réponses et de rapports des administrations qui viennent d'être évoquées. Outre leur contribution à l'état des lieux, ces enquêtes ont aidé à alimenter la réflexion sur les propositions, ayant permis de déceler les opportunités, mais aussi les dangers attendant à la gestion du temps et à l'organisation du travail. Les enquêtes ont été menées selon une méthodologie commune mise au point par les membres de la Mission avec l'aide du cabinet Jean PLANET Conseil.

Les enquêteurs ont par ailleurs rencontré les organisations syndicales locales qui en avaient fait la demande.

c) Entretiens

Troisième source d'information de la Mission, ces entretiens ont permis de recueillir des réflexions et informations sur l'aménagement et l'organisation du temps de travail, des expériences et leur méthodologie, les positions des différents inter-locuteurs.

La rencontre avec les représentants des organisations syndicales représentatives du Conseil

supérieur de la fonction publique a été le point de départ des travaux de la Mission. D'autres représentants syndicaux ou des responsables de catégories spécifiques de personnels ont été également reçus, à leur demande.

La Mission s'est également entretenue :

- Pour la Fonction publique d'Etat, avec les directeurs et responsables du personnel de plusieurs grands ministères, des membres du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité, le directeur du budget, des membres du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le directeur général de l'administration et de la fonction publique...

- Pour la Fonction publique hospitalière, avec le directeur des hôpitaux, des conseillers du Ministre, des directeurs d'établissements hospitaliers.

- Pour la Fonction publique territoriale, avec des maires, des présidents de conseils généraux, le président de l'assemblée des présidents de conseils généraux de France, le président des centres de gestion, des directeurs des ressources humaines de grandes villes ayant développé des expériences d'aménagement et de réduction du temps de travail.

M. ROCHE a également rencontré M. ALLÈGRE, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie,

M. ROCHE a rencontré les représentants de divers organismes de la Fonction publique (Commissariat au Plan, ANACT, CATRAL etc...) ainsi que ceux d'organismes ou entreprises du secteur public ou marchand ayant mené des expériences intéressantes en matière d'ARTT (France Télécom, la Poste, MAIF, MACIF etc...), des représentants des consultants et cabinets de conseil. Il a participé aux assises de Villepinte du 30 mars 1998 consacrées au temps de travail dans la Fonction publique hospitalière et à la conférence nationale sur l'entretien et l'exploitation des infrastructures organisée par le ministère de l'équipement le 12 mai 1998.

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

L'ÉTAT DES LIEUX

La dernière réduction généralisée du temps de travail date de 1981 (de 1994 pour les personnels de service). Avant cette date, la situation du temps de travail était très hétérogène dans les différentes administrations ; la réduction de 41 h à 39 h n'a pas contraint les services à se questionner sur l'organisation du travail et sur l'aménagement des horaires.

L'opération s'est réalisée par un glissement des pratiques avec une réduction de deux heures sur la durée effective du travail.

Depuis cette date, de nombreuses transformations ont affecté les conditions de travail, les modalités de son exercice et les aménagements de sa durée. La généralisation de l'informatique et son corollaire, la dématérialisation, ont bien sûr modifié l'organisation des tâches et redessiné les services, mais l'introduction d'instruments d'aménagement du temps de travail a également profondément transformé l'approche temps de travail.

Pendant cette période, les changements ont fait l'objet de négociations dont les outils reposaient soit sur le régime indemnitaire, soit sur l'attribution d'une réduction du temps de travail. Selon les capacités financières des services concernés, l'attribution de " temps " a pu être très largement privilégiée.

La diversité des temps de travail existant en 1981 s'est donc accrue en fonction des rapports de force et de l'intensité des changements.

L'observation des situations réelles montre que les modifications intervenues se sont réalisées par sédimentation, sans qu'une mise à plat de l'organisation et des objectifs l'ait accompagnée.

La réflexion sur les 35 h, par l'ampleur de la réduction qu'elle postule doit être l'occasion de faire un diagnostic de l'existant et de réexaminer l'organisation du travail sous l'angle de l'aménagement du temps de travail (ATT).

Les informations recueillies par la Mission n'ont pas fait l'objet d'un contrôle physique ou de recoupements, pouvoir dont elle n'était pas investie. Ainsi, par exemple, les composants parasites de la durée du travail, comme les pauses, temps de trajets, ... et les coutumes locales en matière d'autorisations d'absences n'ont pas été distraites.

1ère partie - Un état des lieux très contrasté

1.1. Réglementation

La spécificité de chacune des trois fonctions publiques se retrouve dans la réglementation et/ou l'insuffisance de réglementation propres à chacune d'elles.

1.1.1. Rappels sur la durée du travail dans la Fonction publique

L'objectif des 35 h n'est pas totalement nouveau dans la Fonction publique puisqu'en 1981, une première étape en vue de cet objectif avait été engagée, l'ambition du gouvernement MAUROY étant d'amener tous les salariés à des réductions importantes de la durée du travail (circulaire du 16 décembre 1981).

La Fonction publique devança le secteur marchand dans la première étape de cette démarche puisqu'un décret et une circulaire du 16 décembre 1981 réduiront la durée du travail de 41 h à 39 h pour les agents (de 43 h 30 à 41 h 30 pour les personnels de service) alors que dans le secteur marchand cette réduction est intervenue juridiquement un mois plus tard (ordonnance du 17 janvier 1982). Entre 1939 et 1981 la durée avait déjà progressivement diminué, passant des 45 h du décret-loi du 2 avril 1939, à 41 h.

Restent exclus de cette réglementation les militaires à la disposition permanente de l'Etat et les magistrats du siège dont les obligations de service sont prévues par des textes particuliers et sont inférieures à la durée légale car elles ne représentent qu'une partie du travail réel.

L'organisation du temps de travail dans la Fonction publique est régie par un ensemble de textes disparates et de valeurs juridiques différentes (nombreuses circulaires et instructions). Ceci suppose une clarification avant d'aller plus loin.

Il convient par ailleurs de rappeler que la Fonction publique n'a pas transposé les dispositions des directives européennes n° 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail et n° 97/81/CE du 15 décembre 1997 concernant l'accord cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE), le Centre Européen des Entreprises à Participation Publique (CEEP) et la Confédération Européenne des Syndicats (CES). Les dispositions de ces directives, qui doivent s'appliquer aux trois fonctions publiques, sont majoritairement respectées par les dispositions internes existantes. Toutefois, aux termes de la réglementation européenne, sa transposition est obligatoire notamment sur les points où il n'existe pas de droit positif mais seulement des pratiques. Les dispositions européennes seront par conséquent commentées pour chacun des aspects relatifs à la durée du travail, à son organisation et à son aménagement.

Il convient toutefois de préciser que la directive de 1993 relative à l'aménagement du temps de travail prévoit un certain nombre de dérogations (notamment pour les

personnels de surveillance, structures nécessitant une continuité du service), dans son article 17 : " dans le respect des principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, les États membres peuvent déroger " à certains aspects " lorsque la durée du temps de travail, en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée, n'est pas mesurée et/ou prédéterminée ou peut être déterminée par les travailleurs eux-mêmes ".

Évolution de la durée hebdomadaire du travail
dans la Fonction publique d'Etat depuis 30 ans

TABLEAU RÉCAPITULATIF

Textes	Personnels administratifs	Personnels de service et assimilés
(Accords " de Grenelle " : 27 mai 1968). (Protocole d'accord du 2 juin 1968). Circulaire n° 957 du 10 juillet 1968 A partir du 1er juillet 1968 :	Passage de 45 heures à : 44 h	Passage de 48 heures à 46 h 30
(Accord salarial du 13 novembre 1971). Circulaire FP n° 1 102 du 20 avril 1972. A partir du 1er juillet 1972 :	43 h	45 h 30
(Accord salarial du 19 janvier 1973). Circulaire FP n° 10 323/SG du 3 septembre 1973 A partir du 1er octobre 1973 :	42 h 30	45 h
(Accord salarial du 1er février 1975). Circulaire n° 15 626/SG du 30 septembre 1975. A partir du 1er octobre 1975 :	41 h 30	44 h
(Accord salarial du 15 mars 1976). Circulaire n° 356/SG du 30 septembre 1976. A partir du 1er octobre 1976	41 h	43 h 30
(Accord salarial du 30 septembre 1981). Circulaire n° 1 630/SG du 16 décembre 1981 A partir du 1er janvier 1982 :	39 h	41 h 30
* Décision du C.E. du 29 juillet 1983 : la fixation de la durée hebdomadaire du travail des personnels de l'Etat relève du décret en Conseil d'Etat (exemple 1985)		

(Accord salarial du 13 février 1985). Circulaire FP/1 n° 1 597 du 14 mars 1985. Décret n° 85-1022 du 24 septembre 1985. Circulaire FP/1 n° 1 625 du 6 décembre 1985. A partir du 1er septembre 1985	(39 h)	40 h 30
(Accord salarial du 9 novembre 1993). Décret n° 94-725 du 24 août 1994 Circulaire FP/7 n° 1 852 du 10 janvier 1995 (var. de 32 h à 46 h possible) A partir du 1er septembre 1994 :	(39 h)	39 h
Directive du Conseil de l'Union européenne n° 93-104/CE du 23 novembre 1993 (max. de 48 h y compris les heures supplémentaires ; dérogations possibles). Circulaire FP/7 n° 1 858 du 10 mai 1995.	dito	dito
(Accord salarial du 10 février 1998).	dito	dito

(* arrêt DUBASQUE - Syndicat général CGT des personnels de l'Éducation nationale)

1.1.2 Fonction publique de l'Etat (FPE)

Effectifs réels au 31/12/1995 (source DGAFP) : 2 214 400

1.1.2.1. Durée du travail

Depuis la décentralisation, la durée du travail est fixée par un texte propre à chacune des fonctions publiques (sauf la Fonction publique territoriale pour laquelle aucun texte n'existe, ou plutôt n'existait pas jusqu'au 22 octobre 1998 : cf. infra). Pour l'Etat, suite à un vice de procédure entachant d'illégalité le décret de 1981, un nouveau décret est intervenu en 1985 qui a amené une réduction de l'écart des durées hebdomadaires entre les personnels de service et les autres agents de la Fonction publique de l'Etat : si ces derniers restent à 39 h, les premiers passent de 41 h 30 à 40 h 30.

C'est un troisième texte, le décret du 24 août 1994 qui régit aujourd'hui la durée du travail dans la Fonction publique de l'Etat. Il harmonise la durée du travail de l'ensemble des fonctionnaires à 39 h hebdomadaires.

Le cadre journalier n'est toutefois pas repris par ce texte, seule la circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983 relative au développement de l'horaire variable comporte des précisions :

- fixation à 11 h de l'amplitude maximale de la journée de travail ;
- pause méridienne ne devant pas être inférieure à 45 mn et non comprise dans le temps de travail.

Il ressort de ces dispositions que les agents, dans le cadre des horaires variables, sont autorisés à travailler pendant une durée journalière maximale de 10 h 15 mn.

S'agissant du repos hebdomadaire, la loi générale du 13 juillet 1906 semble applicable aux fonctionnaires. Elle prévoit qu'il doit avoir une durée minimale de 24 h consécutives et qu'il doit être donné le dimanche, avec une dérogation eu égard au bon fonctionnement de l'établissement.

La directive européenne n° 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail prévoit l'obligation d'accorder un repos journalier de 11 h consécutives par période de 24 h de travail. L'amplitude maximale de la journée de travail est fixée à 13 h.

En outre, un temps de pause obligatoire pour tout travail journalier d'une durée supérieure à 6 h est prévu (la durée de ce temps de pause n'est pas définie, de même que le principe de sa comptabilisation dans le temps de travail).

S'agissant du repos hebdomadaire, la directive prévoit que tout travailleur doit bénéficier, au cours de chaque période de 7 jours, d'une période minimale de repos sans interruption de 24 h, auxquelles s'ajoutent les 11 h de repos journalier. La durée minimale est par conséquent fixée à 35 h consécutives. Elle peut être ramenée à 24 h si des conditions objectives, techniques ou d'organisation du travail le justifient. Pour l'application de ces dispositions, les États membres peuvent prévoir une période de référence ne dépassant pas 14 jours.

La directive prévoit également que le repos hebdomadaire comprend en principe le dimanche.

1.1.2.2. Congés annuels

Les congés annuels dans la Fonction publique de l'Etat, prévus par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 sont réglementés par le décret n° 84-972 du 26 octobre 1984. Les fonctionnaires en activité ont droit, pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à 5 fois leurs obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés.

Il faut entendre par jour ouvré, les jours effectivement travaillés par l'agent. (En revanche, la notion de jour ouvrable, à laquelle fait en partie référence la Fonction publique hospitalière, se rapporte aux jours durant lesquels l'administration continue à assurer un service : le samedi peut ne pas être un jour ouvré pour l'agent mais il reste un jour ouvrable).

Lorsque le nombre de jours de congés pris en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre est de 5, 6 ou 7 jours, un jour de congé supplémentaire est attribué à l'agent. Lorsque ce nombre est au moins égal à 8 jours, il lui est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire.

Il découle de la réglementation que le congé est, pour un agent à temps plein travaillant du lundi au vendredi, de 25 à 27 jours ouvrés.

Le Premier ministre dispose seul, en vertu de la Constitution, du pouvoir d'attribuer des jours de congé supplémentaires.

La directive ATT précitée prévoit un congé annuel payé d'au moins 4 semaines, cette période minimale ne pouvant être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail.

1.1.2.3. La définition annuelle des horaires

Le décret n° 94-725 du 24 août 1994 relatif à la durée hebdomadaire du travail offre la possibilité d'aménager les horaires de travail, voire de les annualiser dans le respect de la durée de référence des 39 h hebdomadaires. Cet aménagement est autorisé pour des catégories de personnels dont les conditions de travail le justifient (cas des ATOS de l'Éducation nationale) par un arrêté conjoint du ministre intéressé, du ministre chargé de la Fonction publique et du ministre chargé du budget, ces horaires devant aboutir en moyenne, au cours de l'année à une durée égale à la durée hebdomadaire réglementaire.

Les circulaires d'application (FP 7 n° 1852 et 1858 du 10 janvier et du 10 mai 1995) de ce décret apportent quelques précisions qui sont valables pour tous les agents de l'Etat :

- les obligations annuelles sont fixées à 1 833 h, non déduits les jours supplémentaires de congé et les jours fériés ;
- la durée du travail hebdomadaire peut osciller dans les limites d'un minimum de 32 h et d'un maximum de 46 h hebdomadaires.

La directive ATT prévoit que la durée moyenne de travail pour chaque période de 7 jours n'excède pas 48 h, y compris les heures supplémentaires (période de référence ne dépassant pas 4 mois).

1.1.2.4. L'horaire variable

L'organisation de l'horaire variable est fondée sur la circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983. Ce dispositif est introduit à partir d'un règlement établi au niveau local après consultation des agents concernés. Il permet aux agents de faire varier leurs heures d'arrivée et de départ au travers de plages souples, les agents devant être obligatoirement présents sur des plages fixes. La circulaire prévoit l'existence d'un compte débit-crédit permettant aux agents de récupérer jusqu'à 6 h sur le mois suivant.

Cette circulaire apporte des précisions qui sont applicables à tous les agents de l'Etat, qu'ils travaillent selon un horaire variable ou non. Elle fixe ainsi à 11 h l'amplitude maximale de la journée de travail tout en précisant que la pause méridienne, non comprise dans le temps de travail, ne doit pas être inférieure à 45 mn. Dès lors, le temps de travail journalier est au plus de 10 h 15 mn.

La directive européenne ATT précitée prévoit un temps de pause obligatoire pour tout travail journalier d'une durée supérieure à 6 h, sans que la durée de ce temps de pause, ou le principe de sa comptabilisation dans le temps de travail, ne soit défini par le texte européen.

1.1.2.5. Le temps partiel, le mi-temps de droit pour raison familiale, le mi-temps thérapeutique

Le travail à temps partiel peut être effectué dans un cadre journalier, hebdomadaire ou

mensuel. Seuls le mi-temps pour raison familiale et le mi-temps thérapeutique constituent un droit.

Le temps partiel fait l'objet des articles 37 à 40 bis du titre II du statut général des fonctionnaires.

La circulaire FP/7 n° 1502 du 22 mars 1995 détaille les dispositions devant s'appliquer aux agents travaillant à temps partiel.

La directive européenne 97/81/CE du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES prévoit un principe de non discrimination du travailleur à temps partiel. Ce principe semble limité aux conditions d'emploi, le texte se contentant d'insister sur le fait que les travailleurs à temps partiel ne peuvent être traités moins favorablement que les travailleurs à temps plein, au seul motif qu'ils travaillent à temps partiel, " à moins qu'un traitement différent soit justifié par des raisons objectives ".

Le texte prône une attitude dynamique des états membres et des partenaires sociaux, chargés d'identifier puis d'éliminer " les obstacles de nature juridique ou administrative qui peuvent limiter les possibilités de travail à temps partiel ".

1.1.2.6. Le temps partiel annualisé (expérimentation)

Cette modalité de temps partiel fait l'objet de l'article 40 bis du titre II du statut général.

La circulaire FP/7 n° 1503 du 22 mars 1995 détaille les dispositions devant s'appliquer aux agents travaillant selon cette formule. L'annualisation du service à temps partiel ne fait l'objet que d'une expérimentation (jusqu'au 1er janvier 2000). La possibilité de recourir à cette formule nécessite un arrêté conjoint du ministre intéressé, du ministre du budget et du ministre de la fonction publique déterminant les services concernés. La rémunération de l'agent est répartie de la même façon que celle d'un agent à temps partiel classique.

1.1.2.7. La cessation progressive d'activité (CPA)

Ce dispositif découle de l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 et de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993.

Les circulaires n° 1861 et 1862 du 21 juillet 1995 détaillent les dispositions applicables aux agents concernés.

Ce dispositif permet l'exercice des fonctions à mi-temps en fin de carrière (âge minimum de 55 ans et 25 années de service), avec versement d'une indemnité exceptionnelle (30 % du traitement indiciaire à temps plein) qui vient s'ajouter au traitement à temps partiel (rémunération de 50 % du traitement de base et des primes et indemnités, sauf la prime de transport et les indemnités pour frais de déplacement, (versées à taux plein). Il existe parallèlement une obligation de quitter définitivement les fonctions à l'âge de 60 ans.

1.1.2.8. Le travail de nuit

Il n'existe pas de réglementation générale de cette forme de travail (traditionnellement effectué entre 21 h et 6 h du matin) pourtant pratiquée dans la Fonction publique. Existe toutefois le décret n° 61-467 du 10 mai 1961 relatif à l'indemnité horaire pour travail

normal de nuit. Ces indemnités comportent une majoration lorsque les agents effectuent pendant la nuit les mêmes travaux ("majoration spéciale pour travaux intensifs") que ceux qu'ils accompliraient en service de jour. Un repos compensateur d'une durée égale à celle des heures de nuit (de minuit à 7 h) effectuées est possible, en application du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950.

Le taux horaire de l'indemnité pour travail de nuit et la majoration spéciale pour travail intensif sont fixés par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de la Fonction publique (décret n° 76-208 du 24 février 1976). Ces dispositions concernent un travail à caractère exceptionnel et ne font aucune mention d'une réglementation possible pour un travail régulier de nuit.

La directive européenne ATT précitée définit en revanche la "période nocturne" et le "travailleur nocturne".

"Période nocturne" : toute période d'au moins 7 h, telle que définie par la législation nationale, comprenant l'intervalle compris entre 24 h et 5 h ; le temps de travail de nuit doit être limité à 8 h en moyenne par période de 24 h. Lorsque le travail de nuit comporte des risques particuliers, tensions physiques ou mentales, la durée de la période de travail effectif ne doit pas dépasser 8 h. Les notions de risques particuliers, tensions physiques ou mentales doivent être définies par les législations nationales.

"Travailleur nocturne" : tout travailleur qui accomplit au moins 3 h de son temps de travail journalier pendant la période nocturne, et qui est susceptible d'accomplir une certaine partie de son temps de travail annuel pendant la période nocturne.

Une définition de la période de référence pour l'application de ces dispositions sera définie par consultation ou accord.

Enfin, la directive prévoit un certain nombre de garanties en matière de santé et de sécurité pour les travailleurs de nuit.

La directive ne précise pas si elle s'applique à un travail exceptionnel de nuit.

1.1.2.9. Le travail du dimanche

Des indemnités pour travail des dimanches (et jours fériés) ont été prévues par des textes spécifiquement indemnitaires (dont le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950).

La directive ATT n° 93/104/CE du 23 novembre 1993 définit le repos hebdomadaire comme une période minimale de repos de 35 h consécutives qui "comprend, en principe, le dimanche".

1.1.2.10. Le travail en équipe

Le droit de la Fonction publique ne prévoit rien sur le travail posté.

En revanche, le droit communautaire donne actuellement une définition du travail en équipe, sous la dénomination de "travail posté" : "tout mode d'organisation du

travail en équipe selon lequel des travailleurs sont occupés successivement sur les mêmes postes de travail, selon un certain rythme, y compris le rythme rotatif, et qui peut être le type continu ou le type discontinu, entraînant pour les travailleurs la nécessité d'accomplir un travail à des heures différentes sur une période donnée de jours ou semaines " (directive 93/104/CE du 23 novembre 1993).

1.1.2.11. Les permanences et astreintes

La permanence se déroule sur le lieu de travail, en dehors de la séance normale de travail. L'astreinte est une permanence se déroulant en dehors du lieu de travail, qui peut donner lieu à une intervention sur le lieu de travail. Des textes ne traitant pas spécifiquement de ces modalités d'exécution du service et la jurisprudence fournissent quelques repères en tout état de cause insuffisants.

Le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 prévoit que " ne peuvent être considérés comme travaux supplémentaires et rémunérés comme tels, les heures de permanence ou de présence sur les lieux de travail qui ne s'accompagnent pas d'un travail effectif ". Des textes spéciaux fixent, le cas échéant, les indemnités susceptibles d'être allouées aux personnels assurant des permanences au delà de la durée normale de travail.

Les astreintes ne sont indemnisées qu'en cas de travail effectif.

Pour les agents de catégorie A, le Conseil d'Etat a considéré (22 janvier 1986 Gille) qu'" une permanence à domicile imposée sans compensation aux fonctionnaires ne porte pas atteinte aux prérogatives résultant du statut particulier de ces personnels ".

Dans un autre arrêt (25 février 1987 Hôpital-hospice de MONTBARD), le Conseil d'Etat a souligné qu'un " système d'astreinte à domicile ne peut être mis en place comme un mode normal d'exécution du service en lieu et place de permanences à l'établissement ".

Enfin, dans son arrêt du 29 juillet 1994, M. LOS, le Conseil d'Etat a posé que, dans le cas d'exercice des fonctions de jour et de nuit, au-delà des limites normalement fixées pour la durée hebdomadaire de travail et lorsque les nécessités du service l'exigent, les personnels peuvent percevoir des indemnités, les modalités du régime étant fixées par arrêté interministériel. L'arrêt a en outre souligné " qu'il appartient aux responsables de recourir, en tant que de besoin en vue d'assurer la continuité du service, à des astreintes auxquelles les agents ne peuvent se soustraire.

Il convient parallèlement de souligner que la Cour de Cassation a considéré dans deux arrêts du 7 avril 1998, Association de Lestonac, que " le fait pour un salarié de rester en permanence à la disposition de l'employeur pour participer à l'activité de l'entreprise constitue un travail effectif au sens de l'article L 212-4 du Code du travail ". C'est-à-dire que des temps de garde peuvent ne plus être considérés comme des périodes d'astreinte mais comme du travail effectif. Il existe une exception pour la pause méridienne.

1.1.2.12. Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont réglementées pour les agents dont la rémunération est au plus égale à l'indice brut 380 par le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 (la référence à un indice différent est prévue dans certains cas par le décret n° 91-782 du 13 août 1991 modifiant le décret de 1950).

Pour les autres personnels, des indemnités forfaitaires sont prévues par les décrets n° 63-32 du 19 janvier 1963 (administrations centrales) et 68-560 du 19 juin 1968 (services extérieurs).

Il est prévu par le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires que " ne peuvent ouvrir droit à rémunération les travaux supplémentaires qui ont été compensés par une absence d'égale durée pendant la séance normale de travail ". L'article 8 limite les travaux supplémentaires effectués autrement que les dimanches et jours fériés ou la nuit à une heure par jour ouvrable par agent au cours d'un même mois. Il ressort de ces dispositions que les heures supplémentaires ne peuvent en aucun cas donner lieu à une rémunération et à une compensation, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles ont été effectuées.

La directive ATT prévoit que la durée moyenne de travail pour chaque période de 7 jours n'excède pas 48 h, y compris les heures supplémentaires (période de référence ne devant pas dépasser 4 mois).

1.1.3. Fonction publique hospitalière (FPH)

Effectifs réels au 31/12/1996 (source SESI) : 681 332

La Fonction publique hospitalière fait l'objet de dispositions spécifiques s'agissant de la durée du travail et de son aménagement, parfois plus précises que celles en vigueur pour la Fonction publique de l'Etat. Ceci résulte de la caractéristique des établissements hospitaliers qui doivent assurer un service continu 24 h/24 h dans des conditions d'efficacité et de sécurité irréprochables. Néanmoins, nombre de ces dispositions ne sont fixées que par voie de circulaires.

1.1.3.1. Durée du travail

Dans la FPH, la durée du travail effectif est fixée à 39 h hebdomadaires par l'ordonnance n° 82.272 du 26 mars 1982 modifiée. Le décret n° 82-870 du 6 octobre 1982 précise ce texte.

Une différence avec la Fonction publique de l'Etat, outre que cette durée est fixée par la loi, réside dans le fait que la Fonction publique hospitalière fait référence à la notion de travail effectif. Des circulaires ont précisé que ni les temps de pause, ni les temps de repas ne constituaient du travail effectif. La durée quotidienne maximale de travail est différente pour les équipes de jour et les équipes de nuit (cf. infra travail de nuit) et selon que l'activité est exercée en continu ou en discontinu.

Le travail s'effectue par ailleurs sur une période de 14 jours comprenant 4 jours de repos, dont 1 hebdomadaire (2 d'entre eux devant être consécutifs) : système de la quatorzaine.

La durée du travail peut être continue ou discontinue. Le travail effectif ne peut excéder 9 h pour les équipes de jours et 10 h pour les équipes de nuit. En cas d'activité discontinue, cette durée ne peut être fractionnée en plus de 2 vacations dont aucune ne doit être inférieure à 3 h. L'amplitude de la journée de travail ne peut excéder 10 h 30, ni réduire à moins de 12 h la durée de repos ininterrompue entre 2 journées travaillées.

Une circulaire prévoit en les limitant les cas où les repas dits à but thérapeutique sont comptabilisés dans le travail effectif. Cette structure vise les infirmiers exerçant en milieu psychiatrique.

Des informations minimales sont données au personnel quant à l'organisation du travail (tableau de service affiché 8 jours à l'avance et portant sur une quinzaine ou un mois d'activité).

L'ordonnance du 26 mars 1982 (article 7) dispose que l'aménagement et la répartition

des horaires de travail sont fixés, après avis des instances paritaires, par le règlement intérieur de chaque établissement compte-tenu de la nécessité d'assurer la continuité des soins les dimanches et jours fériés ou pendant la nuit. Dans ce dernier cas, il peut être dérogé selon la même procédure aux horaires de travail.

La directive européenne ATT prévoit un temps de pause obligatoire après 6 h de travail journalier. Elle fixe l'amplitude maximale de la journée de travail à 13 h.

1.1.3.2. Congés annuels

Plusieurs textes et de nombreuses instructions existent pour la Fonction publique hospitalière apportant autant de confusion que d'éclaircissement.

Le décret n° 72-349 du 26 avril 1972 a fixé la durée du congé à 31 jours de congés annuels consécutifs ou, en cas de fractionnement, à 27 jours ouvrables pour une année de services accomplis. Depuis 1982, le personnel bénéficie de 30 jours ouvrables. La circulaire du 8 février 1994 précise que les jours ouvrés sont ceux pendant lesquels l'agent doit travailler, les jours ouvrables comportant le samedi. La définition des obligations annuelles de service (cf. ci-dessous) ajoute à la confusion.

1.1.3.3. La définition annuelle des horaires

Les difficultés de mise en oeuvre des 35 h de nuit et la combinaison de cette mesure avec les textes sur les congés annuels ont amené l'administration à poser (par circulaire du 8 février 1994) une référence annuelle du temps de travail, soit 1 716 h pour les agents de jour et 1 540 h pour les agents de nuit intégrant les droits à congé redéfinis à cette occasion comme suit :

-	congés	annuels	:	25	jours	ouvrés
-	jours	fériés	:	11	jours	
-	jours	dits " hors	saison "	:	2	jours
-	tolérances usuellement admises : 3 jours.					

1.1.3.4. L'horaire variable

Il est possible de mettre en place, dans les conditions rappelées au paragraphe précédent, compte-tenu de l'intérêt du service, des horaires variables.

Un décret en Conseil d'Etat permettrait de fixer les conditions d'application de ces dispositions.

1.1.3.5. Le temps partiel, le mi-temps de droit pour raison familiale, le mi-temps pour raison thérapeutique

(articles 46 à 47-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, article 41-1 pour le mi-temps thérapeutique et décrets n° 95-249 et 95-250 du 6 mars 1995 modifiant le décret n° 82-1003 du 23 novembre 1982, pour l'exercice des fonctions à temps partiel et loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 et décret n° 95-248 du 6 mars 1995 pour le mi-temps pour raison familiale)

La réglementation est similaire à celle en vigueur dans toute la Fonction publique.

1.1.3.6. Le temps partiel annualisé (expérimentation)

(Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 et décret n° 95-966 du 23 août 1995)

La réglementation est similaire à celle en vigueur dans toute la Fonction publique.

1.1.3.7. Le temps non complet

La loi n° 86-83 du 9 janvier 1986 comporte la notion d'exercice des fonctions à temps non complet (articles 2, 9, 78, 107 et 108). Toutefois, en l'absence du décret d'application prévu à l'article 107, les dispositions en cause ne sont pas actuellement applicables.

1.1.3.8. La cessation progressive d'activité (CPA)

La réglementation est similaire à celle en vigueur dans toute la Fonction publique.

1.1.3.9. Le travail de nuit

Il s'agit d'une forme de travail nécessairement développée dans les services hospitaliers qui doivent fonctionner en permanence 24 h sur 24.

La Fonction publique hospitalière se distingue des autres fonctions publiques par la fixation par circulaire des obligations de service à 35 h pour les personnels travaillant de nuit pendant au moins une quinzaine. Ces obligations sont censées compenser des horaires de travail atypiques, le travail accompli pendant 35 h de nuit au cours d'une semaine ou d'une quinzaine étant équivalent à un travail effectué pendant 39 h. Ceci découle du protocole Durieux du 15 novembre 1991. La circulaire DH/FH3/n°68 du 23 décembre 1991 reprend ces dispositions qui ont été mises en oeuvre progressivement. L'absence de base légale fait que certains établissements refusent toujours de l'appliquer. La non application des 35 h de nuit et le maintien d'une durée égale pour les personnels de jour et de nuit ont dans certains cas été réclamés par les représentants du personnel, qui, ne pouvant obtenir les emplois nécessaires, ne voulaient pas que les personnels de jour subissent une détérioration de leurs conditions de travail.

Il n'existe cependant, comme dans les autres fonctions publiques, aucune définition explicite du travail de nuit.

1.1.3.10. Le travail du dimanche

Il n'existe pas de texte qui précise le travail du dimanche ou des jours fériés. Les équipes sont, dans la plupart des cas, réduites.

1.1.3.11 Le travail en équipe (non réglementé)

La notion d'équipe figure sans plus dans l'ordonnance du 26 mars 1982 précitée.

1.1.3.12. Le service de permanence (pas de réglementation)

générale)

Les permanences accomplies en établissement sont réglementées. Sauf nécessité de service, et après avis du CTE ou du CTP, la fréquence de ces permanences ne peut excéder une nuit par semaine et un dimanche ou un jour férié par mois.

L'usage des astreintes à domicile, très largement répandu dans la FPH (notamment pour les personnels soignants et techniques), est en revanche dénué de base réglementaire. La loi du 16 décembre 1996 a modifié l'ordonnance pour prévoir que, dorénavant, le service de permanence pourra être également assuré en recourant à certains personnels en cas d'urgence. Les projets de décrets d'application de cette loi dont l'élaboration s'avère délicate compte-tenu des projets d'ARTT dans la Fonction publique et des pratiques très diverses observées sur le territoire et de l'extrême sensibilité des personnels sur le sujet, n'a pas encore été soumis à la concertation.

Le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de l'organisation ponctuelle par les gestionnaires hospitaliers de ces astreintes à domicile, dans le seul cas d'extrême nécessité. L'organisation pérenne n'est pas, selon le Conseil d'Etat, susceptible d'être légalement mise en oeuvre.

1.1.3.13. Les heures supplémentaires

Selon l'ordonnance n° 82-272 du 26 mars 1982, les agents peuvent être appelés à effectuer des heures supplémentaires dans la limite de 20 h par mois, donnant droit soit à compensation horaire d'égale durée, soit à rémunération qui varie en fonction de l'indice de l'agent et de la période pendant laquelle ces heures supplémentaires sont effectuées. L'arrêté du 14 juin 1973 limite le paiement des heures supplémentaires aux seuls agents dont l'indice de rémunération n'est pas supérieur à l'indice brut 390. Toutefois, des dérogations sont prévues par circulaires pour certains personnels soignants et de la filière ouvrière.

1.1.4. Fonction publique territoriale (FPT)

Effectifs réels au 31/12/1995 (source DGAFP) : 1 447 500

1.1.4.1. Durée du travail

Pour la FPT, la durée du travail n'est précisée par aucun texte, même si trois cadres d'emplois (professeurs, assistants et assistants spécialisés d'enseignement artistique) ont une durée d'enseignement fixée par décret (16 h pour les premiers et 20 h pour les autres), par analogie avec les dispositions applicables aux personnels de l'Éducation nationale. Néanmoins, deux durées hebdomadaires s'imposent aux fonctionnaires territoriaux d'une manière générale : 31 h 30 (32/39ème) par semaine minimum exigées pour relever de la Caisse Nationale de Retraites des Agents de Collectivités Locales (12 et 15 h respectivement pour les professeurs et assistants d'enseignement artistique) et le mi-temps " légal " imposé aux agents à temps non complet pour être intégrés dans un cadre d'emplois : article 108 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Si le principe de libre administration des collectivités territoriales doit être mis en avant, (voir une circulaire de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur du 22 octobre 1998 qui n'a fait que reprendre des analyses individuelles prises au cas par cas et tendant à considérer qu'en l'absence de textes et au regard de la jurisprudence, il paraissait possible de laisser les collectivités locales fixer elles-mêmes la durée du temps de travail), il pouvait être considéré que la règle des 39 h hebdomadaires pour les agents de l'Etat s'appliquait également aux collectivités territoriales. Plusieurs éléments vont dans ce sens.

- S'il revient à l'organe délibérant de fixer la durée hebdomadaire de travail et à

l'autorité territoriale de fixer les horaires d'un agent ou d'une catégorie d'agents, le Conseil d'Etat met en avant un principe de parité entre les fonctions publiques ;

En effet, si dans un arrêt du 10 octobre 1990 (Commune de Montereau - Fault-Yonne), le Conseil d'Etat a rappelé qu'il appartient au Conseil municipal de régler l'organisation des services communaux et notamment de fixer la durée hebdomadaire du personnel communal, un raisonnement par analogie avec la durée hebdomadaire de travail fixée pour la Fonction publique de l'Etat par le décret n° 94-725 du 24 août 1994 pourrait être retenu dans la mesure où le Conseil d'Etat a estimé, dans un arrêt du 2 décembre 1994, Préfet de la Région Nord-Pas de Calais, Préfet du Nord (dans un domaine qui est certes autre que celui du temps de travail, puisqu'il s'agissait des logements de fonction) qu'il existe un principe de parité entre la Fonction publique territoriale et la Fonction publique de l'Etat " dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 " relatif aux régimes indemnitaires dans les collectivités territoriales.

Ce principe de parité mis en avant peut ainsi apparaître à la lecture de cet arrêt comme s'appliquant à un domaine plus large que celui de l'attribution de logements de fonction (l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 réglementant l'attribution de logements de fonctions dans les collectivités locales ne fait pas expressément référence à un principe de parité) ou même que le domaine indemnitaire (cf. également en ce sens, l'article de Mme GHEBALI-BAILLY, Maître de conférence à l'Université d'Auvergne, les petites affiches - 19 mai 1995). Et s'il s'y limitait, force serait de constater la difficulté de dissocier le domaine durée du travail et le domaine indemnitaire, en particulier du fait de l'existence d'un seuil de déclenchement des heures supplémentaires. D'autres arrêts invoquent ce principe de parité (CE 27/11/1992 Fédération interco CFDT et autres, concernant le régime indemnitaire, CE 21/10/1994 Département des Deux-Sèvres, concernant les prestations d'action sociale).

- Par ailleurs, les textes sur les heures supplémentaires prévoient que sont rémunérables les seules heures accomplies au delà des 39 h hebdomadaires.

Cette interprétation ne paraît plus être en vigueur depuis la circulaire de la DGCL du 22 octobre 1998 qui ne fait référence à aucun principe de parité et précise que " les dispositions du décret du 24 août 1994 (relatif à la durée hebdomadaire de travail dans la Fonction publique de l'Etat) ne s'imposent pas aux collectivités territoriales, même si celles-ci peuvent les prendre comme référence ". La circulaire précise que la durée hebdomadaire de travail est donc fixée librement par la collectivité et que " c'est à l'issue des travaux (de la Mission Roché) que le Gouvernement se déterminera sur la nécessité d'encadrer plus précisément les modalités d'organisation hebdomadaires du temps de travail dans la Fonction publique territoriale ".

De nombreuses collectivités appliquent un horaire inférieur à 39 h depuis plusieurs années.

Pendant la première moitié des années 1980, l'objectif de réduction du temps de travail figurait clairement dans les orientations des pouvoirs publics.

Cette volonté politique également commune aux élus locaux a trouvé à s'exercer dans l'application de l'ordonnance de 1982 qui a étendu aux collectivités publiques le bénéfice des contrats de solidarité.

Sur cette base, de nombreuses communes ont conduit des politiques de réduction du temps de travail à 35 h hebdomadaires. Certaines sont même allées au-delà.

Cette même volonté politique locale est à la base des expérimentations plus vastes et plus méthodiques d'aménagement et de réduction du temps de travail menées récemment (Lille, Strasbourg, Conseil Général de la Haute-Garonne, ...).

Quoi qu'il en soit, l'absence de texte sur la durée du travail dans la Fonction publique territoriale laisse une ambiguïté juridique qui peut être source de blocages et/ou de dérives (mobilité entre collectivités, effets en cascade par extrapolation de la réglementation durée du travail d'une collectivité à une autre) comme nous l'ont indiqué

plusieurs interlocuteurs représentant les collectivités territoriales reçues par la Mission (l'autonomie et la souplesse dont bénéficient les collectivités territoriales doit avoir pour corollaire la fixation de principes clairs qui s'appliquent à toutes). L'adoption d'un texte de nature législative fixant la durée du travail serait sans aucun doute une solution.

Par ailleurs, l'organisation du temps de travail est peu réglementée, même si la directive européenne du 23 novembre 1993 donne de nombreux repères (notamment cadres journalier et hebdomadaire, travail de nuit, travail en équipe), de même que la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la Fonction publique et la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social (temps partiel, mi-temps thérapeutique et cessation progressive d'activité).

1.1.4.2. Congés annuels

Pour les congés, c'est le décret 85-1250 du 26 novembre 1985 qui s'applique, lequel est rédigé de la même façon que le décret n°84-972 du 26 octobre 1984 concernant les fonctionnaires de l'Etat.

1.1.4.3. La définition annuelle des horaires

Pour la Fonction publique territoriale, aucun texte n'interdit de procéder à une modulation des horaires. La loi du 27 décembre 1994 a apporté quelques précisions en proposant, "à titre exceptionnel" et pour une durée limitée dans le temps, le décompte sur une année du travail à temps non complet et à temps partiel. L'article 60 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la FPT reprend les dispositions relatives au temps partiel annualisé en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat. Pour le temps non complet, cette expérimentation est également prévue sur demande de l'agent ou, si les nécessités de service le justifient. Mais, faute de décret d'application, cette mesure n'a pu être juridiquement mise en oeuvre. Pour le temps partiel, le décret d'application a été pris (décret 95-469 du 24 avril 1995).

1.1.4.4. L'horaire variable

L'horaire variable dans les collectivités locales a fait l'objet d'une circulaire du 5 mai 1983, qui transpose en les adaptant aux spécificités des collectivités les dispositions de la circulaire du 10 mars 1983 relative à l'horaire variable dans les administrations de l'Etat. Cette circulaire est purement indicative et ne s'impose nullement aux collectivités locales.

1.1.4.5. Le temps partiel

L'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires ou agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif concerne, entre autres, la Fonction publique territoriale. Le temps partiel ne peut être inférieur au mi-temps.

1.1.4.6. Le temps non complet

La Fonction publique territoriale, contrairement à la Fonction publique de l'Etat, se caractérise par l'existence d'emplois à temps non complet pour des personnels titulaires. Cette notion s'applique à des situations où une collectivité a des besoins permanents qui ne nécessitent pas un plein temps (cas des secrétaires de mairie dans les petites

collectivités, professeurs d'enseignement artistique dans une grande commune). Le statut de ces agents est réglementé par le décret du 20 mars 1991. Le cumul d'emplois à temps non complet ne peut amener à dépasser de plus de 15 % l'équivalent d'un temps plein.

1.1.4.7. Les heures supplémentaires

Enfin, l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précise que " l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ... fixe ... les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ".

[Haut de page](#)

Malgré les spécificités propres à chacune des trois fonctions publiques, de nombreux points communs ont été rencontrés.

Dans les trois fonctions publiques, bien que l'on continue de se référer à une durée hebdomadaire du travail, de nombreux instruments à la disposition des agents modifient dans la pratique cette référence qui devient de plus en plus théorique. Le temps de travail est modulable (§ 1.2), la nature des missions déséquilibre la durée du travail de chaque semaine (§ 1.3), les heures supplémentaires et l'emploi précaire sont utilisés comme des variables d'ajustement.

1.2. Un temps de travail modulable

Dans la pratique, les outils d'aménagement du temps de travail introduits par la réglementation ou instaurés en dehors conduisent sur l'année à des variations sensibles des durées quotidiennes, hebdomadaires, mensuelles ou annuelles de la durée du travail. Les horaires variables (§ 1.2.1.), les congés (§ 1.2.2.), le temps partiel (§1.2.3.) et les cycles de travail sur l'année (§ 1.2.4.) participent à ces variations.

1.2.1. Horaires variables ou modulables

L'horaire variable, introduit dans la circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983, s'est beaucoup développé dans la Fonction publique. Il permet aux agents de faire varier les heures d'arrivée et de départ autour de 2 plages fixes. La circulaire prévoit qu'à la fin du mois, le plafond de crédits de récupération ne peut être fixé à plus de 6 h.

Les travaux de la Mission ont conduit à constater que cette formule, lorsqu'elle est officiellement généralisée, offre le plus souvent satisfaction. Par ce moyen, les agents font varier leurs horaires quotidiens et hebdomadaires. La référence devient mensuelle ; pour les services, cette formule a permis d'accroître très souvent l'amplitude d'ouverture.

La Mission a également observé que les exigences de souplesses dans les horaires demandées par les agents ont conduit certaines administrations ou certains services à introduire des horaires variables ou modulables sans règlement (on peut estimer que la pratique rigide des horaires fixes devient résiduelle).

Il est à noter que l'introduction de l'horaire variable a très souvent donné lieu à un abattement sur la durée du travail pour prendre en compte des tolérances accordées dans le cadre d'horaires fixes (consultation d'un médecin, perturbations dans les moyens

de transport, ...) mais également des temps de vie quotidienne (retards, surcharge des cantines, ...). Les réductions d'horaires à l'occasion de l'introduction de l'horaire variable dans de très nombreux cas sont également généralisées pour tous les agents sans motif particulier.

1.2.1.1. Une pratique diversifiée

Dans la pratique, l'horaire variable revêt de multiples formes dérivées du cadre :

- Le contrôle

Dans certains services, le contrôle est assuré par un système électronique activé par un badge individuel numéroté qui permet une gestion informatique du temps. La pause méridienne peut comporter un minimum, en général 45 mn, qui est défalqué automatiquement si la borne n'est pas activée par le badge, mais tous les systèmes ne possèdent pas cette possibilité ou n'ont pas été paramétrés.

D'autres dispositifs de contrôle ont été rencontrés par la Mission. Ainsi, le système de compteurs individuels à clefs qui ne permet pas comme le système électronique des éditions quotidiennes et mensuelles signalant des anomalies. A la fin de chaque mois, le relevé des durées de travail accomplies est effectué par l'agent lui-même sur une fiche individuelle de décompte horaire. En cas d'absence d'un agent en fin de mois ou bien en cas d'oubli, les relevés des compteurs de tous les agents de la direction sont disponibles au service du personnel. Toutefois, aucun rapprochement systématique des relevés individuels et de ceux effectués par la division du personnel n'est effectué.

Ce système présente à la fois des lourdeurs administratives et une insuffisante garantie pour la fiabilité des contrôles. La Mission a en effet constaté des infractions à la réglementation sur les horaires variables : nombreux reports de crédits mensuels au delà des prescriptions interministérielles jusqu'à 142 h ont été constatées, absence d'écrêtement mensuel, générant des crédits cumulés importants, source de désorganisation. Ce dispositif se caractérise aussi par l'opacité puisqu'il y a impossibilité de pratiquer l'écrêtement des excédents hebdomadaires supérieurs à 8 h, impossibilité de connaître a posteriori les modalités d'épuration des crédits reportables, impossibilité de contrôler le respect des plages fixes.

Dans d'autres services, les agents remplissent des fiches d'arrivée et de départ qui sont remis aux chefs de service responsables des horaires. Les fiches peuvent, selon les endroits, être centralisées ou non, exploitées avec restitution ou non. Des distorsions entre services sont constatées en fonction de l'appréciation ou du contrôle des chefs de service. Cette situation est génératrice d'inégalités car l'instrument de mesure n'est pas uniforme.

Dans un cas comme dans l'autre, les entretiens avec les personnels ont fait apparaître des frictions sur les "tolérances" relatives aux pauses, aux déplacements vers les cafétérias et distributeurs de boissons, interprétées de façon diverse par les agents et les chefs de service.

Il existe aussi des cas où aucune forme de contrôle n'est mise en place.

- La gestion du compte débit/crédit

Si de nombreux services respectent la règle des 6 h par mois, certains ont introduit plus de souplesse soit de façon expérimentale, soit définitivement avec l'accord des agents. Il a pu être constaté des crédits équivalant à 2 jours voire plus en fin de mois avec report possible sur le mois suivant pour accumuler plusieurs jours de récupération.

Dans certains cas, les crédits sont gérés sur une période plurimensuelle et même annuelle.

La Mission a constaté que le crédit peut être calculé parfois sur le trimestre à raison de 3

jours de 7 h 45 l'une.

Dans plusieurs collectivités territoriales et dans quelques hôpitaux, la mise en place d'un compte épargne-temps (non prévu actuellement par la réglementation) permet de gérer le compte crédit/débit sur l'année. Les heures à récupérer peuvent ainsi être cumulées par un versement périodique sur le compte épargne-temps et être retirées en une ou plusieurs fois dans l'année.

La référence à une durée quotidienne ou hebdomadaire n'est plus que théorique dès lors que les agents modulent leur temps de travail sur l'année, le trimestre ou le mois.

1.2.1.2. Les besoins des usagers insuffisamment pris en compte

L'instauration de l'horaire variable requiert l'accord des personnels et sa pérennisation n'est acquise qu'après une phase expérimentale.

L'horaire variable est intégralement tourné vers la souplesse horaire que souhaitent les agents.

Dans certains cas, même les plages fixes qui imposent la présence de tout l'effectif sont en décalage avec l'affluence. Pour les services ouverts au public, les horaires matinaux, la période méridienne, et les soirées sont souvent privilégiés par les usagers. Or, ces périodes correspondent aux plages variables.

Pour remédier à cette difficulté, plusieurs hôpitaux ont dérogé aux règles. Ils ont supprimé les plages fixes et leur ont substitué une vacation minimum de 3 h dans le cadre d'un horaire annualisé. Ce qui permet des horaires décalés. Après avoir déterminé sur plusieurs semaines les besoins en effectif heure par heure pour faire face aux charges évaluées de travail, les agents se répartissent sur le planning horaire avec pour seule obligation de réaliser des périodes horaires minimales de 3 h.

Le bilan de cette expérience s'avère positif pour tous les intervenants. Les pointes quotidiennes sont pourvues, le chef de service n'a pas eu besoin d'arbitrer, les agents affichent leur satisfaction et sur place la Mission a constaté que l'absentéisme avait diminué de moitié.

En définitive, cet instrument à la disposition des agents, bien que plébiscité, peut engendrer des traitements très inégalitaires dans l'application :

- cohabitation d'horaires variables et d'horaires fixes dans des services proches sur des bases hebdomadaires différentes ;
- contenus des durées du travail ;
- modalités de contrôle et effectivité du contrôle ;
- modalités de gestion du compte débit/crédit

sont des facteurs qui font varier l'aménagement et la durée du travail de façon sensible pour des fonctionnaires placés en principe dans une situation identique.

Le cadre actuel mérite d'être profondément remanié pour prendre en compte les besoins des usagers et une certaine souplesse de fonctionnement du service, tout en

rétablissant l'égalité de traitement des agents.

Les expérimentations hospitalières pourraient inspirer une remise à plat qui devra prendre en compte la définition de la durée effective de travail.

Dans la pratique, mais cela est vrai également pour les horaires fixes, les besoins des usagers ne déterminent pas la présence au travail et l'effectif nécessaire pour faire face dans de bonnes conditions aux afflux du public.

Il est à noter que la pratique non régulée de récupérations via le compte débit/crédit télescope le temps partiel à 90 % et même celui à 80 % (4 jours/mois).

Cette pratique est plus flagrante lorsque la base de travail hebdomadaire est très inférieure à 39 h puisque les journées rallongées ne sont pas insurmontables (de 8 h à 9 h sur la base de 36 heures hebdomadaires). Comme pour le temps partiel, une gestion non rigoureuse des absences pour récupération peut entraîner des " désertifications " certains jours.

Dans la Fonction publique de l'Etat, l'horaire variable s'est beaucoup développé, quoique de manière très inégale selon les ministères. Très développé dans les ministères de la défense, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'équipement, de l'emploi et de la solidarité, de l'intérieur, de la justice, de l'industrie et des anciens combattants, il reste en revanche peu développé dans d'autres ministères comme l'éducation nationale, la culture ou l'agriculture. Les services déconcentrés ont davantage développé ce dispositif.

Des écarts par rapport à la réglementation ont pu intervenir au sein de plusieurs ministères même s'ils ne concernent pas l'ensemble des services en horaire variable dans chacun d'entre eux : des formules allant au delà des dispositions de la circulaire de 1983 ne sont pas rares, du fait essentiellement de plages de récupération plus larges (affaires étrangères, culture, emploi et solidarité, économie, finances et industrie, éducation nationale). De même, l'horaire variable a pu régulièrement entraîner une réduction des obligations de service en deçà de la réglementation interministérielle (parfois sensible puisqu'elle a pu amener des services à travailler 35 h/semaine) : justice, emploi et solidarité, éducation nationale, industrie, intérieur. Le contrôle par badgeuse est loin d'être généralisé et certains ministères reconnaissent que des dérives peuvent exister.

Quoi qu'il en soit, plusieurs directions du personnel font un bilan positif du recours à cette formule qui répond à la fois au souci d'amélioration du fonctionnement du service et à la souplesse attendue par les agents.

[Haut de page](#)

Dans les hôpitaux, les horaires variables sont très peu nombreux et l'aménagement du temps de travail repose avant tout sur le temps partiel, qui est plus une réponse aux demandes des agents qu'une véritable politique des directions d'établissements rencontrées. Paradoxalement, l'horaire variable, lorsqu'il est rencontré, ne concerne que les personnels administratifs (il n'existe pas toujours de contrôle informatisé).

Dans la fonction publique territoriale, sur l'échantillon de l'étude menée par l'observatoire (353 000 agents de différentes structures de la FPT), plus des deux tiers des administrations ont mis en place un système d'horaires variables, le plus souvent applicable uniquement dans certains services. Pour les conseils généraux, cette proportion approche les trois quarts.

La Mission a pu constater que les horaires variables étaient souvent pratiqués dans la filière administrative (Rennes, Le Mans, Poitiers, Pau), le contrôle des horaires se faisant soit par pointeuse, soit par fiche manuelle - contrôlée ou non par le chef de service.

1.2.2 Congés

Alors que l'attribution de jours de congés supplémentaires relève, en vertu de la Constitution, de la seule autorité du Premier Ministre, la réglementation relative aux congés annuels est rarement respectée dans la Fonction publique. Ainsi, à quelques exceptions près, il peut être affirmé que la norme en matière de congés annuels et assimilés est de six semaines, voire plus (au moyen de jours supplémentaires de congés ou d'autorisations d'absence), sous réserve des particularités ci-après.

Si l'attribution de quelques jours de congés supplémentaires n'est pas une spécificité de la Fonction publique, la Mission ne peut que se référer à la réglementation. Surtout, certaines fonctions bénéficient d'un congé annuel nettement supérieur à cette norme effective.

La Mission a pu noter que le " pouvoir politique " n'est pas absent dans l'attribution des jours de congés.

Dans les trois fonctions publiques, c'est le domaine le plus diversifié et parfois le plus inattendu. A partir de la réglementation de base s'ajoutent, de façon souvent anarchique, des suppléments de congés permanents qui côtoient des autorisations d'absence tout aussi permanentes.

1.2.2.1. Les extensions générales

Prises à l'échelon du ministère de la Fonction publique, elles concernent en général les trois fonctions publiques.

Il s'agit de l'attribution éventuelle d'une ou deux journées qui permettent des ponts entre un jour férié et la fin de semaine ou le début.

1.2.2.2. Les extensions sectorielles générales

Elles consistent en l'attribution pour tout un secteur de un à plusieurs jours supplémentaires de " congé " baptisés parfois autorisations d'absence.

- Fonction publique d'Etat et hospitalière : jour(s) Ministre, semaine Malraux, ... ;
- Fonction publique territoriale : jour(s) du maire, du président.

Elles font l'objet en cascade de suppléments dont certains ne sont pas toujours répertoriés par l'autorité hiérarchique.

Ces cumuls sont plus fréquents dans la Fonction publique d'Etat qui comprend des échelons déconcentrés.

Ainsi, il n'est pas rare de voir s'accumuler aux jours du Ministre, des jours des Directeurs généraux du département ministériel et des jours des Directeurs départementaux, voire des jours des responsables locaux.

1.2.2.3. Les usages locaux

Ils concernent les trois fonctions publiques de façon très variable et aboutissent à accroître le nombre de jours non travaillés sur l'année. Si certains sont officialisés, de nombreux autres sont méconnus.

On peut citer :

- les journées accordées pour des fêtes locales (foires, manifestations) ;
- les jours ou les heures " valises " accordés la veille des départs des grands congés annuels ;
- les jours ou les heures " rentrée scolaire " se substituant aux facilités d'horaires consenties par le Ministère de la Fonction publique permettant aux parents de bénéficier de jours complets de congés ;
- les départs anticipés la veille des fêtes carillonnées qui dans la pratique se sont étendus à tous les jours fériés.

Les usages locaux cumulés peuvent accroître le nombre de jours de congés de 1 à 5.

[Haut de page](#)

1.2.2.4. Les extensions liées à la filière

Sans qu'il y ait de raisons objectives autres que le poids de l'histoire, certaines filières ou certaines missions permettent aux agents de bénéficier de congés supplémentaires.

Si la Fonction publique de l'Etat est moins concernée par cette pratique, la Fonction publique territoriale et la Fonction publique hospitalière font apparaître dans ce domaine des différences sensibles.

Les entretiens ont permis de comprendre qu'historiquement ces congés ont été instaurés lors de négociations et qu'ils étaient destinés à compenser des conditions de travail particulières (horaires atypiques, pénibilité, travail peu attractif, ... - confer infra, paragraphe sur la pénibilité).

Néanmoins, une exception légale existe dans la Fonction publique d'Etat :

S'agissant des personnels de la DGCP ou de la DGI en fonction dans les services comptables, les jours où il ne peut être exigé de paiement d'aucune sorte sur effet sont considérés comme des jours fériés en vertu des lois comptables des 23 décembre 1904, 20 décembre 1906 et 29 octobre 1909 (2 janvier, 15 juillet, 16 août, 2 novembre, 26 décembre lorsque ces jours tombent un lundi. La veille des fêtes légales tombant un mardi (sauf le 1^{er} mai et la 11 novembre). Le 2 novembre, lorsque la fête légale du 1^{er} novembre tombe le lundi).

Dans la Fonction publique territoriale, ils correspondent aussi à la prise en compte des pratiques de service qui ont été maintenues lors des transferts de compétences liés à la décentralisation. Certains ont parfois été attribués pour la faciliter.

Au total, l'attribution de nombreux congés supplémentaires peut abaisser considérablement la durée hebdomadaire moyenne du travail effectif (notion de service fait) rapportée à l'année. Elle est une source d'inégalité stigmatisée d'une administration à l'autre.

[Haut de page](#)

Les caractéristiques suivantes ont été relevées dans les trois fonctions publiques :

Dans la Fonction publique de l'Etat, des disparités importantes existent entre les ministères et entre les services d'un même ministère. Le nombre de jours peut aussi être très différent au regard des fonctions exercées par les agents, les surplus n'étant pas toujours la contrepartie de contraintes particulières ou de récupérations pour des dépassements de la durée du travail. A côté de systèmes déjà très souvent dérogatoires, les directions du personnel ont fait part à plusieurs reprises de l'attribution d'autres jours de congés supplémentaires aux agents des services déconcentrés des ministères par alignement sur la pratique des préfetures. Les enquêtes de la Mission démontrent que ces pratiques sont très répandues.

Au vu de l'ensemble des informations recueillies par la Mission, il peut être affirmé que la norme en matière de congé dans la Fonction publique de l'Etat se situe aux environs de 6 semaines, étant par ailleurs relevé que des administrations dépassaient (parfois largement) cette durée moyenne. Ce constat va donc plus loin que celui qui pouvait être fait à partir des informations recueillies par la DGAFP en 1997.

Ainsi, des écarts très importants ont été constatés au ministère de la Culture (les congés des agents varient entre 30 et 70 jours), au ministère de la Justice (les personnels administratifs classiques bénéficient de congés variant entre 35 et 45 jours sans que cela soit justifié par des contraintes particulières à l'image des autres personnels de ce ministère).

Les agents de l'Éducation nationale constituent un cas particulier dans la mesure où les établissements connaissent un fonctionnement très réduit durant les vacances scolaires (soit 16 semaines). Il n'en reste pas moins que la durée du congé des personnels ATOS (reprise dans les établissements d'enseignement technique de l'agriculture), qui ne travaillent que durant une partie des congés scolaires, est très souvent sensiblement supérieure à la réglementation même si elle est variable selon les académies, voire selon les établissements. A côté des obligations annuelles de travail définies par un nombre d'heures (1 677 h ou 1 716 h), la durée du congé qui n'est pas, en pratique, uniforme est actuellement appréciée en nombre de jours. La durée des congés des personnels administratifs ne travaillant pas en administration centrale se justifie plus difficilement : il existe en effet une tendance à l'alignement sur le régime en vigueur pour les personnels ATOS des établissements d'enseignement. Par extrapolation du régime en vigueur à l'éducation nationale, d'autres écarts importants par rapport à la réglementation se retrouvent au ministère de la jeunesse et des sports : moyenne de 45 jours de congés par an dans les services déconcentrés et les établissements, parfois au delà (cas des inspecteurs de la jeunesse et des sports qui bénéficient de 44 jours + 8 jours à Noël et autant à Pâques). Le rattachement à une certaine époque, du Ministère de la Jeunesse et des Sports au Ministère de l'Éducation Nationale, n'est peut-être pas étranger à cette situation.

Les personnels de police travaillant en régime hebdomadaire peuvent bénéficier de 10 jours par an de repos compensateurs dits " jours d'hiver " pour compenser le fait que le travail de ces personnels est calculé sur la base de 40 h 30 hebdomadaires au lieu de 39 h. Le temps de travail théorique de ces personnels est de l'ordre de 1 700 h, soit un volume horaire hebdomadaire moyen de 37 h.

Dans la Fonction publique hospitalière, les concepts utilisés en matière de congés annuels sont sources de disparités entre les agents.

Les notions de jours ouvrables, qui font référence au repos hebdomadaire du dimanche ainsi qu'aux jours fériés légaux, et de jours ouvrés qui correspondent aux obligations hebdomadaires de travail sont employées indifféremment dans la réglementation.

Le décret du 26 avril 1972 explique " Tout agent a droit à un congé de trente et un jour consécutifs ou, en cas de fractionnement, de vingt sept jours ouvrables, pour une année de service accompli ... "

La circulaire du 17 juin 1987 relative à la loi du 9 janvier 1986 indique " ... La durée du congé annuel est fixée par décret. En attendant la publication de ce décret, les dispositions actuellement en vigueur doivent continuer à être appliquées. Il s'agit des diverses circulaires concernant le congé annuel... "

En l'espèce, la circulaire du 5 mars 1982 expose que la durée du congé annuel sera portée à trente jours ouvrables et que son attribution devra tenir compte du fait que le samedi continue à être compté comme jour ouvrable.

Mais la circulaire du 8 février 1994 précise " S'agissant des établissements publics, il est indispensable d'avoir une base de calcul commune à tous, qui intègre les droits à congés suivants : congés annuels, 25 jours ouvrés, 11 jours fériés, 2 jours dits hors saisons ... ".

La réglementation fait ainsi référence à une notion utilisée dans la Fonction publique puisque le décret du 26 octobre 1984 concernant les fonctionnaires de l'Etat apprécie la durée de congés en jours effectivement ouvrés.

Cette double référence implique des difficultés de gestion. Si en effet il est admissible de penser que le concept de jours ouvrables s'adresse aux agents en repos le samedi et le dimanche (la circulaire du 13 mai 1971 fait état pour ceux-ci de la règle suivante " ... les samedi inclus dans un congé annuel continuent d'être considérés comme jours ouvrables décomptés au titre du dit congé ") et celui des jours ouvrés aux agents en repos variable (la même circulaire donne l'exemple suivant : le congé annuel d'un agent se termine un mercredi, le jeudi et le vendredi suivants sont normalement ses jours de repos hebdomadaire légal et de fait il peut prétendre en bénéficier), force est de constater que ce système complexe n'est pas toujours mis en oeuvre dans tous les établissements. Ceci peut avoir des conséquences sur l'ampleur des congés attribués aux personnels. Dans la plupart des établissements hospitaliers, soumis à l'obligation de continuité d'activité, les horaires de travail ont souvent une amplitude quotidienne distincte de la référence réglementaire moyenne (7 h 48 mn pour 39 h de jour, 7 h pour 35 h de nuit). Or le calcul des droits à congés est effectué en jours d'une durée égale à l'obligation réglementaire quotidienne et non en heures sauf pour les agents à temps partiels par journées groupées.

Des inégalités entre personnels peuvent facilement apparaître.

Sans aucun correctif de pris par la DRH d'un hôpital donné, un agent de nuit par vacations groupées de 10 h, pour lequel le décompte des congés s'effectue en jours, s'il fractionne une partie de son congé de manière judicieuse, peut bénéficier d'un complément de congés. Par exemple, si cet agent prend 1 période de congés de 20 jours consécutifs, soit 16 jours ouvrables, suivi d'un fractionnement des 14 jours lui restant, en 4 périodes de 3 nuits et une de 2 nuits, compte tenu de son aménagement de roulement pour tenir compte des quotités quotidiennes travaillées supérieures à la référence moyenne de 7 h, il bénéficiera de 14 fois 10 h soit l'équivalent de 20 congés annuels d'un agent en repos fixe.

A l'opposé, les agents à temps partiel ont une situation très défavorable. La circulaire du 21 mars 1985 a instauré pour eux le calcul des congés en heures. Dans ces conditions, ces agents ne bénéficient pas du non décompte du dernier jour ouvrable non travaillé par rapport aux temps pleins. Mais l'inégalité entre agent à temps partiel et temps complet est évidente lorsque la comparaison s'effectue entre personnels de nuits.

Un employé de nuit à temps partiel à 60 % bénéficie d'un droit à congés de 6 fois son obligation hebdomadaire de service soit $35 \text{ h} \times 60 \% = 105 \text{ h}$ soit 10,5 nuits de 10 h. Son collègue à temps plein de nuit fractionnant ses congés en 4 fois pourra disposer de l'équivalent de 26 nuits de 10 h soit proportionnellement un gain important. L'écart provient du mode de décompte.

- Dans la Fonction publique territoriale

Une très grande diversité a été constatée dans l'attribution de congés par les collectivités locales. Les informations disponibles les plus récentes sur les congés dans la Fonction publique territoriale résultent d'une enquête de la Gazette des Communes (cf. annexe) et d'une étude de l'APCG.

L'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux a réalisé une étude que la Mission a

jugé utile de reproduire.

Aux termes du 1° de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984, le fonctionnaire territorial en activité " a droit à un congé annuel avec traitement dont la durée est fixée par décret en Conseil d'Etat ".

Ce décret est le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 qui est rédigé de la même façon que le décret n° 84-972 du 26 novembre 1984 concernant les fonctionnaires de l'Etat.

Par ailleurs, la circulaire du Ministre de la Fonction Publique qui fixe chaque année les " ponts " est diffusée par les préfetures auprès des collectivités locales, mais elle n'a qu'une valeur indicative et ne s'impose nullement à celles-ci (sauf pour les fêtes instituées par une loi).

Le reste, (octroi éventuel de jours de congés supplémentaires) demeure de la compétence des collectivités locales. L'APCG souhaitait, à l'aide d'un questionnaire, pouvoir déterminer l'amplitude de ces congés supplémentaires.

C'est pourquoi elle a adressé un questionnaire à l'ensemble des départements au cours du mois de mars 1998.

ANALYSE DES QUESTIONNAIRES

Le taux de réponse à ce questionnaire est de 89 %.

Premier enseignement

En premier lieu, on relève que sur les 89 % de départements ayant répondu au questionnaire, une minorité d'entre eux (40 %) applique stricto-sensu le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, c'est-à-dire : un congé annuel d'une durée égale à 5 fois les obligations hebdomadaires de service du fonctionnaire territorial, ainsi qu'un ou deux jours attribués lorsque les congés sont pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre.

60 % des départements appliquent, en effet, une règle locale plus favorable pour attribuer une ou deux journées supplémentaires prévues par le décret précité.

Deuxième enseignement

Le second enseignement très général que l'on peut retirer de l'exploitation de ce questionnaire est que 89 % des départements (c'est-à-dire 78 sur 88) attribuent des jours de congés au-delà de ceux prévus dans le décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux (c'est-à-dire plus de 27 jours).

Lorsque des congés sont attribués aux agents territoriaux, en plus des congés annuels prévus par le décret du 26 novembre 1985, leur attribution est souvent liée à un événement particulier tel que : jour férié, pont, usage local, etc...

[Haut de page](#)

Congés liés à un jour férié

77 % des départements ayant répondu au questionnaire (soit 68 sur 88 départements) attribuent des congés à l'occasion d'un jour férié.

Sur ces 77 %, 48 % d'entre eux offrent 2 ou 3 jours de congés par an à l'occasion des jours fériés.

Analyse détaillée

Parmi les départements qui attribuent des jours de congés liés à un jour férié, une grande majorité accorde un jour pour Noël ou le premier de l'An (57 % des départements).

26 % des départements accordent un jour pour chacune de ces fêtes.

Par ailleurs, les fêtes qui donnent lieu le plus souvent à l'attribution de congés sont Pâques et la Pentecôte. 37 % des départements accordent un jour de congé pour l'une ou l'autre de ces deux fêtes.

- 8 % des départements accordent une journée ou une demi-journée pour Mardi-gras ;
- 16 % de départements accordent une journée pour l'Ascension ;
- 13 % des départements accordent une journée pour la Toussaint.

Enfin, il convient de noter qu'un certain nombre de départements attribuent de 1 à 5 jours de congés dans l'année à répartir entre ces différentes fêtes (6 % de départements donnent 5 jours, 12 % donnent 3 ou 4 jours et 9 % donnent 1 ou 2 jours).

Au total, ce sont 2 ou 3 jours que les départements donnent à leurs agents au titre de fêtes (en effet, 34 % donnent 2 jours et 28 % donnent 3 jours, soit 62 % des départements qui donnent 2 ou 3 jours au titre de jours fériés).

En moyenne, les départements qui attribuent des congés à l'occasion des jours fériés offrent 3 jours par an.

Congés liés à une autre fête

En dehors des journées de congés liées aux fêtes suivantes : Noël, jour de l'An, Toussaint, Mardi-gras, Pâques, Ascension, Pentecôte, Assomption, les départements accordent des jours de congés pour d'autres fêtes ayant un caractère national (ex : 14 juillet) ou local.

Au total, ce sont 39 % des départements qui ont répondu au questionnaire qui accordent des congés à ce titre.

34 % d'entre eux offrent une journée de congés. Toutefois, en moyenne, les départements offrent une demi-journée de congés à leurs agents à ce titre.

Analyse détaillée

- 37 % des départements accordent un pont pour le 14 juillet ;
- 27 % des départements accordent un jour de congé pour des fêtes religieuses, autres que catholiques (fêtes musulmanes, etc...) ;
- 13 % des départements accordent un jour de congé pour la fête des mères ;
- 10 % des départements accordent des congés exceptionnels (de 1 à 6 jours) ;
- enfin, 9 % des départements accordent un jour pour des fêtes de saison, foires, fêtes patronales ou autres.

Au total, les départements qui attribuent des congés pour des fêtes nationales ou locales autres que Noël, jour de l'An, Toussaint, Mardi-gras, Pâques, Ascension, Pentecôte, Assomption, accordent en moyenne une journée par an.

Nombre de ponts accordés

Les jours fériés donnent également l'opportunité d'accorder des ponts au personnel. Ainsi,

20 % des départements accordent 2 ponts par an ;

21 % des départements accordent un pont par an ;

30 % des départements n'accordent aucun pont.

Il convient, en outre, de souligner que 20 % des départements n'accordent pas systématiquement des ponts, leur décision dépend de la place du jour férié dans la semaine.

Toutefois, en moyenne, les départements accordent 1,5 jours au titre des ponts.

Congés liés à un usage local

En dehors des fêtes religieuses et des fêtes nationales, les départements accordent à leurs agents des congés liés à des fêtes locales ou à des usages propres au département (ex : journée du Président).

Au total, ce sont 34 % des départements qui accordent des congés liés à un usage local. En moyenne, ils offrent 3,5 jours de congés dans l'année.

Analyse détaillée

34 % des départements ayant répondu au questionnaire accordent des congés liés à un usage local. Les raisons pour lesquelles les départements accordent ces jours de congés à leurs agents sont les suivantes :

- en premier lieu, 40 % des départements souhaitent faire bénéficier leurs agents de jours supplémentaires et l'usage local constitue un moyen de le faire ;
- en second lieu, 30 % des départements accordent des journées de congés liées à des fêtes locales stricto-sensu ;
- enfin, 23 % des départements accordent les " journées du Président ".

De manière plus marginale, 7 % des départements accordent des journées pour les carnivals ou pour des foires (7 %). Certains départements évoquent plusieurs de ces raisons.

[Haut de page](#)

Congés liés à un critère d'ancienneté

Chiffres clés

Très peu de départements accordent des congés supplémentaires à leurs agents en raison de leur ancienneté, ils ne sont en effet que 7 sur 88 à le faire soit 8 % des départements.

Le tableau suivant présente le nombre moyen de jours accordés par ces 7 départements en raison de l'ancienneté de l'agent.

Congés liés à la filière

Dans certains départements, selon la filière, la durée des congés varie.

35 des 88 départements ayant répondu au questionnaire sont dans ce cas, soit 40 % des départements.

En moyenne, ces 40 % de départements accordent 6,5 jours de congés supplémentaires, et ce quelle que soit la filière (administrative, technique, sociale ou culturelle).

Il convient, en outre, de relever que les congés supplémentaires attribués selon la filière, le sont fréquemment dans la filière médico-sociale (80 % des 40 % des départements accordant des jours de congés à leurs agents en fonction de la filière) et dans la filière culturelle (57 % des 40 % des départements accordant des jours de congés à leurs agents en fonction de la filière).

Filière médico-sociale

80 % des départements (sur 40 % des départements accordant des jours de congés à leurs agents en fonction de la filière) attribuent des jours de congés aux agents de la filière médico-sociale).

Le graphique suivant permet d'appréhender le nombre de jours de congés (de 1 à 15) attribués aux agents de la filière médico-sociale.

Filière culturelle

57 % des départements (sur 40 % des départements accordant des jours de congés à leurs agents en fonction de la filière) attribuent des jours de congés aux agents de la filière culturelle.

Le graphique ci-après permet d'appréhender le nombre de jours de congés (de 1 à 15) attribués aux agents de la filière culturelle.

Filière administrative

17 % des départements (sur les 40 % accordant des jours de congés à leurs agents en fonction de la filière) attribuent des jours de congés aux agents de la filière administrative.

Le graphique suivant permet d'appréhender le nombre de jours de congés (de 1 à 15) attribués aux agents de la filière culturelle.

Filière technique

20 % des départements (sur les 40 % accordant des jours à leurs agents en fonction de la filière) attribuent des jours de congés aux agents de la filière technique.

Le graphique suivant permet d'appréhender le nombre de jours de congés (de 1 à 15) attribués aux agents de la filière technique.

1.2.2.5. Le fractionnement des congés et le décompte des jours de maladies influent sur le temps réel travaillé

La question du fractionnement des congés suivant le concept utilisé crée des iniquités entre agents. Le mode de décompte des congés maladies, souvent erroné, favorise également les agents, surtout si l'amplitude horaire est supérieure à 7 h 48.

Dans ce cas, l'agent se voit aménager son organisation de travail pour tenir compte de cette situation. Lorsque l'agent est malade, le décompte de son absentéisme s'effectue, dans la très grande majorité des cas, en jours et non en heures. Les tableaux prévisionnels ne sont pas repris après son retour de maladie et il bénéficie ainsi de repos indus. Par exemple, lorsqu'il effectue des nuits de 10 h, son roulement en 1997 lui permet de prendre 63 repos supplémentaires au titre de son obligation légale de travail (référence 35 h). Mais ceci lui est donné en considérant qu'il effectuera les nuits prévues au planning. Si, en cas de maladie, les nuits d'absence étaient recensées à raison de 7 h, il n'y aurait rien à dire. Selon le planning et la référence hebdomadaire il serait possible qu'il doive d'ailleurs du temps à l'administration. Ce n'est que rarement le cas.

Seuls les établissements qui mesurent l'activité réelle des agents en heures ont un décompte correct des maladies. En l'espèce, la Mission a pu observer dans trois sites hospitaliers que les nuits de 10 h, pour des agents en congés maladie, sont décomptés 7

h qui est leur base statutaire. Alors que dans la plupart des autres sites il est considéré que la nuit de maladie équivaut à 10 h et non à 7 h. Tout se passe comme si, pour chaque absence au travail, l'agent bénéficiait de 3 h de repos supplémentaire. En fonction des jours de maladie, il est facile de comprendre que le temps réel travaillé sera largement inférieur au théorique annoncé. L'exemple vaut pour les nuits de 9 h et encore plus pour des horaires réguliers de 12 h (cas des sages-femmes dans la plupart des sites visités).

[Haut de page](#)

1.2.3. Temps partiel : hebdomadaire, mensuel, annuel

Le développement du travail à temps partiel constitue un élément important de la politique de l'emploi, tout en répondant à l'attente de temps choisis des agents.

Il existe deux formes principales de service à temps partiel : l'une peut concerner le mi-temps ou les autres quotités (60, 70, 80, 90 %) et son octroi est subordonné à la bonne organisation et à l'intérêt du service, l'autre consiste dans un temps partiel à 50 % et son octroi est de droit, pourvu que l'agent se trouve dans une situation familiale spécifique.

La cessation progressive d'activité est une autre modalité de service à temps partiel, qui permet aux fonctionnaires en fin de carrière et répondant à des conditions d'âge et de temps de service, d'effectuer un service à mi-temps tout en recevant une indemnité de 30 % en plus du traitement de base ; elle n'est généralement pas entendue comme faisant partie du temps partiel au sens strict.

Le temps partiel s'est beaucoup développé dans la Fonction publique au cours des dernières années, du fait notamment des mesures destinées à le rendre plus attractif comme la loi relative à la famille du 25 juillet 1994 (n° 94629). Mais la proportion des agents travaillant selon cette formule est inégale dans les fonctions publiques et dans leurs différentes entités (8,7 % des agents titulaires de l'Etat travaillaient à temps partiel au 31 décembre 1996 mais ce taux peut être très supérieur dans certains ministères comme les finances, l'emploi et la solidarité ou l'équipement ; 16 % dans la Fonction publique hospitalière). La quotité de 80 % est de loin la plus utilisée, suivie du mi-temps. Enfin, le temps partiel reste encore très largement une modalité de travail des agents féminins, même si la part des agents masculins tend à se développer.

En juillet 1993, le rapport du Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC) sur les " aspirations et freins au travail à temps partiel dans la Fonction publique " avait noté que 21 % des agents titulaires de celle-ci travaillant à temps plein souhaitaient travailler à temps partiel même avec une diminution de la rémunération.

Cependant, il semble que le décalage entre cette aspiration des agents au travail à temps partiel et la réalité des effectifs concernés tiennent pour beaucoup à l'existence d'une série de freins cumulés tels qu'une information insuffisante des agents sur les possibilités de travailler selon cette formule, une image encore dévalorisée du temps partiel (ainsi, le rapport du CREDOC notait que 63 % des agents estimaient que le temps partiel gênait l'évolution de carrière), l'attitude de la hiérarchie qui n'encouragerait pas dans de nombreux cas le développement du travail à temps partiel, les responsables craignant une désorganisation de leur service.

A ces freins psychologiques, il convient aussi de mentionner les difficultés organisationnelles et de gestion, le temps de travail libéré n'étant pas intégralement redistribué et les services n'étant pas assurés que les fractions d'emplois libérées par le temps partiel seront pourvues (ex : concentration des temps partiels sur la quotité de 80 % qui génère des difficultés pour assurer le remplacement des agents dans les petites unités). Des améliorations dans la gestion des fractions d'emplois libérées seront en tout état de cause à prévoir : plusieurs ministères ont précisé que la compensation des emplois libérés était plus facilement réalisable dans les grandes unités, beaucoup moins dans les petites, ce qui se traduit par le recours à des heures supplémentaires et à des emplois précaires.

Si le temps partiel hebdomadaire reste de loin la norme, d'autres modalités d'organisation de cette formule de travail sont pratiquées par des agents de la Fonction publique : temps partiel journalier, mensuel ou, dans le cadre d'une expérimentation limitée, temps partiel annualisé.

L'expérimentation de l'annualisation du temps partiel dans un cadre annualisé ne peut être considérée comme un succès du fait de l'introduction récente de cette mesure (1995) qui n'a pas toujours fait l'objet d'une véritable information auprès des agents. Il n'en reste pas moins que des agents ont souhaité recourir à cette formule qui a connu un nombre croissant de demandes depuis son introduction. Le ministère de la Défense a souligné que 63 % des agents ayant opté pour le temps partiel annualisé exerçaient auparavant à temps plein, ce qui démontre que le pouvoir d'attraction de cette formule touche une population que le temps partiel classique n'avait pas réussi à attirer et que le développement du temps partiel et des rompus peut connaître un nouvel essor. Dès lors, le maintien de cette possibilité ne saurait être pertinemment remis en question.

Les caractéristiques suivantes ont été relevées par la Mission dans les trois fonctions publiques :

Dans la Fonction publique de l'Etat, le taux d'agents travaillant à temps partiel varie dans des proportions très importantes d'un ministère à l'autre : si certains ministères ont nettement doublé le taux moyen de la Fonction publique de l'Etat qui est de 8,7 % (économie, finances et industrie, emploi et solidarité ; dans ce ministère 6 directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle connaissent un taux de temps partiel supérieur à 40 %), d'autres sont, en raison de la limitation du temps partiel du fait de l'exercice de fonctions spécifiques, très en deçà (moins de 7 % à l'éducation nationale, dont l'importance des effectifs influe sur le taux moyen de l'Etat, même si pour les personnels non enseignants le taux de temps partiel est l'un des plus développés de la Fonction publique). Des différences se retrouvent également au sein de chaque ministère, notamment entre les services centraux et les services déconcentrés. La plupart des ministères conservent des potentiels de développement.

Les problèmes de fonctionnement liés aux absences le mercredi ont été souvent mentionnés par les directions du personnel (Éducation Nationale, Emploi et Solidarité, Justice, services de la Mer notamment) et constatés par la Mission. Néanmoins les demandes sont quasi systématiquement accordées, faisant du temps partiel un droit systématique. Ceci a pu expliquer certaines réticences des administrations à développer l'annualisation du temps partiel (Emploi et Solidarité) qui permet toutefois de gagner de nouveaux publics à cette forme de travail comme l'a démontré le ministère de la Défense.

Certains ministères ont parfois souligné que les agents à temps partiel ne bénéficiaient pas d'une réduction proportionnelle de leur charge de travail (agents de centrale au ministère de l'intérieur).

Dans la Fonction publique hospitalière, l'étude de la Mission montre une hausse sensible du taux de temps partiel : la part de l'effectif physique des agents travaillant à temps partiel est ainsi passée de 13,1 % en 1992 à 16,51 % en 1996 (source SESI : statistique SAE), soit un taux nettement supérieur à celui des autres fonctions publiques qui peut s'expliquer notamment par la féminisation importante du personnel hospitalier. Des taux nettement supérieurs ont été relevés dans certains établissements (jusqu'à 30 %). Une croissance sensible et régulière de la part des agents à temps partiel a été constatée dans tous les établissements visités par la Mission. La quotité du 80 % domine, suivie du 50 %, même si dans certains établissements, le mi-temps arrive en tête. C'est dans les hôpitaux généraux non CHU qu'en moyenne le temps partiel est le plus pratiqué.

Le rapport souligne qu'à l'hôpital, les horaires variables sont très peu nombreux et que "l'aménagement du temps de travail repose avant tout sur le temps partiel qui est plus une réponse aux demandes des agents qu'une véritable politique des directions d'établissements déconcentrés". Il est souligné qu'il existe néanmoins une faible tolérance au temps partiel dans les services, celui-ci étant considéré comme source de désorganisation du travail. Ceci est d'autant plus vrai, qu'en l'absence de véritable mutualisation entre les services et des difficultés financières de plusieurs établissements,

il y a rarement compensation par la direction sur les temps partiels accordés. Le rapport note enfin que " dans l'opposition au temps partiel, s'ajoute aussi, de la part des cadres, une réticence culturelle forte, le choix des agents s'opposant à ceux du service ".

Les agents à temps partiel de la Fonction publique hospitalière ne sont pas placés dans une situation comparable à celle des agents à temps plein au regard des congés (cf. supra partie congés). En effet, la circulaire du 21 mars a instauré pour eux le calcul des congés en heures alors que le décompte est effectué en jours pour les agents à temps plein.

Dans la Fonction publique territoriale, il est plus difficile de donner un chiffre global d'agents à temps partiel compte-tenu du nombre important de collectivités.

Selon l'enquête réalisée par le CNFPT sur l'aménagement du temps de travail en février 1997 (336 réponses concernant 352 827 agents), la quasi-totalité des collectivités autorisent leurs agents à travailler à temps partiel. Le taux moyen de temps partiel est de 9,2 %. Pour l'ensemble des personnels titulaires et non titulaires, le taux est de 20,3 % dans les départements et de 11,3 % dans les régions. Pour les villes la moyenne se situe à 5 %, excepté dans les villes de plus de 200 000 habitants (6,7 %).

Les bénéficiaires de ces dispositions sont plutôt des agents titulaires (92,2 % des temps partiels), des femmes (96,5 %), la catégorie C (54 % en moyenne et près de 77 % dans les villes), mais un peu plus d'un agent sur 2 est en catégorie B dans les départements.

Plus de la moitié d'entre eux (de 54 % à 73 % selon les types d'administration) ont choisi la modalité de travail à 80 %. Le temps partiel à 90 % vient en seconde position (différence avec la Fonction publique de l'Etat où le 50 % occupe cette position) et représente 11 à 19 % de l'effectif à temps partiel. Le mi-temps (10 à 14 %) est, par contre, mis en oeuvre d'une manière plus importante dans les villes de moins de 100 000 habitants (entre 15 et 20 %).

Près de la moitié des agents à temps partiel (45 à 52 %) exercent dans la filière administrative. On trouve dans la filière médico-sociale un peu plus du tiers des personnels à temps partiel. Enfin, près d'un dixième relève de la filière technique.

S'agissant de l'annualisation du temps partiel, l'étude du CNFPT précise que 61 administrations, sur les 336 répondantes, affirment l'avoir mise en oeuvre en 1995. Ces mesures ont touché au cours de cette année au moins 405 agents, soit 1,2 % de l'effectif des temps partiels. Près de la moitié de ces agents annualisés sont concentrés sur 3 villes de plus de 50 000 habitants, 2 régions et 2 OPHLM. Les départements ont en revanche peu recouru à cette formule.

L'association des présidents de Conseil généraux fait état d'un taux de temps partiel à la demande de l'agent (à distinguer du temps non complet) de 20,3 % soit un taux supérieur à celui de l'Etat. 15 départements se sont engagés dans un processus d'annualisation du temps partiel en 1995 (35 agents travaillent selon cette formule), Ce chiffre s'explique par le nombre des personnels des départements, par la féminisation (98 % des personnes concernées), qui sont à 90 % des titulaires. 48,2 % des agents des filières sociales sont à temps partiel. Les 2/3 des agents à temps partiel sont rémunérés à 80 %.

Les expériences de la réduction du temps de travail ont permis de constater que les agents à temps partiel sont le plus souvent restés sur la même quotité, donnant ainsi la préférence à la réduction de leur temps de travail sur le passage à la quotité supérieure de la nouvelle durée (qui signifierait pour eux un temps de travail maintenu) malgré la possibilité d'une rémunération augmentée.

La Mission a pu constater que le travail à temps partiel était largement répandu et représentait une part non négligeable des effectifs permanents : 5 % à Limoges, 7 % à Pau, 8 % à Marseille, 8,5 % à la communauté urbaine et à la ville du Mans, 9 % à Poitiers, 12 % à Rennes, 24 % au Conseil général des Yvelines. L'augmentation de la part des agents à temps partiel a le plus souvent été constatée depuis 1995 (année sur laquelle porte l'enquête du CNFPT).

Enfin, si l'on en juge par les informations recueillies dans les trois fonctions publiques par les membres de la Mission, les risques que feraient peser le retour au temps plein d'un nombre important d'agents à temps partiel sont relativement faibles comme l'avaient déjà relevé des enquêtes ponctuelles précédentes. En effet, les agents à temps partiel semblent définitivement convertis à la pérennisation des gains de temps libérés pour leur vie personnelle (loisirs, activités associatives etc ...). Cette remarque vaut pour des agents qui avaient fait le choix du temps partiel pour des raisons familiales : ils restent à temps partiel même lorsque le motif familial n'a plus cours.

Néanmoins, il est trop tôt pour mesurer l'impact de la loi de 1994 relative à la famille sur le temps partiel accordé pour élever des enfants.

Cette loi prévoit en effet que l'allocation parentale d'éducation (APE) compense la perte financière du temps partiel.

Ainsi, l'APE au 1er janvier 1999 est de : 3 045,70 F à taux plein lorsque le bénéficiaire ne travaille pas ;

- 2 013,88 F pour une quotité de travail comprise entre 0 et 50 % ;
- 1 522,35 F pour une quotité de travail comprise entre 50 et 80 %.

De surcroît, les couples dont chacun des membres travaille à temps partiel peuvent percevoir chacun une APE à taux partiel.

Pour les agents de catégorie C optant pour la quotité de 80 %, l'APE partielle permet une rémunération globale supérieure à celle d'un travail à temps complet.

Comme elle n'est pas imposable, elle permet en outre de ne pas dépasser les plafonds qui donnent droits à des avantages sociaux, chèques vacances, bourses, ...

Cependant, elle n'est versée que jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant.

Il est donc difficile aujourd'hui de savoir si la suppression de l'APE entraînera un retour au travail à temps complet. La dimension financière est importante : ainsi à la direction générale des impôts, le taux de temps partiel a augmenté de 7 points depuis 1994 dans les services extérieurs.

1.2.4. Des cycles de travail sur l'année (ATOS, ...)

La modulation des horaires doit permettre de faire coïncider la présence des agents avec l'activité dans les administrations connaissant une inégalité de la charge de travail selon les périodes.

La modulation des horaires sur l'année est déjà autorisée depuis plusieurs années dans la Fonction publique.

Dans la Fonction publique de l'Etat, le décret de 1994 sur la durée du travail prévoit ainsi que cette organisation de la durée du travail peut être mise en oeuvre pour des fonctions spécifiques au moyen d'un arrêté tripartite (fonction publique, budget, ministère intéressé).

La circulaire d'application encadre toutefois cette possibilité en précisant que la variation de la durée hebdomadaire de travail doit s'inscrire dans une fourchette comprise entre 32 h et 46 h (le maximum hebdomadaire est par conséquent en deçà des prescriptions de la directive européenne du 23 novembre 1993 qui prévoit un maximum de 48 h

hebdomadaires sur une période de référence ne dépassant pas 4 mois).

Cette faculté a toutefois été sous-utilisée si l'on considère la part des administrations connaissant une irrégularité de la charge de travail en fonction des périodes. La modulation permise n'a toutefois pas toujours été utilisée.

Si le recours à cette organisation reste limitée, certaines fonctions administratives, représentées par un nombre important d'agents, connaissent d'ores et déjà une modulation des horaires de travail sur l'année afin de faire coïncider ceux-ci avec les besoins.

Il en est ainsi des personnels ATOS : la durée officiellement annualisée (qui ne l'est pas toujours en pratique) de personnels travaillant dans des établissements connaissant une activité très réduite en période de vacance scolaire a conduit à prendre en considération pour la durée du travail une base annuelle de travail inférieure à celle en vigueur pour les autres agents : 1 677 h (1 716 h dans l'enseignement supérieur). En pratique, des différences existent entre ces agents puisque les congés sont variables selon les académies ou selon les établissements.

En revanche, la modulation des horaires n'est pratiquée que par une faible proportion des agents d'entretien et d'exploitation des infrastructures du ministère de l'équipement qui connaissent pourtant de fortes variations de leur charge de travail sur l'année (aucun arrêté ministériel n'est venu valider cette situation). Ceci se traduit par un recours extrêmement coûteux aux heures supplémentaires (des durées hebdomadaires de travail dépassant 60 h ne sont pas exceptionnelles) et un recours à la sous-traitance. Malgré des efforts ayant permis une certaine normalisation par d'importants gains de productivité, ce Ministère reconnaît aujourd'hui avoir atteint ses limites pour assurer normalement son activité. Il en est de même au ministère de l'Agriculture où, lors des pics d'activité (par exemple pour la gestion des aides agricoles), il est fait appel à des emplois précaires. Au ministère de la Culture, les heures supplémentaires sont parfois très importantes pour les mêmes raisons.

Dans la Fonction publique hospitalière, la référence qui fixe à 39 h hebdomadaires la durée du travail ne correspond pas vraiment au mode de fonctionnement des établissements. Près de 2/3 des agents travaillent ainsi en postes variables et ceci en continu tout au long de l'année. La référence hebdomadaire n'a pas de véritable sens puisqu'ils sont appelés, certaines semaines, en fonction de leur planning, à réaliser plus ou moins cette durée.

Les enquêtes de la Mission soulignent toutefois que les règles de compétence en matière d'aménagement et de répartition des horaires de travail qui devaient laisser une grande marge de manoeuvre aux conseils d'administration des hôpitaux ne sont pas totalement applicables. Ce sont en effet les conseils d'administration des établissements de santé qui sont compétents pour inscrire dans le règlement intérieur des modifications sur l'aménagement et la répartition des horaires de travail après avis du comité technique paritaire (article 7 de l'ordonnance du 26 mars 1982). Mais la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière a modifié cet article 7. Il y est notamment écrit " Compte-tenu de la nécessité d'assurer la continuité des soins les dimanches, les jours fériés, ou pendant la nuit ... ". Dans ce dernier cas, il peut être dérogé, selon la même procédure aux horaires de travail ... " Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article modifié ... ". Le décret en question n'a jamais été pris. Les conseils d'administration ne peuvent donc en principe agir sur cette partie modifiée du décret.

Cependant, la détermination d'une référence de 1 716 h de la durée annuelle de travail, devant être accomplie par un agent à temps plein, en tenant compte de ses différents droits à congés, a été introduite dans la réglementation par une circulaire en date du 8 février 1994, relative à l'application de l'accord national sur la réduction du temps de travail de nuit. Ce mode d'approche est en adéquation avec les réalités de fonctionnement des services soignants. Ceci ne signifie pas que le temps de travail a été annualisé, s'agissant d'un repère, la souplesse nécessaire au fonctionnement de l'hôpital étant limitée par le cadre de la quatorzaine. En revanche, la loi du 25 juillet 1994 a donné à titre expérimental la possibilité de calculer les obligations de service sur une durée annuelle pour les agents à temps partiel.

Quoi qu'il en soit, il existe partout une très grande variété d'horaires avec une tendance manifeste vers une plus grande souplesse de fonctionnement, notamment dans les services soignants, bien que l'articulation entre les activités administratives, logistiques et paramédicales ne soit pas toujours suffisante. Les outils de gestion des cadres sont dans la plupart des cas peu adaptés aux enjeux de l'organisation du travail.

Dans la Fonction publique hospitalière, l'expérience de l'hôpital de Thuir montre que le recours à une modulation de la durée du travail a permis de supprimer les heures supplémentaires et le travail précaire.

Dans la Fonction publique territoriale, pour certaines de leurs missions, les collectivités locales ont adopté des cycles de travail sur l'année.

Ainsi, les activités périscolaires donnent très souvent lieu à un décompte annuel du temps de travail qui suit la présence des élèves en classes (agents techniques de service des écoles maternelles notamment).

Certaines tâches nécessitent également un calage saisonnier, entretien de la voirie, des équipements sportifs, des espaces verts, des bâtiments scolaires, ...

Les enquêtes de la mission ont permis de constater que certaines communes avaient développé des démarches innovantes d'aménagement du temps de travail, ou avaient engagé des réflexions ou des discussions sur ce thème. Ces initiatives sont motivées par le souci d'améliorer la qualité du service offert aux usagers, notamment au travers de l'élargissement des périodes d'ouverture, et de répondre aux besoins de qualité de vie des agents.

Les initiatives des collectivités locales constituent un terreau de réflexion sans équivalent dans le reste de la fonction publique qui ont été particulièrement utiles à la Mission, qu'il s'agisse des outils introduits ou de la méthodologie adoptée.

Ces démarches ont en général répondu à leurs objectifs et ont souvent permis des recrutements à masse salariale constante.

[Haut de page](#)

1.3. Des durées de travail variables selon les missions

Certaines missions sont exercées dans des conditions particulières qui influent sur la durée du travail.

1.3.1. Mission 24h/24 - 7j/7

1.3.1.1. Cycles pluri-hebdomadaires

Certaines missions de service public nécessitent une présence permanente d'agents.

C'est le cas des personnels de police, des douanes (branche surveillance), du contrôle aérien, des personnels de surveillance de la justice, de certains personnels d'exploitation des infrastructures de l'équipement, des personnels hospitaliers, des activités de soins à domicile, ...

Dans ces situations, le travail posté est nécessaire : il est organisé sur un cycle de plusieurs semaines qui comportent chacune des durées très variables. Les congés et le temps de travail moyen hebdomadaire dérogent aux dispositions légales mais aucune règle ne peut être tirée des constatations effectuées.

Il n'existe toutefois pas de définition du travail en équipe, seul le droit communautaire fournissant une définition de cette modalité d'organisation du travail (cf. supra partie réglementation). Aucune réglementation spécifique générale n'existe par ailleurs contrairement au secteur marchand pour lequel un dispositif législatif existe. La directive

européenne ATT, qui reste à transposer dans le droit de la fonction publique, comporte certaines dispositions applicables aux travailleurs postés, pour que " leur protection en matière de sécurité et de santé soit adaptée à la nature de leur travail ".

Les équipes de travail peuvent être définies comme des groupes d'agents travaillant alternativement sur un même lieu de travail.

Le travail en équipes, encore appelé " travail par relais ", est susceptible de prendre diverses formes, celle des équipes " alternantes " avec journée de travail continue ou discontinue, celle des équipes " chevauchantes ", ou encore celle des équipes " de suppléance ".

Dans le cadre d'une journée discontinue, les équipes alternantes (ou " tournantes ") peuvent se succéder sur un même poste sans effectuer d'heures de travail en commun.

Une autre modalité d'organisation du travail en équipes alternées est celui du travail " posté " qui est un travail exécuté par des équipes se succédant sur un même poste de travail sans jamais se chevaucher mais dans le cadre d'une journée continue (par exemple : 3 x 8 heures : 3 équipes, travaillant chacune 8 heures, se relaient successivement).

A l'inverse, les groupes d'agents des équipes chevauchantes sont soumis à des horaires qui se chevauchent durant un certain temps qui peut être de deux ou trois heures, dans le cadre d'une journée de travail discontinue (formule particulièrement développée dans la Fonction publique hospitalière où les temps de chevauchement sont très diversifiés selon les sites).

Les équipes de suppléance (ou " de fin de semaine ") ont quant à elles pour seules fonctions de remplacer les équipes travaillant en semaine, pendant le ou les jours de repos accordés à ces dernières.

Développé dans les trois fonctions publiques, le travail en équipe nécessite l'adoption d'une réglementation.

Dans la Fonction publique de l'Etat, il est particulièrement développé pour les personnels de police (existence de plusieurs cycles avec dominance du 4/2 à 3 ou 4 équipes depuis 1996 avec une durée de travail hebdomadaire variant entre 32 h 40 et 35 h 12 du fait des compensations liées au régime cyclique), des agents des douanes chargés de la surveillance, les personnels de l'administration pénitentiaire (qui bénéficient de jours de compensation des jours fériés travaillés), les personnels d'exploitation de l'équipement (où le travail posté, permanent ou occasionnel, constitue l'essentiel du travail atypique, le plus souvent en cycle semi-continu) et pour de nombreux personnels de la culture (musées, BNF, établissements publics).

A l'hôpital, l'alternance jour/nuit dans les organisations du travail des soignants est en théorie peu pratiquée, sauf circonstances particulières comme l'absentéisme. La règle de non alternance est en effet battue en brèche lorsque le personnel de nuit est absent : les agents de jours, sont alors appelés à remplacer leurs collègues de nuit. Les agents de jour alternent par ailleurs sur les horaires du matin et d'après-midi.

Les rythmes de travail de jour sont par ailleurs vécus sur le terrain comme plus difficiles que ceux de nuit pour d'autres raisons (davantage d'horaires atypiques, concentration plus forte des activités sur le matin). Ainsi, paradoxalement, des agents de nuit veulent rester dans ce type d'organisation même pendant plusieurs années. La Mission a également relevé que les temps de chevauchement entre les différentes équipes soignantes sont extrêmement variables et laissent des marges de manoeuvre aux directions dans l'hypothèse d'une réorganisation du travail lors du passage aux 35 h.

Dans la Fonction publique territoriale, on retrouve le travail en équipe, par roulement, pour la police municipale, les services des eaux, les équipes de surveillance (parking, informatique, locaux culturels, ...), les soins et l'assistance à domicile. Les enquêtes de la mission confirment sa pratique régulière dans les collectivités locales, essentiellement pour les services techniques ou les services culturels.

1.3.1.2. Astreintes, permanences

La permanence se déroule sur le lieu de travail, en-dehors de la séance normale de travail. L'astreinte est une permanence se déroulant en dehors du lieu de travail qui peut donner lieu à une intervention sur le lieu de travail.

Du fait de l'absence de réglementation générale, ces formes d'organisation du travail, fréquentes dans l'administration, font le plus souvent l'objet de compensations (en temps et/ou en argent) variables en fonction des administrations et aussi, au sein d'une même administration. Les textes les régissant sont en outre de valeurs juridiques différentes.

Enfin, la Mission a pu constater que les dispositions du décret du 6 octobre 1950 et la jurisprudence du Conseil d'Etat rappelées plus haut n'étaient pas toujours suivies.

Quelques exemples peuvent être évoqués sachant que les textes sur lesquels s'appuient les permanences et les astreintes n'ont pas toujours été communiqués ou mentionnés par les administrations.

Au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, il existe de nombreux types d'astreintes et de permanences. C'est une circulaire du 10 juin 1980 et une note d'application du 27 novembre 1987 qui instituent et organisent une permanence dans les DDE, les services maritimes et les services de navigation dont les principes sont déclinés localement.

Pour les conducteurs et agents des TPE, c'est le décret du 30 juillet 1969 modifié qui fixe l'indemnité d'astreinte allouée.

Ces astreintes sont de deux formes : à domicile ou en dortoir (mieux rémunérée). La Mission a été informée d'une forte augmentation des astreintes dans les services de l'équipement, ce qui induit à la fois des effets négatifs sur la vie sociale et familiale des agents en même temps que des coûts très importants pour l'administration. Pour les agents logés pour nécessité de service (sauf astreinte en dortoir), aucune rémunération n'est attribuée. Il en est de même pour les personnels d'encadrement de catégorie A et B. Un rapport très complet sur les permanences et astreintes dans les services de l'équipement a été réalisé par le Conseil général des ponts et chaussées.

Au ministère de la Culture, les compensations sont différentes, selon les services (possibilité de travail nocturne compensée par la prise en compte du temps de trajet dans le temps de travail, indemnisation forfaitaire, récupérations, attribution d'un logement pour les concierges et gardiens avec ou sans primes).

Au ministère des Affaires étrangères, les permanences font l'objet de récupérations différentes selon la nature de la permanence. Parfois, elles ne donnent lieu à aucune récupération. Certaines sont rémunérées en heures supplémentaires.

Au ministère de la Justice, les agents de l'administration pénitentiaire connaissent des astreintes ou interventions de nuit prévues par un décret du 9 avril 1998 et une note du 28 avril 1998. Celles-ci font l'objet d'une indemnisation jusqu'à un taux trois fois supérieur à celui en vigueur pour les travaux supplémentaires.

Pour les personnels d'insertion et de probation, une circulaire du 1er décembre 1989 prévoit des récupérations variables en fonction du nombre de jours et du type de jour. La permanence ouvre en général droit à une récupération majorée, l'astreinte à une récupération partielle.

Au casier judiciaire, les permanences du samedi donnent lieu à récupération horaire et compensation pécuniaire pour les agents de catégorie C, à une récupération horaire exclusivement pour les autres agents.

Au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, les permanences et astreintes donnent lieu à récupération dans certains cas, à indemnisation dans d'autres.

Au ministère de l'Intérieur, pour les personnels de police en régime hebdomadaire, le règlement général d'emploi du 26 juillet 1996 prévoit une compensation horaire différente des permanences et des astreintes, laquelle varie selon la période au cours de laquelle ces formes de travail interviennent.

Au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secteur affaires sociales-santé), les permanences et astreintes donnent généralement lieu à récupération en temps variable (une journée ou une demi-journée). Parfois, elles ne donnent lieu à aucune récupération pour des personnels bénéficiant déjà d'une durée du travail réduite.

Au secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, des permanences et astreintes sont pratiquées, faisant l'objet de récupérations variables. L'absence de texte interministériel qui permettrait de clarifier la règle à appliquer a parfois été déplorée par les services.

Dans la Fonction publique hospitalière, l'absence de réglementation sur les astreintes à domicile est préjudiciable au fonctionnement des hôpitaux.

Aucun décret d'application n'a été pris à partir de la loi du 16 décembre 1996 qui donne la possibilité de couverture des activités logistiques, techniques ou paramédicales par l'astreinte à domicile.

Ce type d'organisation du travail est très répandu (tous les hôpitaux visités par la Mission le pratiquent). Les établissements sont libres de déterminer les règles en la matière (modes de récupération et niveau de paiement des heures supplémentaires réalisées). Selon le contexte et les relations avec les partenaires sociaux, les choix dans ces domaines peuvent être très différents et sources de véritables inégalités de traitement.

Dans la Fonction publique territoriale, les services techniques, des eaux, d'entretien des bâtiments communaux, ... sont concernés.

De nombreuses collectivités enquêtées ou contactées par la mission font état de permanences et d'astreintes, parfois en grand nombre. Celles-ci donnent lieu à des récupérations ou indemnisations. Il peut parfois y avoir un cumul des deux.

Une réglementation générale est souhaitable sauf à laisser se développer des compensations différenciées sources d'iniquité. Laisser la possibilité d'une compensation en temps ou en argent en fonction du contexte périodique auquel est confrontée chaque administration permettrait de concilier le recours à cette forme d'organisation du travail avec un bon fonctionnement du service. La jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation (cf. supra) devra être prise en considération.

[Haut de page](#)

1.3.2. Répartition déséquilibrée sur l'année (cycles saisonniers)

Certaines missions de service public nécessitent un travail déséquilibré sur l'année du fait de la saisonnalité de l'activité (équipement, éducation nationale du fait des vacances scolaires, culture, entretien des nécropoles pour les anciens combattants). Une modulation des horaires est par conséquent nécessaire afin de faire coïncider la présence des agents avec le niveau d'activité requis (cf. § 1.2.4.).

1.3.3. Missions exercées dans des conditions particulières

Certains travaux ou certaines missions comportent des " particularités " qui ont pu être analysées selon les administrations comme des contraintes méritant des compensations. En effet, aucun texte ministériel ne prévoit à l'heure actuelle la prise en compte de ces

contraintes.

Dans ce domaine également l'hétérogénéité est très forte. Elle concerne à la fois le périmètre des particularités, le degré des contraintes mais également les modalités de compensation et leur durée.

Ici, le travail avant 7 h et entre 18 et 22 h ne sera pas analysé comme une contrainte et corrélativement ne donnera pas lieu à compensation. Là, il sera considéré comme une contrainte forte donnant lieu à compensation financière (heures supplémentaires forfaitaires, primes, indemnités) ou à une réduction de la durée hebdomadaire de travail, ou à des congés supplémentaires (ex : fonctions opérationnelles de l'aviation civile, personnels des abattoirs de l'agriculture). Parfois, c'est un savant dosage des deux qui sera utilisé. Pour certains métiers, le caractère pénible ou contraignant a été reconnu et permet aux titulaires de partir à la retraite plus tôt. Mais outre que ce départ prématuré ne donne pas lieu à une bonification de pension, pendant la vie active les deux compensations évoquées ci-dessus peuvent se conjuguer avec des conditions de travail particulières qui font entrer dans la durée du travail des temps de pause d'habillage, de trajet ou de restauration. La fameuse pause " casse-croûte " peut ainsi être citée.

Néanmoins, ces contraintes ne sont pas réexaminées au fil du temps alors même qu'en raison du progrès technique, elles peuvent s'atténuer, voire disparaître.

Ainsi, le travail d'accueil téléphonique est considéré comme pénible et explique une réduction sensible de la durée hebdomadaire moyenne de travail (qui s'établit aux environs de 25 h). Ce temps de travail n'a pas été remis en question alors que les nouveaux autocommutateurs ont été mis en place et que les lignes directes sont devenues la règle en même temps que les orientations électroniques et les boîtes vocales. Le nombre de " standardistes " nécessaires a fortement diminué mais leur redéploiement s'est avéré difficile en raison de l'avantage " durée du travail ".

De nombreux autres exemples pourraient être cités où les moyens de levage, le recours à des automatismes, l'utilisation de robots ont modifié les contraintes réelles attachées à certains postes.

Des paradoxes ont pu être constatés sur place ; le travail à la lumière artificielle est considéré comme une contrainte en sous-sol mais pas dans une salle aveugle au-dessus du sol.

Les travaux en contact avec le public sont considérés comme fatigants alors que certains le préfèrent à un travail de bureau.

Certains métiers pour lesquels les candidats étaient insuffisants il y a 20 ans ont été qualifiés de tâches à sujétions particulières, pour les rendre attractifs, une réduction du temps de travail et/ou des primes leur ont été attachées, etc...

Le cas des horaires en roulement est également une forme de travail qui doit être mentionnée car ils font aussi référence à des missions exercées dans des conditions particulières.

Les horaires en roulement sont parfois considérés comme une forme atypique de travail liée aux nécessités de fonctionnement de certaines administrations en continu ou sur des plages horaires élargies qui ne donne pas lieu à des compensations. Dans d'autres cas, cette forme de travail fait l'objet de compensations (en temps et/ou en indemnités).

La Mission a relevé plusieurs cas de figure :

- Dans les hôpitaux, cette forme de travail constitue une norme d'exécution du service puisqu'elle seule permet un fonctionnement des établissements. Elle ne donne pas lieu à compensation ou indemnisation.

En revanche, les personnels travaillant en équipe dans les établissements de la culture bénéficient de compensations horaires. Il en est de même des personnels actifs de police qui travaillent en cycles.

- Pour la police, le régime cyclique s'applique aux unités nécessitant un service effectif sept jours sur sept et, éventuellement, 24 heures sur 24. Il en existe plusieurs modalités. De 1984 à 1996, c'est le régime dit des 3/2 à cinq équipes qui a prévalu. Depuis 1997, le régime dit des 4/2 (à 3 ou 4 équipes) a été largement généralisé, notamment dans les services de la sécurité publique de province. Certains services mettent cependant en œuvre des cycles différents : préfecture de police (cycles 6/2 et 6/1), direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi clandestin (cycles 2/2 et 3/3). Pour les agents travaillant en régime cyclique, la durée réelle du travail est inférieure aux 39 heures en raison des compensations liées aux horaires atypiques.

Les heures travaillées de nuit (21 h à 6 h) et le dimanche ouvrent droit à un repos de pénibilité spécifique calculé sur la base d'un coefficient de 0,1 pour la nuit et de 0,4 pour le dimanche. Ce repos peut être pris sous la forme d'une réduction de la durée de la vacation.

En outre, ils bénéficient d'un crédit férié annuel forfaitaire compensant le travail les jours fériés. Ce crédit est calculé par rapport à la durée hebdomadaire légale du travail ($DHLT/5 \times 14$) et varie en fonction de cette dernière. Par ailleurs, à la préfecture de police les pauses réglementaires ne sont pas décomptées des temps de travail et certains services bénéficient de régimes dérogatoires (circulation, ...). Les unités du service général des compagnies républicaines de sécurité bénéficient d'un régime particulier panachant un régime hebdomadaire sur la base de 39 heures à la résidence et un régime cyclique en déplacement (sur la base de 46 h 48 travaillées sur un cycle de 7 jours). Ils peuvent également percevoir des heures supplémentaires.

Évaluation de la durée du travail :

Différents calculs de la durée réelle de travail ont été effectués. Ils aboutissent pour le cycle 4/2, après déduction des congés annuels et du repos de pénibilité spécifique, à une durée annuelle de travail de l'ordre de 1 500 à 1 540 heures, soit un volume horaire hebdomadaire moyen de 33 h 30 sur 46 semaines. Des variations peuvent exister en fonction du nombre de brigades et de l'existence éventuelle de brigades de nuit.

Pour les autres régimes en cycle, les moyennes hebdomadaires calculées sur l'année sont de : cycle 3/2 - 35 h 12, cycle 6/2 de nuit - 32 h 40, cycle 6/1 de jour - 34 h et cycles 2/2 et 3/3 - 33 h 44.

Pour le régime hebdomadaire, le temps de travail annuel est de l'ordre de 1 700 heures, soit un volume horaire hebdomadaire moyen en deçà de 38 heures.

Les informations recueillies par la Mission auprès d'organismes officiels montrent que le contrôle du temps de travail des personnels de police au travers du logiciel GEOPOL présente des faiblesses. Ceci apparaît d'autant plus regrettable que la complexité du régime de travail applicable rend à peu près impossible un contrôle sérieux de son application par les moyens traditionnels. La faiblesse des moyens de contrôle de l'inspection générale de la police nationale ou des inspections techniques ne font qu'aggraver les déficiences en la matière.

Ceci s'ajoute au fait que le temps de travail des policiers est souvent écourté en fin de carrière par l'existence de "congés avant retraite" déjà évoqués plus haut. Le plus souvent, l'agent en retraite n'est pas remplacé avant son départ officiel en retraite (la plage vacante peut aller jusqu'à une année). En outre, les calculs d'heures sur lesquels reposent ces congés avant retraite sont sujets à caution. La comptabilité des heures à compenser présente des lacunes et n'est le plus souvent assurée que par les fonctionnaires eux-mêmes.

Les personnels de l'administration pénitentiaire bénéficient de jours de congés supplémentaires et de jours de compensation des jours fériés travaillés.

Au ministère de l'équipement, cette forme de travail se traduit par une légère diminution de la durée du travail à laquelle s'ajoutent des primes.

A l'aviation civile, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne travaillant en

équipe sur les aérodromes se voient appliquer des coefficients destinés à compenser les contraintes découlant du travail de nuit (1,1), des dimanches (1,3) et des jours fériés (1,5) qui s'ajoutent aux pauses accordées en raison de la tension à laquelle sont soumis les agents. Certains personnels de l'aviation civile travaillant en équipe (ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne) se voient en plus attribuer des jours de congés supplémentaires du fait de contraintes de présence plus rigoureuses.

S'agissant des compensations, il apparaît difficile de déterminer la part relevant du caractère cyclique du travail de celle relevant d'une pénibilité qui peut être liée aux missions (cas des policiers).

Le traitement disparate de particularités dont le degré est diversement analysé sans prendre en compte la durée, crée de véritables inégalités entre collectivités et même parfois entre services. Au surplus, ces " avantages " qui ne sont plus toujours justifiés, sont un obstacle puissant à la mobilité et à la polyvalence, pourtant si nécessaires dans un environnement en mouvement.

L'absence d'une échelle commune aux particularités de certaines missions et d'une table de conversion est source de très fortes inégalités.

Les contraintes et activités spécifiques sont présentes dans les trois fonctions publiques.

Dans la Fonction publique de l'Etat, cela concerne essentiellement des personnels devant exécuter des tâches sur console informatique (agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie chargés de saisies informatiques, casier judiciaire, aviation civile), des personnels de standard ou de diffusion du courrier, ou encore des activités particulières (contrôle des abattoirs, services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse).

Elles ont pu entraîner des réductions plus ou moins importantes des obligations de service (parfois en deçà de 35 h hebdomadaires : économie, finances et industrie, justice, aviation civile, affaires étrangères) une pondération des heures (contrôle des abattoirs à l'agriculture), le recours à des pauses (agriculture) ou à des congés supplémentaires (jusqu'à 51 jours à la protection judiciaire de la jeunesse).

Dans la Fonction publique hospitalière, si l'ordonnance du 26 mars 1982 prévoit que la durée hebdomadaire de travail " doit être entendue comme une durée de travail effectif ", qu'elle " est donc exclusive de toute pause interrompant le travail et accordée pour quelque raison que ce soit ... ", une exception existe s'agissant des repas thérapeutiques lorsque les soignants (infirmiers et éducateurs, dans les services accueillant des malades mentaux) participent au repas de ces patients. Il s'agit alors d'une activité de soins (circulaire de la direction des hôpitaux de 1977).

Dans la Fonction publique territoriale, les collectivités locales qui couvrent les mêmes métiers que l'Etat ou même que l'hôpital (soins à domicile) prennent en compte leurs " particularités " mais de façon très inégale.

[Haut de page](#)

1.4. Les heures supplémentaires et l'emploi précaire, variables d'ajustement

Certaines tâches saisonnières, ponctuelles ou palliatives ne nécessitent pas des emplois permanents et à temps complet.

Dans certains cas, elles peuvent être assumées par le recours à des heures supplémentaires ou à des agents employés temporairement.

1.4.1. Les heures supplémentaires

Elles recouvrent dans les trois fonctions publiques des réalités diverses ; trois grandes catégories ont été relevées.

1.4.1.1. Les heures supplémentaires forfaitaires sans contrepartie

Elles doivent être purement et simplement analysées comme un supplément de rémunération puisque ne correspondant pas de façon explicite à un travail réel.

Les administrations ont recours à cette technique pour sortir d'un conflit ou compenser des " particularités ou contraintes " de travail de certaines catégories d'agents ou de certains emplois ainsi que les horaires atypiques (cf. § 1.3.3.). exemple : finances, anciens combattants, équipement, mairies (Cabinet)...

Cette pratique, véritable moyen de détourner les règles de rémunération est perverse :

- elle mélange de façon fictive durée du travail et rémunérations ;
- elle nourrit un sentiment d'inégalité car elle ne repose évidemment sur aucun critère objectif.

1.4.1.2. Les heures supplémentaires forfaitaires

Dans certains services, il est admis que la charge de travail ne peut être réalisée de façon permanente dans la durée officielle de travail.

Ces dépassements ne sont pas mesurés mais font l'objet d'une évaluation forfaitaire. L'absence de contrôle rend impossible l'analyse de leur quantité réelle même si les bénéficiaires assurent qu'elles correspondent à une réalité.

Elles ne sont dans le cas général pas réexaminées à l'aune d'une organisation différente du travail et des gains de productivité. exemple : équipement, éducation nationale

Parfois, une forfaitisation dérogatoire est intervenue du fait de l'existence de nombreuses heures supplémentaires dans un contexte d'insuffisance d'effectifs (chauffeurs et personnels de secrétariat de l'industrie).

1.4.1.3. Les heures supplémentaires réelles

Les trois fonctions publiques y ont recours mais les volumes selon les services ou les secteurs peuvent être extrêmement variables.

Les services techniques qui exercent des missions comportant de nombreux aléas ou une forte saisonnalité en font une grande consommation.

Les heures supplémentaires couvrent quatre grands domaines :

- les pics d'activité ;
- les absences temporaires d'agents ;
- les effectifs insuffisants ou non polyvalents, la compensation du temps partiel ;
- les emplois non pourvus.

Le premier et le second domaine justifient par excellence l'usage des heures supplémentaires. Cependant, le volume utilisé est fortement dépendant :

- des capacités d'anticipation dans la gestion des effectifs présents ;
- de la modularité des horaires quotidiens et hebdomadaires ;
- de la mobilité et de la polyvalence du personnel.

La Mission a pu observer que l'absence de recours à une modulation des horaires sur l'année en fonction de l'activité conduisait à augmenter de manière sensible le nombre des heures supplémentaires, rendant ainsi excessivement coûteuse l'exécution du service public. L'exemple d'un service départemental de la Région Parisienne qui est loin d'être un cas isolé est à cet égard révélateur. La rémunération de ces heures est ainsi devenue un acquis.

Le troisième domaine est endémique, il s'agit de faire face à des charges normales qui prises isolément ne peuvent donner lieu à l'emploi d'un plein temps ou concernent une activité spécifique pour laquelle la substituabilité est faible. Les deux dimensions peuvent parfois se conjuguer.

L'exemple typique concerne l'éducation nationale en raison de la double répartition des charges d'enseignements par discipline et par établissement.

Dans certaines administrations d'Etat et dans les hôpitaux, pour limiter ce foisonnement d'heures supplémentaires, des cellules ou brigades mobiles polyvalentes ont été mises en place notamment pour remédier aux rompus de temps partiel et autres absences.

Le temps partiel (cf. § 1.2.3.) présente en effet un double aspect, il libère des temps incomplets de travail (surtout dans les petites unités) et il est réversible, soit sur demande de son bénéficiaire, soit par non reconduction par l'administration (dans la pratique cette hypothèse est théorique).

1.4.1.4. La compensation des heures supplémentaires

Il n'existe pas dans la Fonction publique de règle générale applicable aux heures supplémentaires. Le plus souvent, la référence au code du travail est utilisée.

- Dans les services où le personnel est mobile, polyvalent et pratique l'horaire variable, les heures supplémentaires sont peu nombreuses et pratiquement incompressibles.
- Dans les secteurs où la mobilité et la polyvalence sont faibles dans le cadre d'un horaire rigide, l'inverse est constaté.

Il faut ajouter que la compensation est elle aussi très inégalitaire dans sa forme et son déclenchement.

- Heures supplémentaires récupérées

Les modalités de récupération ne sont pas homogènes :

- une heure pour une heure quel que soit le cas de figure ;
- une heure pour une heure sauf pour les heures supplémentaires réalisées après une période donnée, ou les jours fériés, ou les samedis et dimanches. Un coefficient multiplicateur allant de 1,3 à 2 peut être utilisé ;

- des récupérations majorées dans tous les cas.

- Heures supplémentaires indemnisées

- tarif uniforme quel que soit le nombre, le tarif est fixé par grade ou correspond à la valeur d'une heure théorique majorée ou non ;

- tarif modulé par tranche avec ou sans majoration en fonction de la période.

Les heures supplémentaires indemnisées sont particulièrement développées à l'éducation nationale, notamment dans l'enseignement supérieur au sein duquel des enquêtes récentes (cf. dernier rapport annuel paru en 1998 de l'IGAEN) montrent un certain nombre d'abus et de pratiques déviantes dans la consommation d'heures complémentaires et dans leur gestion.

Au ministère de l'équipement, elles sont également très nombreuses dans les services déconcentrés dans lesquelles elles peuvent représenter l'équivalent de plusieurs agents. Certains personnels de ce ministère effectuent en revanche des heures supplémentaires non rémunérées (agents de catégorie A, B et C des services déconcentrés de l'équipement). Rapporté à l'effectif, la part des heures supplémentaires y est, avec l'éducation nationale, l'une des plus élevée et coûteuse de la Fonction publique.

Elles sont en fait bien souvent considérées comme un complément de rémunération.

- Heures supplémentaires récupérées et indemnisées

En fonction du tarif appliqué, de la période ou du jour de réalisation des heures supplémentaires, l'indemnisation peut être complétée par une récupération souvent égale.

Dans certains métiers, des repos de sécurité ou compensateurs doivent être obligatoirement accordés.

[Haut de page](#)

- Le seuil de déclenchement

Pour les horaires fixes, tous les dépassements quotidiens ou hebdomadaires sont considérés comme des heures supplémentaires.

Lorsque l'horaire hebdomadaire a été fixé en deçà de 39 h, la première heure au-dessus est analysée comme une heure supplémentaire.

Dans le cas de l'éducation nationale et pour les enseignants, le déclenchement intervient après l'accomplissement des obligations de service, donc différent des 39 h.

Pour ce qui concerne les horaires variables, il n'y a pas en principe d'heure supplémentaire mais des heures à récupérer (une heure pour une heure). Néanmoins, la compensation en heures supplémentaires peut intervenir lorsque le travail commence avant la première plage variable ou se poursuit après la dernière plage variable.

Dans des services proches ayant les mêmes missions, le seuil de déclenchement des heures supplémentaires peut donc être variable en fonction de l'horaire retenu et de son amplitude quotidienne ou hebdomadaire.

1.4.1.5. Les heures supplémentaires dans les trois fonctions publiques

Dans la Fonction publique de l'Etat, à l'Éducation Nationale, et en particulier mais pas uniquement dans l'enseignement secondaire, les conditions de gestion des heures supplémentaires, recouvrant des rémunérations complémentaires très importantes, sont

d'une telle complexité, d'une telle diversité et les dérives si nombreuses qu'une totale mise à plat paraît s'imposer. Elle devrait conduire à revoir complètement la réglementation qui ne paraît plus correspondre à la situation actuelle.

Le Ministère de l'Équipement connaît également une situation de saturation des heures supplémentaires qui doit conduire à une remise à plat.

Dans la Fonction publique hospitalière, la méconnaissance par les Directions des ressources humaines des heures supplémentaires travaillées par les personnels, autres que celles effectivement payées a été souvent constatée par la Mission. Ceci est lié à des dysfonctionnements récurrents des services et est significatif d'une attitude de repli par rapport aux modes d'organisation quotidiens des services qu'ils n'abordent qu'en cas de crise majeure.

Dans la Fonction publique territoriale, les données générales fournies par l'enquête du CNFPT sont difficilement exploitables. Il peut seulement être observé (heures effectives et/ou fictives) que les régions et les communautés urbaines accordent un nombre d'heures supplémentaires moyen par agent qui dépasse 30 h/an, donc plus que les communes (21 h/an), les OPHLM (15 h/an) et les départements (10 h/an).

L'enquête montre que certains services sont particulièrement concernés par les heures supplémentaires : services techniques, services des fêtes et des cérémonies, services de police et cabinet du Président (de département ou de région).

La Mission a rencontré en la matière des situations très diverses allant d'un strict contingentement des heures supplémentaires à la survivance de régimes semi-forfaitaires.

Les rapports annuels (grandes villes et villes moyennes) adressés à la Mission montrent que les heures supplémentaires sont nombreuses et donc coûteuses pour les collectivités. Des récupérations en temps ont parfois été introduites.

Leur niveau, et, surtout, leur part dans la masse salariale (que la présentation différenciée des bilans n'a pas permis d'exploiter pertinemment), varient toutefois dans des proportions importantes d'une collectivité à l'autre.

En 1997, certaines communes ont connu une hausse des budgets d'heures supplémentaires : à Marseille (ou elles représentent un montant de 16.781.275 F), à Nantes (10.747.853 F, + 15 %/1996).

D'autres communes ont connu une diminution de la masse des heures supplémentaires : à Rennes (où elles représentaient un montant de 2.457.563 F), à Lyon (14.550.149).

A Limoges, les heures supplémentaires correspondant à des travaux effectivement réalisés en dehors du temps normal de travail ont fait l'objet en 1997 :

- d'un versement de rémunération à 336 agents, pour un total de 26.000 heures, soit 77,4 h en moyenne par agent concerné par ces heures supplémentaires ;
- d'une récupération de temps de travail pour 871 agents pour, au total, 57.000 heures, soit 65,44 h en moyenne par agent concerné par ces heures supplémentaires.

Au Mans, les heures supplémentaires, qui ouvrent droit, soit à rémunération, soit à récupération de temps équivalente, ont concerné en 1997 environ 400 agents de la ville (1784 agents) et un peu plus de la communauté urbaine (1 765 agents).

A Marseille, les rémunérations accessoires représentent 9,56 % de la masse salariale. 8

% d'entre elles sont constituées d'heures supplémentaires, lesquelles sont en augmentation.

A Grenoble, les heures supplémentaires étaient en moyenne de 65,4 h par agent permanent.

Le rapport d'activité de la ville de Clermont-Ferrand montre que les heures supplémentaires (représentant un montant de 2.963.920 F) sont très inégalement réparties sur l'année, présentant un important caractère saisonnier.

1.4.2. L'emploi précaire

Il possède les mêmes justifications que les heures supplémentaires réelles. Il est une variable d'ajustement d'autant plus nécessaire que l'organisation du travail et les horaires sont rigides.

Dans les collectivités territoriales et les hôpitaux, le recours à cette forme d'ajustement est plus fréquent et se conjugue à un plus fort appel à la sous-traitance.

Dans la pratique, une très forte hétérogénéité a été constatée, elle aboutit à créer des inégalités injustifiées.

Les enquêtes réalisées par la Mission dans 10 établissements hospitaliers montrent une hausse sensible de la précarisation entre 1992 et 1997 : la part des contractuels sans poste est en hausse, parfois sensible, dans 9 des 10 établissements visités. Dans 2 établissements, la part des contractuels sans poste dépasse 7 % de l'effectif total (aucun en 1992).

[Haut de page](#)

L'utilisation de ces variables d'ajustement résulte à la fois d'une insuffisante souplesse dans la durée du travail et son organisation, d'une mobilité et d'une polyvalence faible mais aussi de la rigidité du statut et des règles de recrutement.

Cette rigidité ne permet pas une réaction rapide et proportionnée aux besoins.

Le recrutement nécessite l'ouverture d'un concours, une formation qui entraîne une prise de poste bien trop éloignée de l'émergence des besoins.

L'impossibilité de recruter sur des temps incomplets, renforce également le recours aux heures supplémentaires et emplois précaires. A cet égard, la possibilité donnée à la Fonction publique territoriale de procéder à des recrutements de ce type est utilisée avec parcimonie. En effet, aux termes de la réglementation de la Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales, une durée minimale hebdomadaire de 32/39ème est nécessaire pour ouvrir des droits à pension.

Sur le plan financier, les heures supplémentaires, outre le fait qu'elles soient ajustables, ne donnent pas lieu au versement de cotisations sociales, n'entrent pas dans le calcul des pensions, reposent sur un tarif en trois tranches non pénalisant.

Leur recyclage en emplois statutaires comme la résorption de l'emploi précaire requièrent d'introduire dans l'organisation du travail une plus grande souplesse, assise notamment, sur plus de mobilité et plus de polyvalence s'appuyant sur des horaires variables dans un cadre annuel.

exemples de mises en place : plusieurs établissements hospitaliers.

1.5. L'absence d'un instrument de mesure comparatif pertinent

Compte tenu des constatations réalisées dans les chapitres précédents, le produit de l'horaire moyen quotidien par le nombre de jours travaillés dans l'année est le plus petit critère commun de comparaison.

Le décompte annuel permet en effet de prendre en compte l'extrême diversité des variations affectant la durée du travail dont l'impact est annuel et notamment le nombre de jours de congés et autorisations d'absence diverses.

La comparaison repose sur les données collectées et celles relevées lors des enquêtes sur place.

Il n'est pas tenu compte :

- des absences pour formation, pour exercer un mandat politique, syndical, ou mutualiste et des autorisations d'absence collective (heure mensuelle d'information, assemblée générale mutualiste) ;
- des pauses (hors méridienne), temps d'habillage, etc. (les congés relatifs aux usages locaux en matière de congé et d'autorisations d'absence n'ont pas été recensés hors des enquêtes sur place)

La méthode de calcul consiste au titre de 1997 à définir l'étalon légal sur l'année, à reconstituer le nombre d'heures travaillées (notion de service fait) dans l'année par les différents services puis par comparaison avec l'étalon à définir la durée moyenne hebdomadaire de travail.

Exemples

		Service A	Service B	Service C
Étalon légal 1997		base hebd. 39 h	base hebd. 37 h 48	base hebd. 37 h
Jours non travaillés				
repos hebdomadaires :	104	104	104	104
fériés* :	9	9	9	9
congés** :	27	34	27	39
=	140 j	147	140	152
Jours travaillés 365-140	=225j	218	225	213
Décompte 225 j x 7h48 ⁽¹⁾	annuel 1755h	1700h24	1700h24 (225x7h34)	1576h12
		soit par rapport à l'étalon 7h34/j (1700h24/225)	-	7h/j
Durée moyenne hebdo.	39h		37h48	35h02

37h48

(5x7h34)

(1) $\frac{39}{5}$ h *En moyenne, le nombre de jours fériés s'établit à 8, 7 soit 9 par excès.
** Il a été constaté que les jours supplémentaires pour fractionnement sont systématiquement pris.

On voit ainsi que l'attribution de 7 jours de congés supplémentaires équivaut à une baisse de la durée hebdomadaire théorique de près d'1 h 15 par rapport à l'étalon.

La diversité des durées de travail par rapport à l'étalon traverse les trois fonctions publiques et se retrouve parfois à l'intérieur d'une même collectivité, d'un même établissement ou d'une même administration, ce qui porte atteinte, dans des proportions parfois très importantes au principe d'égalité de traitement entre les agents.

La Mission a pu constater que ces différences de régimes avaient également des incidences néfastes sur la mobilité des agents.

1.6. Durées du travail recensées par la Mission

Les enquêtes de la Mission ont essayé de couvrir les grands secteurs de responsabilité de l'Etat et des collectivités locales, avec un instrument de mesure homogène pouvant permettre une véritable comparaison (cf. § 1.5). Les résultats sont très diversifiés, y compris parfois au sein d'une même administration. Chacun des grands secteurs fait l'objet d'un document de synthèse qui figure en annexe du présent rapport.

Si l'on veut transcrire un bref résumé de ces documents :

- Dans la Fonction publique de l'Etat, les enquêtes de terrain réalisées par la Mission, les informations transmises par les administrations permettent de faire le constat suivant :

Les durées de travail moyennes hebdomadaires (n'incluant pas les heures supplémentaires) dont sont redevables les agents à temps plein de la Fonction publique de l'Etat varient entre 29 h et 40 h. A titre anecdotique, des écarts bien plus importants ont pu être constatés lors des enquêtes, traduisant une véritable dérive gestionnaire dans des cas ponctuels, puisque la Mission a pu relever que quelques agents à temps plein n'atteignaient pas une durée de 25 h en moyenne hebdomadaire. Hors Éducation Nationale et Justice, en pratique, la plupart des durées officielles affichées se situent entre 36 et 38 h. Les constatations effectuées sur place par la Mission portant sur des sites évidemment plus restreints concluraient plutôt à une durée entre 35 et 37 h.

Ce constat repose sur les pratiques internes officialisées ou validées par les directions du personnel au sein des administrations (jours de congés supplémentaires ou légère réduction de la durée hebdomadaire du travail) et ne recouvre pas les durées effectives qui peuvent être différentes, c'est-à-dire plus élevées (en particulier pour de nombreux personnels d'encadrement) ou, plus fréquemment, moins importantes, du fait des pratiques individuelles et de l'absence de contrôle efficace du respect des obligations de service.

L'Éducation Nationale constitue une administration particulière en raison de l'existence des congés scolaires et, pour les enseignants par la difficulté d'évaluer la durée réelle du travail au delà des heures de cours en présence d'élèves.

S'agissant des enseignants, les durées du travail (qu'il s'agisse de la présence en établissement ou des activités complémentaires telles que la préparation des cours ou la correction des copies) est variable selon le degré, la discipline, le diplôme, le concours,

l'ancienneté et le lieu d'exercice. Les entretiens réalisés avec les responsables des organisations syndicales et les enseignants eux-mêmes ont permis de juger que les temps de préparation, de correction, de soutien, de rencontre avec les parents, constituent des temps de travail importants.

Des études effectuées par enquêtes auprès des intéressés sont parues dans " Éducation et Formation " n° 51-1995 et n° 46-1996. Pour le premier degré, la durée annuelle du travail est ainsi évaluée à environ 1 368 h, ce qui correspond, en ne prenant en compte que les périodes travaillées (36 semaines) à une moyenne de 38 heures hebdomadaires. Pour le second degré, la durée annuelle est ainsi évaluée aux environs de 1 375 h, ce qui correspond en ne prenant en compte que les périodes travaillées (36 semaines) à une moyenne de 38 h 11 hebdomadaire. Des amplitudes importantes existent pour les deux catégories d'enseignants, comme le montre la fiche, consacrée à l'Éducation Nationale, jointe en annexe

S'agissant de l'enseignement supérieur, la difficulté de quantifier les obligations de recherche ne permet pas de faire une évaluation.

Des écarts également importants par rapport à la réglementation concernent aussi les personnels ouvriers et de laboratoire du fait de l'extrême variabilité du nombre de jours de congés selon les académies et les établissements (40 à 70 jours) : les durées moyennes hebdomadaires varient dès lors dans un cadre annualisé entre 31 h 30 et 37 h.

Il en va de même pour les personnels administratifs des services déconcentrés et des établissements pour lesquels il existe une tendance à extrapoler le dispositif des congés en vigueur pour les agents techniciens et ouvriers de service (ATOS). Les enquêtes de la Mission révèlent des durées comprises entre 33 h 50 et 36 h 26. Les enquêtes à l'INSEP révèlent une durée hebdomadaire moyenne de 33 h 24 (personnels administratifs) et 34 h 32 (personnels TOS).

D'autres catégories de personnel de l'Éducation Nationale comme les infirmiers connaissent des durées nettement inférieures aux 35 h.

Au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, mis à part les personnels chargés de la saisie informatique, les temps de travail hebdomadaires moyens mesurés par la Mission dans un cadre annualisé varient entre 34 h 26 et 38 h 40.

Au ministère de l'Intérieur, pour ce qui concerne la police, les durées hebdomadaires moyennes varient entre 32 h 40 (travail en cycle) et 37 h 42. Pour les autres personnels, les durées du travail varient entre 34 h 30 et 38 h 29.

Au ministère de la Défense, les agents sont redevables de 39 h hebdomadaires mais le ministère reconnaît que certains services ont pu tenir compte de sujétions particulières pour réduire les obligations de service en deçà de cette durée. Il existe par ailleurs des congés supplémentaires (dits d'ancienneté) mais plutôt moins importants que ce qui est constaté dans d'autres administrations. S'il reconnaît la difficulté de connaître précisément la situation au sein de ses services, le ministère souligne que les réductions sont très limitées. Certains ouvriers d'Etat connaissent une durée du travail proche de 35 h. L'enquête adressée à un service d'administration centrale donne une durée moyenne théorique de 38 h 40.

Au ministère de l'Équipement, les durées hebdomadaires moyennes varient entre 32 h et 40 h mais sont en général supérieures à 37 h. Il convient en outre de mentionner la masse importante des heures supplémentaires au sein de ce ministère. Si l'on ajoute celles-ci, de nombreux personnels connaissent une durée affichée très supérieure qui peut dépasser au cours de certaines semaines, parfois très largement, les maximas hebdomadaires (46 h).

Au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la durée hebdomadaire moyenne du travail est comprise entre 38 h et 38 h 30 mais peut être inférieure dans les services déconcentrés (congés supplémentaires, récupérations). Les enquêtes de la Mission révèlent une durée moyenne de 37 h 53 pour une direction

d'administration centrale et de 38 h 29 pour un service déconcentré.

Le ministère de la Justice figure, avec le ministère de la Culture, parmi les administrations de l'Etat où les écarts les plus importants par rapport à la réglementation interministérielle ont été constatés s'agissant de la durée du travail. Ces ministères connaissent par ailleurs une multiplication et une très forte hétérogénéité des durées dérogatoires pratiquées par chaque catégorie de personnel.

Au ministère de la Justice, pour les personnels administratifs, les durées s'établissent officiellement entre 30 h et 39 h mais doivent être revues à la baisse du fait de l'importance des congés supplémentaires attribués à de nombreux agents.

Au ministère de la Culture, seule l'administration centrale fonctionne sur une base indicative de 39 h pour l'ensemble des agents. Ces durées en vigueur doivent être revues à la baisse si l'on tient compte des jours supplémentaires de congé. En revanche, des personnels de bureau dans les services déconcentrés et les établissements connaissent une durée du travail variable (entre 26 h 40 et 41 h 40). Les agents au contact direct du public connaissent des durées comprises entre 24 h 30 et 38 h 20. Les enquêtes de la Mission révèlent des durées hebdomadaires moyennes comprises entre 29 h 05 et 39 h 07.

Au ministère de l'Agriculture, des personnels connaissent des durées du travail en deçà de 39 h dans l'enseignement technique. Certaines catégories de personnels non enseignants sont très en deçà de 35 h. Les commentaires relatifs à l'éducation nationale peuvent être repris pour expliquer cette situation. Cela peut aussi venir de la prise en compte du caractère pénible des travaux de certains personnels. Dans les établissements, le ministère mentionne l'importance des heures supplémentaires. Les personnels administratifs classiques travaillent en revanche sur une base de 39 h hebdomadaires (exception faite des jours supplémentaires de congés). Les enquêtes de la Mission révèlent des durées comprises entre 37 h et 38 h 50 pour les personnels administratifs.

Au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, les durées de travail font en principe référence à la réglementation interministérielle (exception faite des jours de congés supplémentaires). Certains services centraux, dont les 2 directions du personnel, et des services déconcentrés fonctionnent sur une base comprise entre 35 h et 38 h. Certains personnels à activité spécifique connaissent également des obligations de service réduites (parfois en deçà de 35 h). Les enquêtes de la Mission dans des services de ce ministère révèlent pour le secteur travail des durées comprises entre 36 h 40 et 38 h 50 et, pour le secteur affaires sociales-santé, des durées comprises entre 35 h 50 et 38 h 24.

Au ministère des Affaires Étrangères, les durées du travail pratiquées semblent proches de la réglementation interministérielle si l'on excepte les jours supplémentaires de congés. Des durées inférieures ont été constatées pour des personnels à activité spécifique. L'enquête adressée à une direction d'administration centrale révèle une durée de 38 h 55.

Au ministère de la Jeunesse et des Sports, la durée du travail est officiellement de 38 h 45 en administration centrale (exception faite des congés supplémentaires). Cette durée doit être revue à la baisse dans les services déconcentrés et les établissements par extrapolation du régime de congé en vigueur dans les services déconcentrés de l'éducation nationale. Certains personnels à activité spécifique connaissent des durées inférieures du fait d'un nombre très important de jours de congés. La Mission a relevé des durées moyennes hebdomadaires comprises entre 34 h 30 et 36 h 22 dans les services déconcentrés.

Au ministère des Anciens Combattants, la plupart des personnels connaissent des durées inférieures aux 39 h. Les durées affichées officiellement par le ministère varient dans une fourchette comprise entre 37 h 30 et 39 h 30. Certains personnels à activité spécifique sont parfois nettement en deçà de la durée réglementaire. Les enquêtes de la Mission pour les personnels des anciens combattants donnent une fourchette comprise entre 33 h 45 et 37 h 58.

Au ministère de la Coopération, les agents sont redevables de 39 h hebdomadaires. Cette durée peut être inférieure pour les agents en poste à l'étranger du fait des congés supplémentaires. L'enquête adressée à une direction d'administration centrale conclut à une durée de 39 h 10.

Dans les services du Premier ministre, les agents sont redevables de 39 h hebdomadaires. Certains agents connaissent une durée inférieure : 35 h dans les CIRA, 38 h à la Documentation Française. Il existe quelques jours de congés supplémentaires, variables selon les services, mais n'atteignant pas une semaine supplémentaire.

Au secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer, les agents sont redevables de 39 h hebdomadaires.

- En revanche, c'est dans la Fonction publique hospitalière que les durées du travail apparaissent les plus proches des obligations de services.

Pour les travailleurs de jour, la Mission n'a pas relevé de durées inférieures à 35 h : elles s'étalent entre 35 h 30 et 38 h 29.

La durée maximum quotidienne de travail de jour, et parfois de nuit est dépassée par certains agents, de même que l'amplitude maximale en cas d'horaires coupés. Les règles relatives au repos journalier et hebdomadaires ne sont pas toujours respectées, ce qui s'explique en partie par l'absentéisme. Cependant, il convient de relever que le décompte du temps de travail réellement accompli est réalisé dans peu d'établissements. Si certains établissements ont mis au point des procédures de connaissance du temps travaillé par les agents, la plupart ne connaissent qu'a posteriori le temps de travail réalisé par les agents.

- Dans la Fonction publique territoriale

L'enquête publiée par la Gazette des Communes (n° 1482/48 du 21 décembre 1998) montre que 25 % des 580 villes de plus de 10 000 habitants interrogées ont une base hebdomadaire théorique reconstituée de travail inférieure ou égale à 35 h (cf. § 1.5 méthode de calcul). Des durées inférieures à 30h ont même été relevées dans des cas ponctuels (cf. annexe).

La Gazette des Communes relève dans le même numéro qu'" en effet, dans le cadre statutaire, les rémunérations sont partout les mêmes mais les avantages sociaux font parfois la différence. Par exemple, la directrice des ressources humaines d'une mairie qui accorde à ses agents 42 jours de congés ordinaires ne cache pas qu'il s'agit là d'un élément décisif pour recruter des cadres quand le recruteur est en compétition avec des collectivités qui n'accordent que le minimum légal. Les possibilités de congés supplémentaires, la durée hebdomadaire du temps de travail, la couverture sociale, les prestations du COS, l'affiliation au Cnas ou la fourniture de chèques-vacances sont le signe d'une politique sociale attractive ". Elle ajoute qu'" en remettant récemment son rapport au ministre de la Fonction publique sur l'action sociale des collectivités locales, Anne Marie ESCOFFIER, inspecteur général de l'administration, déplorait " le manque de visibilité fâcheux " des politiques sociales des employeurs territoriaux ".

Les durées réelles relevées par les enquêtes de la Mission varient, pour les communes, entre 31 h 17 et 37 h 53 (près de la moitié des communes enquêtées sont en deçà de 35 h), pour les Conseils généraux, entre 36 h 24 et 37 h 52.

L'état des lieux fait apparaître 5 traits marqués :

- L'environnement réglementaire actuel s'avère inadapté. Son cadre rigide n'a pas empêché une extrême diversification des situations qui se sont développées par accumulation de mesures ponctuelles sans réflexion globale.
- La durée hebdomadaire du travail n'est plus qu'une référence théorique tant les instruments de modulation à la disposition des agents sont nombreux.
- Faute de ligne directrice et d'un instrument de mesure uniforme, les différences affichées dans les durées de travail ne sont pas lisibles.
- Des inégalités de traitement des personnels se sont développées sans que des motifs objectifs les justifient ou continuent de les justifier.
- Les souplesses introduites dans l'aménagement du temps de travail n'ont pas été assez axées sur les besoins des usagers mais trop souvent liées à la conclusion d'accords nationaux ou locaux suite à certains conflits.
- Sauf dans des expérimentations récentes, la réduction et l'aménagement du temps de travail n'ont pas été l'occasion d'une réflexion globale sur l'organisation du travail.

[Haut de page](#)

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

2ème partie - Principes à mettre en oeuvre

Dans un environnement en mouvement caractérisé par des besoins évolutifs des usagers, la modernisation de l'administration est un impératif. Il paraît indispensable de profiter de l'aménagement et de la réduction du temps de travail pour procéder à une nouvelle organisation du travail dans les trois fonctions publiques après une réflexion approfondie et une très large concertation afin d'assurer une meilleure efficacité des missions de service public et de répondre aux besoins des usagers et aux aspirations des personnels.

Les expériences en cours dans le secteur privé, dans les entreprises publiques, mais aussi dans les administrations montrent que l'aménagement et la réduction du temps de travail doivent faire l'objet de préalables reposant sur un cadre général suffisamment indicatif mais assez souple pour prendre en compte les spécificités des trois fonctions publiques. Les dispositifs en place doivent être aménagés et les conséquences de l'aménagement et de la réduction du temps de travail doivent être esquissées.

La démarche doit donc s'inscrire dans le temps et suppose une large concertation, doublée de négociations déconcentrées.

Un observatoire, instance de suivi et de mutualisation des expériences, devrait ensuite être mis en place.

2.1. Des préalables nécessaires à la mise en oeuvre

2.1.1. Moderniser la réglementation

2.1.1.1. Uniformiser la mesure du temps de travail

Uniformiser la mesure du temps de travail dans les trois fonctions publiques est un impératif pour lever les ambiguïtés qui existent actuellement en fonction des modalités de décompte adoptées qui n'intègrent pas tous les paramètres de variation de la durée du travail sur l'année.

Il paraît également souhaitable que le cadre général soit appliqué à la Fonction publique territoriale pour trois raisons essentielles.

Si le principe de libre administration des collectivités locales postule un pouvoir entier en ce domaine, les représentants des collectivités locales ont fait valoir que la parité avec la Fonction publique d'Etat faciliterait la mobilité.

Ils ont observé que les disparités provoquaient de véritables blocages et des ressentiments lors des regroupements de communes au sein des districts et communautés urbaines ; qu'elles étaient également, au même titre que le régime indemnitaire, un obstacle aux transferts d'une collectivité locale à l'autre ; ou d'une fonction publique à l'autre.

Lors de la mise en place de la décentralisation, les diversités de temps de travail des services intégrés ont considérablement entravé une gestion homogène du personnel, les réorganisations et les redéploiements.

Des contradictions fortes paraissent devoir être effacées :

- Sur les rémunérations, et le régime indemnitaire, le principe de parité est de règle et rappelé par le Conseil d'Etat. Or, la rémunération est la contrepartie du service fait. Dès lors, admettre les mêmes émoluments pour un service fait dont la durée serait différente reviendrait à nier la parité au regard du tarif horaire.
- Sur les emplois à temps incomplet, les seuils appliqués pour le bénéfice du statut ou du droit à pension reposent aujourd'hui sur une référence hebdomadaire de 39 h, respectivement, 19 h 30 et $32/39^{\text{ème}} = 31 \text{ h } 30$. Il y a donc contradiction à soutenir le principe de liberté de décision sur la durée du travail et prendre comme référence pour ces seuils la réglementation de la Fonction publique d'Etat. La référence de 39 h est aussi utilisée pour le déclenchement des heures supplémentaires.

Le cadre général qui pourrait être instauré reposerait sur une unité commune et un décompte commun.

- L'heure comme unité commune

L'unité qui permet le plus de souplesse est l'heure.

Elle permet notamment de gérer toutes les situations de travail et de non travail.

Les décomptes des congés, des absences et de la durée effective du travail reposeraient sur cette unité commune.

Évidemment, les agents qui travaillent actuellement sur la base d'objectifs (agents chargés de contrôles sur place, contrôle des prix, contrôle fiscal externe, ...) ou qui sont soumis à des déplacements fréquents, continueraient à bénéficier d'une évaluation sur la base d'objectifs.

- Décompter le temps de travail sur l'année

Le décompte annuel permettrait, sans perdre la souplesse introduite, de rétablir une équité entre les fonctionnaires des trois fonctions publiques.

La référence hebdomadaire est désormais théorique et s'y référer sans prendre en compte les autres variables de la durée du travail conduit à masquer la réalité et alimente le sentiment de traitement inégalitaire.

Il s'agit de faire rejoindre le droit aux faits :

- En ne retenant que le nombre d'heures à travailler dans l'année, le fonctionnement et l'organisation du travail resteraient largement modulables en fonction des nécessités du service et des aspirations des personnels (nombre de jours de congés, aménagement du temps de travail, horaires variables modulés ou décalés, cycles pluri-hebdomadaires, roulement, semaine de 4 jours, ...).

Le décompte annuel devrait être borné au moins par l'intégration des prescriptions européennes :

- durée maximale d'une vacation ininterrompue : 6 h
- durée maximale quotidienne

jour : 10 h

nuit : 8 h

- durée maximale hebdomadaire 46 h
(directive européenne : 48 h mais règle interne : 46 h, ...)

- repos :

journalier minimum 11 h par période de 24h

hebdomadaire minimum 70 h par période de 14 j

congé minimum 140 h par an

et le rappel des obligations en matière de pause :

- après 6 h ininterrompues de travail, 15 mn dans le temps de travail
- pause méridienne : 45 mn

- La variation à l'intérieur de ces bornes devrait être adaptée aux nécessités du service et aux aspirations du personnel à un niveau largement déconcentré.
- Le décompte annuel de la durée du travail permettrait également une harmonisation du seuil de déclenchement des heures supplémentaires qui n'interviendrait qu'après dépassement du contingent annuel. Elles seraient prioritairement récupérables, la double compensation devrait être proscrite.

[Haut de page](#)

Sur la base d'une référence hebdomadaire de 35 h sur 5 jours, le contingent annuel à travailler pourrait par exemple être fixé en 1999 dans une fourchette de 1 589 h/an = 7 h x nb de jours/année soit 227 à 1 603 h/an selon que l'on tient compte ou non des 2 jours de fractionnement.

L'article 17 de la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 prévoit un certain nombre de dérogations s'agissant des temps travaillés et des temps de repos.

Cet article précise en effet " Dans le respect des principes généraux de la sécurité et de la santé des travailleurs, les états membres peuvent déroger aux articles 3, 4, 5, 6, 8, 16 (relatifs, respectivement, au repos journalier, au temps de pause, au repos hebdomadaire, à la durée maximale hebdomadaire de travail, à la durée du travail de nuit et aux périodes de référence pour les durées des repos et périodes de travail) lorsque la durée du temps de travail, en raison des caractéristiques particulières de l'activité

exercée, n'est pas mesurée et/ou pré-déterminée ou peut être déterminée par les travailleurs eux-mêmes ". Il ressort notamment de la liste donnée dans ces articles que peuvent faire l'objet de dérogations aux articles sus-évoqués un certain nombre de fonctions existant dans les fonctions publiques telles que les cadres dirigeants ou d'autres personnes ayant un pouvoir de décision autonome.

Des dérogations aux mêmes articles (excepté la durée maximale hebdomadaire de travail fixée à l'article 6) sont également possibles par voie de texte ou d'accords conclus entre partenaires sociaux, " à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordés aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés " pour un certain nombre de fonctions existant dans les trois fonctions publiques :

- activités caractérisées par un éloignement entre le lieu de travail et le lieu de résidence du travailleur ou par un éloignement entre différents lieux de travail du travailleur ;
- pour des activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la protection des biens et des personnes, notamment lorsqu'il s'agit de gardiens ou de concierges ;
- pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production, notamment lorsqu'il s'agit :
 - des services relatifs à la réception, au traitement et/ou aux soins donnés par des hôpitaux ou des établissements similaires, par des institutions résidentielles et par des prisons,
 - des personnels travaillant dans les ports ou dans les aéroports,
 - des services de presse, de radio, de télévision, de production cinématographique, des postes ou télécommunications, des services d'ambulance, de sapeurs-pompiers ou de protection civile,
 - des services de production, de transmission et de distribution de gaz, d'eau ou d'électricité, des services de collecte, des ordures ménagères ou des installations d'incinération,
 - des industries dans lesquelles le processus de travail ne peut être interrompu pour des raisons techniques,
 - des activités de recherche et de développement,
 - de l'agriculture ;
- en cas de surcroît prévisible d'activité, notamment :
 - dans l'agriculture,
 - dans le tourisme,
 - dans les services postaux ;
- dans les circonstances visées à l'article 5 paragraphe 4 de la directive 89/391/CEE ;

en cas d'accident ou de risque d'accident imminent.

Enfin, il peut être dérogé aux articles 3 et 5 (repos journalier et hebdomadaire) par voie de textes ou d'accords conclus entre partenaires sociaux, " à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés, ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de

repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés.

- pour les activités du travail posté, chaque fois que le travailleur, change d'équipe et ne peut bénéficier entre la fin d'une équipe et le début de la suivante de périodes de repos journalier et/ou hebdomadaire ;

- pour les activités caractérisées par des périodes de travail fractionné dans la journée, notamment des personnels occupés aux activités de nettoyage.

Sauf pour les cadres dirigeants ou d'autres personnes ayant un pouvoir de décision autonome, la faculté de déroger à l'article 16 point 2 (période de référence ne dépassant pas 4 mois pour la durée maximale hebdomadaire de travail ne peut avoir pour effet l'établissement d'une période de référence dépassant 6 mois).

La Mission souligne que l'article 18 de la directive prévoit que la mise en oeuvre des dispositions communautaires " ne constitue pas une justification valable pour la régression du niveau général des travailleurs ".

Dotée d'un instrument de mesure uniforme, la durée du travail devra être cependant précisée dans son contenu.

[Haut de page](#)

2.1.1.2. Définir la durée effective du travail

Un autre préalable nécessaire à la mise en oeuvre de la réduction de la durée collective du travail est la mise à jour des durées effectives du travail.

Entre la durée collective théorique (légale ou conventionnelle) et la durée effective individuelle, des écarts peuvent exister, qui doivent être évalués avant l'application de la nouvelle durée collective du travail.

La loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail complète l'article L. 212-4 du code du travail par l'article 5 (premier alinéa) qui précise et stabilise la définition du temps de travail effectif. Cette définition est directement inspirée des formulations retenues par la jurisprudence en fonction des situations rencontrées et des temps particuliers que sont les pauses, les astreintes, les trajets. Cette définition est la suivante :

" Est temps de travail effectif le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles ".

Sont exclus du temps de travail effectif les temps de pauses dont les repas, les temps de trajet à l'exception de ceux qui correspondent à une demande de l'employeur (en partant de l'entreprise), les astreintes dès lors que le salarié peut vaquer librement à ses occupations (peut disposer librement de son temps) et les heures de permanence, autrement dit les heures de présence non actives pendant lesquelles le salarié reste à la disposition de l'employeur sans accomplir de travail effectif.

Il serait souhaitable qu'une définition de la durée effective apparaisse dans une nouvelle réglementation relative au temps de travail au sein de la Fonction publique, réglementation qui prenne en compte également la définition du travail de nuit et le contenu des permanences et astreintes.

A cet égard, la compensation éventuelle des contraintes ou sujétions attachées à certaines missions (travail de nuit, en équipe, pénibilité) devraient également faire l'objet d'une réflexion pour déterminer des critères homogènes. En tout état de cause, le principe de la double compensation temps/indemnités devrait être exclu.

Dans les négociations déconcentrées (cf. 2.1.4.), il sera primordial de s'attacher à déterminer service par service le contenu effectif de la durée du travail pour prendre en

compte, le cas échéant, les spécificités locales.

2.1.2. Assouplir ou élargir les instruments d'aménagement du temps de travail

2.1.2.1. Horaires variables et modulables

Les souplesses introduites aujourd'hui en matière d'aménagement du temps de travail reposent très largement sur l'utilisation des horaires variables et modulables.

Leur généralisation dans le cadre d'un décompte annuel de la durée du travail s'impose.

Cependant, pour éviter les rigidités constatées et rétablir une véritable équité dans la gestion horaire, la réglementation actuelle doit être revue.

- Le contrôle de présence par un système électronique devrait être généralisé. Chaque fois que cela est possible, il devrait être associé à une gestion informatique de la durée du travail, des absences, des avances et retards sur la durée mensuelle moyenne théorique, des minima et maxima quotidiens et hebdomadaires.
- Aux plages fixes qui ne correspondent pas obligatoirement à des périodes pendant lesquelles la présence de tout l'effectif est nécessaire, se verraient substituer une vacation minimum ininterrompue de travail d'une durée à définir (de 3 h à 4 h).
- La gestion du compte débit/crédit pourrait s'effectuer sur l'année ou/et être associée à un compte épargne-temps (cf. § 2.1.2.3.).

2.1.2.2. Créer un compte épargne-temps

A l'instar du secteur privé et pour les mêmes motivations, un compte épargne-temps devrait être instauré dans les fonctions publiques.

Cet instrument répond aux besoins d'aménagement du temps de travail et en l'absence de tout cadre réglementaire des collectivités locales et des établissements hospitaliers l'ont mis en place lors de démarches d'aménagement et de réduction du temps de travail. Certains services de l'Etat ont également éprouvé le besoin de mettre en oeuvre des systèmes très proches.

La loi du 25 juillet 1994 (code du travail, article L 227-1) a institué le compte épargne-temps. Il permet la capitalisation de droits à congés indemnisés par des mécanismes de report des congés annuels et de conversion en temps de primes et indemnités diverses.

Ainsi, les salariés qui le souhaitent peuvent disposer d'un capital-temps pour financer un congé sans solde de longue durée par exemple.

Les modalités d'application sont fixées par une circulaire ministérielle du 30 novembre 1994.

Dans les fonctions publiques, le compte épargne-temps pourrait être ouvert à tous les agents titulaires, sa mise en place suppose d'en définir les conditions, les modes d'alimentation et d'utilisation.

Un cadre général très souple pourrait être tracé pour les trois fonctions publiques, une grande latitude étant laissée à chacune d'elle et à leurs échelons déconcentrés pour prendre en compte les spécificités et en négocier le contenu avec les partenaires sociaux.

- Conditions de mise en place

- adhésion facultative de l'agent ;
- modalités d'alimentation ;
- conditions générales d'octroi des congés ;
- modalités d'utilisation.

- Alimentation du compte épargne-temps

- * Épargne par l'agent

- congés acquis au titre de l'ARTT et éventuellement des congés annuels, dans une limite de cumul à définir ;
 - les primes et indemnités dont les modalités de conversion en heures devraient être convenues ;
 - les heures supplémentaires le cas échéant.

La clé de conversion devrait prendre en compte l'ensemble des éléments de la rémunération. Elle paraît devoir être déterminée dans cette hypothèse au niveau déconcentré.

- * Épargne attribuée par l'administration

Cette forme d'épargne pourrait notamment compenser de façon forfaitaire les obligations faites à certains cadres de travailler au-delà de la durée légale.

- Utilisation du compte épargne-temps

La pratique observée dans le secteur privé conduit à recommander la mise en place de " garde-fous ".

En effet, l'absence de limite peut entraîner l'accumulation de droits de tirage dont le volume s'avère ingérable ou irrécupérable.

Il est donc important de fixer :

- des durées minimales et maximales d'épargne ;
- des durées minimales et maximales de congés ;
- les conditions relatives aux délais des demandes et aux périodes.

[Haut de page](#)

Sur le moyen terme, la gestion du compte épargne-temps doit permettre d'anticiper les absences pour faire face aux nécessités du service.

L'informatique par un couplage horaires variables/compte épargne-temps pourra permettre une gestion prévisionnelle des temps travaillés et non travaillés. Le rôle des chefs de service sera primordial dans la planification du travail et des effectifs nécessaires.

2.1.2.3. Préserver le temps partiel

Il est indispensable de s'interroger sur les effets d'un passage à 35 h sur la pratique du temps partiel :

Il peut être envisagé que de nombreux agents souhaiteront maintenir leur durée de service actuelle par passage à la quotité supérieure de la nouvelle durée réduite. Ceci aurait pour conséquence une perte de poste par la diminution du nombre de fractions d'emplois libérés.

Le calcul de la quotité sur la nouvelle base, évite l'effet mécanique de la RTT : le 90 % deviendrait le plein temps (avec des règles moins strictes en matière de non cumul d'activités), le 80 % deviendrait le 90 % etc... Une exception doit néanmoins être soulignée concernant les plus faibles quotités : le mi-temps (composé essentiellement de mi-temps de droit et de mi-temps enseignant, ou représentant un seuil symbolique pour les autres agents) ne devrait pas être affecté. En conséquence, la quotité de 60 % risque d'être délaissée.

En fait, si ce schéma ne doit pas être écarté, il doit être minimisé.

Les enquêtes de la Mission montrent que les agents à temps partiel des administrations ayant réduit la durée du travail (de nombreuses communes), se sont maintenus sur leur quotité antérieure.

En revanche, dans certains hôpitaux où la 40ème heure effectuée chaque semaine par les agents n'est pas récupérée et que le temps partiel est calculé sur la base de 40 h, la réduction du temps de travail à 35 h, nouvelle base, permettrait en optant pour la quotité supérieure de diminuer légèrement le temps de travail tout en gagnant plus.

- D'autres aspects doivent néanmoins être pris en compte à l'occasion du chantier ARTT : de nombreuses administrations ont évoqué l'effet désorganisant du temps partiel. En même temps, le développement du temps partiel correspond à une évolution positive pour les agents (temps choisi) et permet aux administrations de disposer de fractions d'emplois sur lesquelles elles peuvent recruter notamment dans les grandes unités.
- Plus simplement, le mercredi serait attribué en priorité aux agents travaillant à temps partiel. Dans l'hypothèse de la semaine de 4 jours, pour éviter les inégalités de traitement entre les agents, la définition au niveau national d'un dispositif de roulement paraît souhaitable.
- Le développement du temps partiel peut et doit être poursuivi à condition de définir un cadre et des procédures moins perturbatrices pour le service.

Quelle politique d'incitation au temps partiel ?

Le constat précédent pourrait être l'occasion d'introduire une nouvelle réglementation de cette forme de travail qui s'articule avec le décompte annuel du temps de travail et le compte épargne-temps. Il conviendrait parallèlement de développer d'autres actions pour relancer le temps partiel, et recréer des marges de manoeuvre :

- Une nouvelle réglementation

La question des quotités et des majorations de traitement :

La référence à un nombre limité de quotités autorisées (50 %, 60 %, 70 %, 80 %, 90 %) pourrait laisser la place à une identification en nombre d'heures : les agents pourraient ainsi effectuer un travail sur une durée correspondant aux différentes fractions de la durée annuelle du travail s'étendant entre le mi-temps et le temps plein.

- Ce dispositif apporterait une plus grande souplesse et donnerait une plus grande liberté aux agents dans le choix de leur temps travaillé, allant ainsi dans le sens du projet de directive européenne sur le temps partiel.

- Pour articuler le temps partiel avec le compte épargne-temps, ou même le gérer par son intermédiaire, il faudrait mettre fin aux sursuppléments (80 % payés 85,7 % et 90 % payés 91,4 %). Celles-ci avaient été introduites par l'ordonnance 82-296 pour faire face aux pratiques qui se développaient dans certains services dans lesquels était organisée une cessation concertée d'activité chaque mercredi : le mode du travail à 80 % et à 90 % fut donc calqué par le législateur sur l'application des retenues pour fait de grève (1 jour de grève par semaine = 14 % sur le traitement mensuel). Le maintien de ces sursuppléments sélectifs n'est pas justifiable au regard :
 - des autres quotités qui seraient plus nombreuses mais désavantagées,
 - du système de crédit de congés prévu dans le compte épargne-temps (cf. § 2.1.2.2.),
 - de la possibilité d'organiser le travail sur une semaine de 4 jours.
- Avec une réduction de la durée du travail, la nécessité de ne pas pénaliser les agents le mercredi devrait conduire à établir des priorités tout en faisant face aux nécessités du service.

- Une gestion et des outils plus souples :

Une amélioration de la gestion des rompus passe notamment par davantage de déconcentration. Un assouplissement du fonctionnement des services nécessite la mise en oeuvre coordonnée de l'ensemble des nouveaux outils d'aménagement de la durée du travail (travail en équipe, horaires variables, compte épargne-temps, temps partiel).

- Développer davantage le mi-temps de droit pour raison familiale :

Un élargissement des conditions d'accès au mi-temps de droit pour raison familiale, à l'instar de ce qu'a prévu le rapport final de la récente conférence sur la famille, est envisageable (extension des tranches d'âge).

- Supprimer les obstacles non juridiques au temps partiel pour le banaliser

Une action sur la réglementation est néanmoins insuffisante. Les aspirations des agents au temps partiel sont beaucoup plus importantes (21 % des agents titulaires souhaiteraient travailler à temps partiel) que ne le laisse supposer le nombre d'agents concernés par cette forme de travail (8,7 % pour l'Etat). Maintenir des agents à temps partiel et en inciter d'autres à y recourir suppose plusieurs actions :

- Permettre le respect de garanties en matière de carrière et de conditions de travail : il faut que le passage à temps partiel ne se traduise pas par un maintien de la charge de travail à remplir en moins de temps et qu'il ne gêne pas l'évolution de carrière : une circulaire DGAFP pourrait rappeler le principe d'égalité de traitement entre agents à temps partiel et agents à temps plein en ce qui concerne la nature des tâches confiées et la carrière (avancement, promotion, formation).

[Haut de page](#)

- Développer davantage, comme le préconise le projet de directive européenne, l'information sur le temps partiel : dans un premier temps, cela pourrait se faire au travers d'une grande campagne d'information présentant l'ensemble des instruments d'aménagement et de réduction du temps de travail.

2.1.2.4. Créer des équipes/cellules polyvalentes mobiles

Les équipes polyvalentes mobiles expérimentées dans les établissements hospitaliers sur un site ou multi-sites, dans certains services de la Fonction publique de l'Etat présentent plusieurs avantages qui conduisent à recommander leur généralisation.

Elles permettent, avec du personnel sous statut :

- de compenser les rompus de temps partiel dans les petites unités ou lorsque la substituabilité est faible ;
- de compenser les absences de moyennes durées ;
- de résorber les heures supplémentaires et l'emploi précaire ;
- de faciliter les redéploiements et les réorganisations.

Elles peuvent fonctionner comme les centres de gestion pour les petites communes.

L'intégration des agents dans les équipes peut être l'occasion de les former à la polyvalence et constituer un " sas " avant de prendre un poste plus sédentaire.

Les équipes mobiles polyvalentes pourraient accueillir des agents à temps partiel.

De la même façon, développer et amplifier l'information sur les postes vacants dans les trois fonctions publiques peut notamment permettre de résoudre la question de la compensation des fractions d'emplois libérées par le temps partiel dans les petites unités et permettre des redéploiements (site internet).

2.1.3. Moderniser l'organisation du travail

2.1.3.1. La nécessaire mise à plat de l'organisation existante

L'ARTT doit être l'occasion, en parallèle avec les plans pluriannuels de modernisation, de porter un diagnostic sur l'organisation du travail par sa mise à plat.

La prise en compte des missions et leurs perspectives d'évolution à travers notamment l'introduction des nouvelles technologies, une planification des charges et des besoins doit aboutir à mettre en place une organisation du travail adaptée et adaptable.

L'analyse ne doit pas faire l'économie d'une réflexion sur l'utilité de certaines missions (allègement des tâches), la nécessité d'un enrichissement d'autres missions et sur la simplification des procédures.

La réduction du temps de travail met en jeu nécessairement un grand nombre d'aspects de la vie des services qui interagissent et qu'il faut prendre en compte dans un même mouvement.

Ce processus est long, et exige que tous les acteurs s'y associent. En faire abstraction serait une occasion manquée et un obstacle durable à une véritable réorganisation du travail profitable à tous.

2.1.3.2. Améliorer la qualité du service public en prenant en compte les besoins des usagers et les aspirations des personnels

L'ARTT ne doit pas affaiblir la qualité des prestations rendues mais au contraire doit être saisie comme une opportunité d'améliorer l'efficacité du service public. Une réflexion concertée sur de nouveaux aménagements du temps de travail doit permettre en fonction

des aspirations du personnel et des besoins des usagers :

- soit, un allongement des durées d'ouverture au public (surtout dans certains services de province où l'activité hebdomadaire est très ciblée) ;
- soit, une modulation d'horaire pour faire face à des fluctuations d'activité saisonnières ou non, qui permettra de limiter les heures supplémentaires et de réduire le recours à des emplois précaires ;
- soit, une optimisation des organisations du travail visant à améliorer l'accueil, réduire les temps d'attente, limiter les temps improductifs, les aléas, ...

[Haut de page](#)

- Les attentes des usagers

Des enquêtes générales ont été menées sur les besoins des usagers ; IFOP, INSEE, mais elles sont d'une interprétation difficile car trop globales et calées sur l'organisation existante.

La Mission a eu l'occasion de constater que les attentes des usagers sont multiformes et multidimensionnelles.

Il est bien évident par exemple que les besoins de ces derniers sont forts différents selon le lieu, grandes métropoles, chef-lieu de département, sous-préfecture, ... mais également en fonction des caractéristiques de la région sur le plan industriel ou des services.

L'analyse des besoins des usagers, pour être fiable et déboucher sur des mesures opérationnelles, doit être effectuée à l'échelon local en fonction des services offerts.

Les collectivités locales plus proches des administrés y répondent d'autant mieux que le lien électeurs-élus est plus fort et que les retours d'informations ne sont pas dilués.

Les collectivités locales qui ont entrepris d'ores et déjà l'ARTT ont procédé à une analyse fine des attentes du public. Ce préalable a nécessité des arbitrages pour évacuer les demandes très marginales ou inconciliables avec les coûts.

- Des attentes différentes et très évolutives

Tous les usagers n'ont pas le même statut et les mêmes moyens.

Ainsi, les usagers professionnels disposent d'équipements informatiques qui avec le développement des réseaux permettent des échanges et des procédures à distance par voie dématérialisée.

La mise en place des nouvelles technologies dans l'administration devrait accroître ce type d'échanges, qui accompagnés du télépaiement, limiteront les déplacements et les files d'attente.

La gestion de ces échanges modifiera la nature des informations transmises, les plages d'accès et subséquemment les méthodes et l'organisation du travail.

Ainsi, dans un avenir proche, est-il possible de penser que :

- les demandes de cartes grises par les vendeurs de voitures pourront être télétransmises dans une grande majorité des cas ;
- les déclarations sociales et fiscales seront totalement dématérialisées ;
- les questions et réponses sur n'importe quel thème télétransmises ;

- ... etc.

Les usagers personnes physiques pourront aussi utiliser ces moyens, mais vraisemblablement de façon beaucoup plus progressive en fonction de leur taux d'équipement.

Ils seront plus concernés par les renseignements téléphoniques qui utiliseront des boîtes vocales comme cela existe dans de grandes entreprises (SNCF, EDF, ...).

Avec un aménagement de la durée du travail plus modulable généralisé dans le monde du travail, le public aura la liberté de fréquenter les services sur des périodes qui sont aujourd'hui quasi-désertes.

Les formules d'observation permanente des besoins des usagers devront être développées. L'analyse des éléments fournis par la gestion informatique des files d'attente (ticket pris à l'entrée) sur la concentration des arrivées du public, le temps moyen d'attente permettront la mise en place de moyens adaptés.

Face à ces mutations qui vont introduire un mouvement continu et la coexistence pendant quelques années des procédures anciennes avec les nouvelles, une organisation du travail modulable et adaptable doit être recherchée.

- Les attentes des agents

Ils sont parfois présentées de manière tranchée comme s'il n'existait qu'un modèle de fonctionnaire et que celui-ci serait très différent du profil des salariés du secteur privé.

Cette image caricaturale véhiculée négativement dans l'opinion publique ne résiste pas à l'observation objective.

Comme pour les usagers, les aspirations des agents sont très diversifiées et en prise directe avec leurs conditions de travail, leurs missions, leur vie privée et leur âge, leur localisation.

Loin d'être un obstacle, cette diversité est une richesse qui doit permettre de satisfaire les uns comme les autres dans une organisation du travail concertée et adaptée.

Les formules d'ARTT mises en place démontrent qu'il est possible de concilier les nécessités du service (besoins des usagers notamment) avec l'intérêt collectif et individuel des agents.

Tous n'ont pas le même rythme, les mêmes envies, et le vieillissement progressif marquée par la pyramide des âges peut sensiblement modifier les attentes.

L'aspiration à plus de temps libre, bien que souvent formulée ne peut être considérée comme un postulat de départ sans nuance.

Au cours de toute une vie, le contenu du temps libre et sa forme sont très variables et fortement dépendants de la personnalité, du niveau culturel, de la situation familiale, du conjoint, ...

L'administration regroupe en son sein des agents qui sont une image fidèle de la société.

Ainsi, lors des visites sur place, les entretiens ont permis de constater de fortes divergences dans les souhaits des agents.

Ils se sont tous déclarés attachés au service public mais leur perception de la réduction du temps de travail est variable :

- sous forme de congés supplémentaires mensuels, trimestriels, annuels
- ;

- sous forme d'une réduction quotidienne, ... ;
- sous forme d'une semaine de quatre jours.

Tous font valoir à la fois l'intérêt du service et leur intérêt personnel.

Dans leur intérêt personnel, ils souhaitent accroître la souplesse pour concilier leurs vies professionnelle et personnelle.

Leur position dépend également des services qui sont offerts.

Les parents d'enfants en bas âge organisent leurs journées autour des modalités de garde et d'accueil. Les grands-parents préfèrent accumuler des heures pour partir un long week-end. Les jeunes fonctionnaires transplantés loin de leurs attaches souhaitent la semaine de 4 jours à l'instar de ceux dont le domicile est éloigné du lieu de travail.

Certains préfèrent commencer tôt, d'autres finir tard, ... etc.

Sur les " contraintes " attachées à certains postes, les opinions sont contrastées.

Le guichet est considéré comme contraignant mais certains agents ne voudraient pas l'échanger pour un travail de dossier qu'ils jugent fastidieux par rapport au guichet plus convivial en relation directe avec l'usager " qui vous reconnaît dans la rue " .

Le travail régulier de nuit fait appel au volontariat : il ne manque pas de volontaires car " cela permet de faire dans la journée d'autres choses".

Les expériences d'ARTT engagées ont pris en compte les demandes des personnels souvent à travers un questionnaire établi en concertation avec leurs représentants en comité technique paritaire.

La mise en place d'une nouvelle organisation du travail doit reposer sur une ARTT qui concilie les nécessités du service et les aspirations des agents.

Rechercher au plan local le contenu de ces aspirations est un préalable tout aussi important que l'analyse des besoins des usagers. Ces aspirations sont différentes selon l'âge, le degré de féminisation, le lieu, ...

Les prendre en compte dès lors que les instruments de mesure uniformes sont en place ne créera pas d'inégalité et de ressentiment. La transparence de la démarche paraît ici essentielle.

2.1.4. L'ARTT doit conduire à une large concertation

La nécessité de saisir l'aménagement-réduction du temps de travail pour engager une profonde réflexion sur les méthodes et l'organisation du travail, la multitude des instruments d'aménagement du temps de travail à disposition, les spécificités des trois fonctions publiques et les différentes missions qu'elles exercent, la prise en compte des expériences plaident pour l'instauration d'un cadre général souple permettant des adaptations aux niveaux déconcentrés et la mise en place d'une structure d'aide.

2.1.4.1. Une mise en place adaptée et négociée

Le constat effectué et les expérimentations réalisées démontrent que la réussite de l'aménagement-réduction du temps de travail repose sur la possibilité de l'adapter à tous les échelons. Les préalables nécessaires à la mise en oeuvre (§ 2.1.1. à 2.1.3.) impliquent de mettre au point une méthode acceptée par les différents acteurs. Ils requièrent également que les différentes étapes fassent l'objet d'une réelle concertation et d'un dialogue approfondi avec le personnel et ses représentants dans les instances

paritaires à tous les niveaux.

Le diagnostic, les besoins des usagers et des agents, le contenu de la durée effective du travail doivent être partagés pour que les solutions proposées soient acceptées et appliquées.

C'est pourquoi l'analyse doit être menée au plus près du terrain et les instruments utilisés appropriés à la réalité locale.

Les expériences qui ont donné des résultats (Villes de Strasbourg, Rennes, ...) ont pris du temps, un à deux ans, mais n'ont pas sacrifié les phases de concertation et n'ont pas sauté les étapes.

Cela conduit à préconiser la définition d'un cadre général qui pourrait être décliné dans chacune des trois fonctions publiques, puis aux différents échelons.

[Haut de page](#)

- Le cadre général

Le cadre général applicable aux trois fonctions publiques reprendrait les suggestions formulées dans les § 2.1.1. à 2.1.4. sous forme législative et réglementaire.

Ce cadre général permet une organisation du travail qui, à l'aide des instruments proposés, maintient les souplesses introduites dans la gestion actuelle en infraction avec la réglementation.

L'aménagement et la réduction du temps de travail peut ainsi reposer sur une multitude de formules utilisées simultanément ou séparément (nombre de jours travaillés dans l'année, semaine de 4 jours, horaires par roulement ou décalés, cycles pluri-hebdomadaires, ...).

Dans la mise en place, la dissociation des trois fonctions publiques est indispensable compte tenu de la spécificité de chacune d'elle.

Des orientations et des précisions pourraient être formulées à ce niveau.

En cascade, les ministères, les établissements et les collectivités locales mettraient en place la logique, assortie le cas échéant de recommandations.

Cependant, pour éviter les dérives constatées avec une trop grande rigidité, les services déconcentrés devraient bénéficier de réelles marges de manoeuvre.

- Les sites pilotes

Avant de proposer la généralisation d'une méthode, cette dernière pourrait être testée sur des sites pilotes. Cela éviterait une trop grande dispersion des moyens et des énergies et, s'ils sont choisis avec pertinence, permettrait un enrichissement profitable à tous les autres services.

Un plan d'actions et un calendrier devraient être fixés.

2.1.4.2. Mutualiser les expériences et accompagner la démarche d'aménagement-réduction du temps de travail

La Mission a pu observer que de nombreuses expérimentations intéressantes d'aménagement et de réduction du temps de travail avaient été menées ou engagées sans qu'elles aient été portées à la connaissance des autorités administratives.

Parfois même, c'est un article de presse qui a suscité sa curiosité alors même que

l'administration de tutelle l'ignorait.

Corrélativement, les interlocuteurs rencontrés, ouverts à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, sont très demandeurs d'une boîte à outils méthodologique et d'exemples.

Ils ont souvent regretté l'absence d'une instance centralisant les expériences réussies ou non et les restituant.

Ils font valoir que l'expertise et le conseil externes permettent un recul que n'ont pas toujours les gestionnaires et favorisent l'acceptation du diagnostic par les différents acteurs.

- Créer un comité de pilotage interministériel d'aménagement-réduction du temps de travail

Le rôle de ce comité consisterait :

- A élaborer un Observatoire de l'aménagement-réduction du temps de travail :
 - les documents et informations collectés par la Mission devraient y être versés, un modèle type d'analyse de la durée du travail et son aménagement serait établi pour être télétransmis et traité par informatique,
 - la banque de données ainsi constituée pourrait être consultée,
 - le suivi des expériences pourrait emprunter la même voie.

Une mutualisation des savoirs pourrait ainsi enrichir l'action de tous.

- A donner des consultations d'expertise ou/et de conseil :
 - par messagerie,
 - par téléphone,
 - par télécopie, ...
 - ...
- A réfléchir plus généralement sur l'aménagement et la réduction du temps de travail :
 - situation de veille,
 - réflexion sur la compensation des missions exercées dans des conditions particulières (cf. 2.1.1.2.).

Ce comité structurellement léger devrait être interministériel pour recueillir les données des trois fonctions publiques, chacune d'elles pouvant puiser dans l'autre des éléments intéressants dans des domaines comparables.

Pour que le comité fonctionne de façon opérationnelle, il devrait avoir des relais.

- Mettre en place des comités de pilotage ministériels et locaux

Ils serviraient de relais et d'intermédiaire au comité interministériel. Ils seraient constitués dans les directions du personnel et de l'administration ou les directions des ressources humaines chaque fois qu'il en existe. Des correspondants locaux devraient irriguer les services.

En outre, une formation des personnels d'encadrement sur les méthodes d'organisation et l'aménagement et la réduction du temps de travail pourrait être organisée.

Cette formule permettrait dans les meilleures conditions de décliner le cadre général dans sa forme déconcentrée et de faire un bilan des expérimentations sur les sites

pilotes.

2.1.4.3. La conduite de l'ARTT : une proposition de " boîte à outils "

1. Mesurer les besoins des usagers (questionnaires, entretiens, gestionnaires de files d'attente)
2. Estimer les aspirations des personnels (questionnaires, entretiens)
3. Mettre à plat l'organisation du travail, notamment :
 - les procédures
 - les circuits d'informations
 - les coordinations et les complémentarités
 - les moyens matériels et leur optimisation
 - bilan utilité/coût
 - hiérarchisation, planification des tâches
 - déterminer les pics et les creux d'activité
4. Mettre en place un comité de réflexion et des groupes de travail pour définir des axes de propositions selon un rapport gagnant/gagnant
5. Associer les personnels et leurs représentants aux différentes étapes de la réflexion
6. Définir le contenu de la durée effective du travail
7. Faire la liste des instruments d'aménagement du temps de travail utilisables :
 - déterminer les conditions d'utilisation de chaque instrument
 - fixer les garde-fous, horaires variables, compte épargne-temps
8. Déterminer l'effectif nécessaire en fonction de la nouvelle organisation du travail et des charges
9. Définir les modalités de planification des présences et de la gestion des horaires, les arbitrages et leur niveau
10. Planifier le travail, son organisation et l'aménagement du temps de travail
11. Engager les négociations en répartissant ce qui relève de l'ensemble des services et ce qui doit être déconcentré
12. Prévoir des expérimentations et des sites pilotes
13. Mettre en place une logistique : relais centraux et déconcentrés pour impulser, appuyer et adapter les réformes (comité de pilotage)
14. Fixer un calendrier tout en gardant à l'esprit qu'une réflexion débouchant sur des solutions efficaces et légitimes nécessite de prendre du temps et de prévoir les moyens nécessaires (1 à 2 ans)

2.2. La compensation de l'ARTT

L'aménagement-réduction du temps de travail conduit in fine, lorsqu'il est mis en place selon la méthode proposée, à s'interroger sur ses conséquences en termes de moyens.

Compte tenu des constats réalisés dans l'état des lieux, notamment sur la durée du travail actuelle, il est évident que l'aménagement et la réduction du temps de travail reposant sur une meilleure organisation du travail, s'appuyant sur les nouvelles technologies, une extension de la polyvalence et la formation des agents pour répondre aux besoins des usagers, induisent des gains de productivité.

[Haut de page](#)

2.2.1. Une complémentarité entre services

En effet, des pics d'activité saisonniers rendent parfois nécessaires des effectifs importants qui sont ensuite sous-utilisés le reste du temps. Simultanément, un accroissement temporaire d'activité peut exiger des renforts en personnel dans d'autres services. Des complémentarités peuvent être trouvées à l'intérieur d'un même service ou, dans un même lieu, entre différents services de l'Etat.

Ainsi à l'intérieur d'une unité administrative, des services de traitement de dossiers peuvent venir renforcer temporairement des services d'accueil du public dont la capacité doit être adaptée au jour le jour, voire heure par heure, à l'afflux du public. En retour, les agents de guichet peuvent, à certaines périodes de l'année ou de la journée, participer à l'instruction des dossiers. De même, des opérations exceptionnelles (type dispositif d'aide aux chômeurs de longue durée) ou cycliques peuvent justifier des regroupements de moyens provenant de différentes administrations.

2.2.2. Des expériences positives pour le service public comme pour les agents

Des expériences intéressantes existent déjà en interne : ainsi, en préfectures, mi-temps/guichet / instruction des demandes de cartes de séjour des étrangers, dispositif temporaire d'accueil des étrangers pendant la " campagne étudiants " à l'aide de personnels issus des sections naturalisation, fonctions de renseignements téléphoniques confiées à des secrétaires, ...

Au delà de son impact positif sur la qualité du service public, cette polyvalence est souvent très appréciée des agents qui y voient un enrichissement de leurs tâches, la formation à de nouveaux métiers, une plus grande diversité dans leur activité quotidienne et, en définitive, un plus en matière d'évolution d'intérêt du travail.

Cette formule permet également d'accompagner le changement en amorçant des modifications de fonctions dictées par l'évolution des techniques et des métiers. Ainsi, la diminution du poids de la dactylographie dans le travail de secrétaire peut laisser progressivement la place à de nouvelles tâches, donc engendrer une évolution de la fonction.

2.2.3. Une solidarité qui suppose une véritable volonté politique locale

La polyvalence est souvent la règle dans les petits services, la communication interne ainsi que la proximité du public incitant à des ajustements naturels. Dans les services plus importants et cloisonnés, cette solidarité n'est pas automatique. Elle doit donc être réfléchie et organisée.

L'introduction d'une certaine souplesse dans l'organisation nécessite un examen au plus près du terrain des complémentarités possibles (pics saisonniers, services pouvant détacher des agents pendant des durées limitées, formations nécessaires, ...).

Elle exige également une véritable politique de formation et la formalisation des procédures internes afin de donner aux agents les outils pour remplir correctement leurs fonctions multiples en toute sérénité et de compenser le manque d'expérience.

2.2.4. De nouveaux modes de partage de moyens

La multiplicité des fonctions suppose un apprentissage rapide. Cette formule n'est donc pas adaptable aux fonctions exigeant une forte technicité ou une importante expérience professionnelle dans le cadre d'une logique métier (domaines d'expertise technique notamment).

Les expériences de pôle de compétence (immobilier, juridique) montrent qu'un travail en commun permet d'améliorer la qualité du service à moyens constants. Les compétences pointues d'un seul agent sont en effet utilisées par plusieurs services, là où chaque service consacrait une énergie importante pour faire acquérir et entretenir cette compétence.

[Haut de page](#)

La mise à plat de l'organisation et la concertation permettront d'apprécier les besoins nouveaux en personnels.

- L'aménagement-réduction du temps de travail peut donc être installé dans un jeu à sommes positives ou gagnant/gagnant.

Les usagers voient leurs besoins mieux pris en compte, les agents bénéficient d'une réduction du temps de travail assortie d'une plus grande souplesse dans les horaires. L'administration se modernise et renforce la qualité du service public.

- Le décompte annuel de la durée du travail permet de résorber le travail précaire et certaines heures supplémentaires (celles qui sont substituables) en les transformant en emplois statutaires sans accroître le coût.

L'exemple du Conseil général de la Haute-Garonne, ou de la ville de Strasbourg, ou de certains établissements hospitaliers le montre.

Sauf cas particuliers ou exceptionnels, la réduction du temps de travail est incompatible avec une logique d'heures supplémentaires.

- Néanmoins, dans certains services comportant des emplois en cycle ou en roulement, la RTT pourrait nécessiter des ajustements ou des redéploiements d'emplois à l'intérieur de la fonction publique, pour sauvegarder la qualité du service.
- La réduction du temps de travail génère la question salariale : l'opportunité ou non d'envisager une modération salariale pour l'avenir dépasse le cadre de la Mission.
- Au delà d'un accroissement net de productivité, une compensation de la diminution globale du temps de travail peut être trouvée dans une meilleure mobilité d'emploi des agents, ainsi que dans une redéfinition de certaines missions et une évolution de certains postes.

2.3. La spécificité du travail des cadres

Le temps de travail des cadres a longtemps été un sujet largement ignoré, pour ne pas dire " tabou ", dans la Fonction publique comme dans le secteur privé. Cet état de fait est en train d'évoluer très rapidement : il suffit pour s'en convaincre de constater le nombre d'articles de presse consacrés au sujet. Il n'est pas possible de ne pas intégrer ce dossier dans la réflexion sur l'aménagement et la réduction du temps de travail d'autant plus qu'il n'est pas loin de constituer une " exception française " par rapport à certains pays étrangers. Les administrations devront savoir proposer, au même titre que les entreprises, des réponses aux aspirations encore diffuses mais réelles d'une catégorie professionnelle qui s'interroge fortement sur les conditions de mise en oeuvre d'une réduction du temps de travail.

Sur le principe, la Mission considère que l'application des 35 heures aux trois fonctions publiques doit concerner les cadres au même titre que les autres catégories, mais dans des conditions qui devront au préalable être précisées pour prendre notamment en compte la diversité des situations, la spécificité des fonctions et la nécessité d'une évolution professionnelle et culturelle d'un encadrement sur lequel repose directement l'efficacité du service public.

2.3.1. Les attentes des cadres

Même si aucune enquête spécifique aux cadres n'a été menée par la Mission, les éléments recueillis, notamment au cours d'entretiens individuels, montrent que l'application des 35 heures aux cadres de la Fonction publique sera, comme pour le privé, un sujet d'une grande sensibilité. Ceux-ci ont en effet pris conscience, ou le feront très vite, qu'une réduction du temps de travail les concerne à double titre :

- Ils seront, le moment venu, en première ligne pour mener la réflexion sur les réorganisations nécessaires, les procédures à adapter, les modalités à privilégier pour rendre compatibles les souhaits individuels et l'obligation d'une plus grande efficacité collective. Ils auront bien évidemment à conduire des négociations, nationales ou locales, à accompagner puis à évaluer l'impact et le bien-fondé des nouvelles pratiques. Bref, c'est sur eux que reposera la charge de la conduite du changement inhérente à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, charge qui viendra s'ajouter aux tâches et contraintes actuelles.
- Mais justement, beaucoup n'y croient guère. Et notamment ceux que leurs responsabilités actuelles amènent à dépasser largement les 39 heures, et qui ne voient pas comment une réduction de leur temps de travail serait possible sans une réduction de leur charge.

Ces interrogations, cette crainte de " faire les frais de la mesure en étant chargé de l'appliquer sans en bénéficier " doivent être prises en compte puisque l'encadrement aura effectivement un rôle primordial à jouer. L'année 1999 devrait être consacrée à approfondir les conditions de l'application aux cadres de la réduction du temps de travail, en s'inspirant des considérations suivantes que la Mission a souhaité mettre en évidence.

2.3.2. Prendre en compte la diversité des situations

La notion de cadre devra être clairement définie : c'est à partir de cette définition que pourra être soigneusement examinée l'application de la mesure décidée.

Cela étant, il devrait également être admis que l'exercice de certaines fonctions ou responsabilités n'entre pas dans le cadre strict de la mesure du temps de travail.

La prise en compte du niveau des responsabilités exercées conduira sans doute à

distinguer trois populations :

- celle, la plus nombreuse, qui appliquera normalement la durée légale ;
- celle, à l'inverse, pour laquelle la limitation du temps de travail ne peut être effectivement appliquée compte tenu de la fonction (en principe, les cadres supérieurs de direction) ;
- et la population intermédiaire, pour laquelle une réflexion, y compris locale, déterminera quels postes ou quelles fonctions imposent une durée du travail supérieure à la durée légale, et quelles en sont les contreparties. Par rapprochement avec le code du travail, c'est dans cette population que trouverait à s'appliquer la notion de " forfait ", le " forfait tous horaires " étant lui réservé à la population précédente, très réduite.

Les modalités d'application des 35 heures à l'encadrement seraient donc liées non pas au grade mais aux fonctions effectivement exercées. Elles seraient décidées après une réflexion menée au sein de chaque administration, la DGAFP assurant une cohérence d'ensemble.

Dans le même temps, un travail de fond permettra d'analyser les raisons de l'inflation du temps de travail chez certains cadres, afin d'y remédier progressivement.

[Haut de page](#)

2.3.3. S'attaquer aux causes d'allongement du temps de travail

Il est devenu indispensable d'étudier objectivement, en y impliquant les intéressés, les motifs qui ont conduit ces dernières années à une augmentation régulière du temps de travail de certains cadres.

Une telle étude, à mener dès que possible, fera certainement ressortir des contraintes réelles, liées par exemple au poids des responsabilités ou aux spécificités du service public.

De même, l'intérêt pour le travail et les matières traitées entraîne une implication forte, qui laisse peu de place à la mesure de son temps de travail effectif.

Mais devraient également apparaître les mauvaises méthodes de travail (réunionnisme, délégations absentes ou insuffisantes), les modes de management inadaptés (le manque de précision sur les missions/objectifs/résultats conduit le supérieur hiérarchique à juger sur le temps de présence plutôt que sur la qualité du travail effectivement réalisé), et bien sûr les causes culturelles. Pourquoi le " rester tard " est-il chez la plupart de nos voisins européens, ou même aux États-Unis, un signe d'inefficacité professionnelle et chez nous une composante de l'image qualitative ou sociale du cadre ?

Toute réflexion sur la réduction du temps de travail des cadres est indissociable d'une réflexion sur l'organisation du travail et sur les comportements individuels et collectifs des intéressés. La base de cette réflexion pourrait être la valeur ajoutée du cadre et sa mesure, qui n'est pas forcément liée à la durée de présence constatée sur le lieu de travail.

Chargés de mettre en oeuvre les 35 heures dans les meilleures conditions pour l'intérêt de leurs agents et l'efficacité du service public, les cadres doivent s'interroger dans le même temps sur leurs propres pratiques, leurs priorités, leur rôle dans l'adaptation aux évolutions des missions qui leur sont confiées. C'est à cette condition que la très grande majorité d'entre eux pourra bénéficier du passage aux 35 heures, ou à tout le moins d'une réduction significative de leur temps de travail, sans répercussion négative sur la qualité de leur engagement professionnel.

2.3.4. Offrir des outils adaptés

Comme pour les autres agents, mais plus encore pour les cadres, il conviendra de trouver le bon équilibre entre les règles impératives définies au plan national pour chacune des trois fonctions publiques et la souplesse nécessaire au niveau de la mise en oeuvre, pour prendre pleinement en compte la diversité des situations. Une application trop uniforme pourrait conduire à des erreurs, y compris par rapport à quelques nouvelles " idées reçues " (si une très grande majorité des cadres de la région parisienne préfèrent une réduction en nombre de journées, la réduction quotidienne recueille souvent les suffrages en province).

Les cadres auront bien sûr accès à un compte épargne-temps dans les mêmes conditions que les autres agents dès lors qu'ils appliquent les 35 heures. Pour les " forfaités ", des règles devront être posées et respectées pour favoriser progressivement la récupération en temps plutôt qu'en argent, au-delà du forfait. Ces récupérations en temps ne devront pas pouvoir s'accumuler, sauf à s'inscrire dans le cadre d'un compte épargne-temps.

Une exploration des pistes visant à faciliter l'accès au temps partiel des agents occupant des emplois d'encadrement et de direction devrait être engagée.

2.3.5. Positionner les cadres au centre de la démarche 35 heures

Le rôle primordial des cadres en la matière, leur crainte d'assumer la charge sans récolter le moindre bénéfice, la nécessité de les impliquer totalement dans ce qui va être pour le service public une remarquable opportunité de modernisation, ... tout cela oblige à mettre les cadres au centre de la démarche, dans le " discours " comme dans la pratique.

Il conviendra donc de les légitimer le moment venu dans leur rôle de mise en oeuvre, qui passe à la fois par une amélioration des organisations de travail -y compris la leur- et par la prise en compte des aspirations des divers acteurs (agents, mais aussi usagers du service public). L'accent sera mis à cet égard sur le dialogue social et l'écoute, ainsi que sur les aspects méthodologiques.

L'année 1999 devrait donc être utilisée à sensibiliser de façon spécifique les cadres sur le rôle qu'ils joueront le moment venu dans la mise en place des 35 heures, sur les risques et les conditions de succès de l'opération, sur l'avantage qu'ils pourront en retirer pour eux-mêmes, dès lors qu'ils accepteront une véritable " mise à plat " de leurs méthodes de travail pour dégager les améliorations possibles.

[Haut de page](#)

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

L'état des lieux fait apparaître une diversité très importante de la durée du travail dans les trois fonctions publiques et, d'ores et déjà, diverses propositions et mesures ont été intégrées dans le corps du Rapport.

L'ARTT doit avoir un grand mérite : celui de débattre d'une nouvelle organisation du travail, de ranimer le dialogue social et de rétablir l'égalité entre les fonctionnaires.

La Mission considère que :

1. L'ARTT doit être une formidable occasion d'une remise à plat de l'organisation actuelle du temps de travail dans les fonctions publiques d'autant plus qu'on assiste à une accélération des mutations technologiques modifiant l'organisation et les méthodes de travail et conduisant à des gains de temps (induits par une plus grande efficacité).

A la suite d'une très large concertation, une mesure commune et homogène de la durée du travail devrait être mise en place dans les trois fonctions publiques qui permettrait un traitement égalitaire de tous les fonctionnaires et faciliterait la mobilité. Un cadre national s'impose, il doit s'accompagner d'un renvoi aux niveaux déconcentrés.

Ce n'est qu'après cette mise à plat et cette nouvelle organisation que pourront être déterminés les ajustements nécessaires, le cas échéant, dans des secteurs déterminés. La transformation des heures supplémentaires et une accentuation de l'effort en faveur de la résorption de l'emploi précaire constituent à cet égard une des réponses possibles.

Il est à noter que lors des entretiens, les organisations syndicales, s'appuyant sur la qualité du service, ont considéré les besoins en emplois comme première conséquence

de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Cette large concertation devra également prendre en compte les spécificités de chacune des administrations et de leurs échelons déconcentrés permettant de répondre aux aspirations des personnels et aux besoins des usagers.

2. Un comité de pilotage et un Observatoire doivent être mis en place pour aider et accompagner la mise en oeuvre de l'ARTT dans les trois fonctions publiques afin de mutualiser les savoir-faire. Des cellules de suivi devront également voir le jour au niveau local.

3. Enfin, la création d'un Collège des Grands Employeurs Publics placé auprès du Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation pourrait permettre d'éviter les diversifications et dérives recensées par la Mission, et de maîtriser notamment le dénombrement des effectifs, la masse salariale, la durée du travail,...

[Haut de page](#)

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

ANNEXE 1 FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

[Ministère des Affaires Étrangères](#)

[Ministère de l'Agriculture](#)

[Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement](#)

[Ministère de la Culture et de la Communication](#)

[Ministère de la Défense](#)

[Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie](#)

[Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie](#)

[Ministère de l'Emploi et de la Solidarité \(secteur travail, emploi et formation professionnelle relevant de la DAGEMO\)](#)

[Ministère de l'Emploi et de la Solidarité \(secteur affaires sociales-santé relevant de la DAGPB\)](#)

[Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement](#)

[Ministère de l'Intérieur](#)

[Services généraux du Premier Ministre](#)

[Ministère de la Jeunesse et des Sports](#)

[Ministère des affaires étrangères](#)

Effectif budgétaire :

7 606 agents (agents contractuels des services et des établissements culturels non inclus).

Textes :

Textes interministériels ;

Nota : les affaires étrangères, à l'image d'autres ministères, recourent beaucoup à des régimes de travail qui ne font actuellement l'objet d'aucune réglementation interministérielle (permanences, astreintes, travail en équipe, voire travail de nuit si on exclut la réglementation de cette forme de travail uniquement sous l'angle indemnitaire).

Durée et aménagement de la durée du travail :

Administration centrale (et établissements publics sous tutelle)

Personnels administratifs classiques

Le ministère des affaires étrangères a indiqué qu'en dehors de la direction des communications, du chiffre et de l'information dont les missions spécifiques donnent lieu à une organisation du travail décrite ci-dessous, les directions d'administration centrale fonctionnent selon un horaire fixe correspondant en principe à la durée réglementaire de 39 h hebdomadaires. La sous direction de la gestion des emplois et des carrières estime que si les personnels d'encadrement peuvent travailler au delà de cette durée, la durée réglementaire est globalement respectée pour les autres agents.

L'HORAIRE VARIABLE : ce dispositif n'existe qu'à l'OFPPA (depuis 1995) et dans les services du ministère implantés à Nantes (depuis 1998). Les affaires étrangères précisent que ce dispositif rencontre l'adhésion des personnels. Le dispositif, sur une base de 39 h ou de 38 h 45 (Nantes), est légèrement plus large que ce qui est préconisé par la circulaire interministérielle qui en est pourtant à la base (cf. modalités de report ci-dessous).

A l'OFPPA, les plages fixes s'étendent de 10 h à 16 h. La pause méridienne dure au moins 40 mn et au plus 3 h 10, à prendre entre 11 h 25 et 14 h 35. Le compte débit-crédit peut osciller entre -5 h et + 8 h au cours d'une période (1 mois). Si le solde excédentaire est supérieur ou égal à 2 h, il peut être transformé, à hauteur de 2 fois par mois, en une demi-journée de récupération. Si le solde excédentaire est égal ou supérieur à 5 h, il peut être transformé, à hauteur d'une fois par mois, en une journée de récupération.

Dans les services de Nantes, après plusieurs tentatives de réflexion infructueuses (réticences des personnels et des syndicats), l'administration a engagé un travail sur le sujet de l'introduction de l'horaire variable en concertation avec les représentants du personnel. Un projet de règlement intérieur a été approuvé par le CTP et les personnels en 1998. Les plages fixes s'étalent de 9 h 15 à 11 h 30 et de 14 h 00 à 16 h 30. La pause méridienne de 45 mn est à prendre entre 11 h 30 et 14 h 30. Le compte débit-crédit fait l'objet d'un report sur la période suivante à concurrence de + 8 h et de - 6 h. Chaque agent a la faculté de transformer un solde excédentaire supérieur ou égal à 3 h en une demi-journée et 6 h en 2 demi-journées ou une journée de récupération, une fois par mois.

LE TEMPS PARTIEL : peu développé aux affaires étrangères puisque 4 % de l'effectif total de ce ministère exerce selon cette formule. Ceci découle toutefois de la limitation de cette formule à l'administration centrale (cf. infra les agents en poste à l'étranger). Les demandes de temps partiel émanent à hauteur de près de 80 % de personnels de catégorie C. Plus de 70 % des agents concernés choisissent la formule du 80 %. 95,5 % des agents à temps partiel sont des femmes.

LES PERMANENCES ET LES ASTREINTES : elles sont particulièrement développées au sein des services centraux des affaires étrangères : certains agents doivent effectuer périodiquement des permanences dont la typologie et les rétributions varient (parfois aucune récupération) :

La permanence de nuit (toute l'année, y compris les périodes de fête) : assurée par des agents de catégorie A (à l'exception des responsables assurant la permanence de cabinet), elle recouvre une fonction de veille et d'alerte (analyse des télégrammes, contact des familles en cas de trouble ou d'évacuation d'un poste à l'étranger, assistance des français en difficulté hors des frontières). Elle ouvre droit à une demi-journée de récupération, à prendre le lendemain ou le lundi suivant si l'astreinte a eu lieu durant le week-end.

La permanence de cabinet (samedis, dimanches et jours fériés) : fonction de veille et d'alerte, à l'instar de la permanence de nuit, elle ne donne pas lieu à récupération.

La permanence de direction (samedis dimanches et jours fériés) : fonction de veille et d'alerte assurée par l'équipe de direction et tous les agents de catégorie A, elle ne donne pas lieu à récupération.

La permanence de secrétariat (les samedis, dimanches et jours fériés) : assurée par des secrétaires sur le fondement du volontariat. Ces permanences sont rémunérées en heures supplémentaires, sachant qu'une demi journée de récupération est accordée à l'agent ayant assuré trois permanences consécutives à la direction des affaires politiques et de sécurité.

Les permanences spécifiques à certains services : elles concernent le service intérieur, le service de l'interprétariat, la direction de la presse, de l'information et de la communication, l'hôtel du ministre, l'agence de voyage et le détachement de sécurité.

Personnels à activité spécifique :

Les personnels en poste à la direction des communications, du chiffre et de l'information se répartissent en trois grandes catégories constituant le centre des transmissions fonctionnant de manière continue :

Supervision/exploitation : une permanence est assurée 24 h/24 avec des plages horaires quotidiennes variant de 5 h 30 à 24 h consécutives, sachant qu'un régime spécial est prévu pour le samedi et le dimanche : de 7 h 30 le matin à 7 h 30 le lendemain matin.

L'amplitude de la journée de travail, fixée à 11 h, est dépassée une fois par semaine, selon que l'agent aura effectué une permanence de nuit (12 h) ou qu'il aura été de permanence un week-end (24 h). Ce tour de service constitue un aménagement sectoriel actuellement établi sur le fondement du volontariat. Il a été élaboré en accord avec les agents du CTD sollicités pour ces permanences, à leur demande, et en l'absence de réglementation générale dans la fonction publique. Des chiffreurs et des personnels de niveau C participent également à ce service de permanence.

Attributions : les agents ont des plages horaires d'une durée maximale de 5 h (travail sur console) comprises entre 6 h 30 et 20 h, du lundi au samedi, l'horaire du dimanche étant de 8 h à 12 h. Un samedi sur quatre, l'horaire de travail se situe sur les plages horaires suivantes : 6 h 30 à 10 h ou 8 h à 12 h 30. En outre, un week-end sur 8, l'horaire de travail est compris le samedi entre 12 h et 18 h et le dimanche entre 8 h et 12 h. Le repos compensateur est pris le lundi de la semaine suivante. Au delà de la complexité de ce dispositif, il apparaît que la durée moyenne doit être très en deçà de la durée réglementaire mais que le week-end est travaillé.

Diffusion du courrier extérieur : la pénibilité du travail a conduit à limiter les plages quotidiennes à un maximum de 6 h 30. La durée moyenne est de 34 h, sauf cas de sous-effectif avec une durée pouvant

aller jusqu'à 46 h (maximum hebdomadaire de la circulaire interministérielle).

Étranger

L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL doit tenir compte des contraintes propres à certains pays. En fonction de la pénibilité du climat, les agents en poste dans certains pays observent des plages travaillées atypiques (tôt le matin, pas d'activité l'après-midi et reprise du travail en fin d'après-midi). Certains us et coutumes peuvent en outre exiger une modification de l'organisation hebdomadaire du temps de travail (un jour de semaine constituant un jour férié par exemple, à la place du dimanche).

Par ailleurs, c'est par une démarche déconcentrée que s'opère en tant que de besoin la recherche de solutions répondant le mieux possible aux attentes du public. Ainsi, chaque chef de poste se doit d'être localement à l'écoute du public français et étranger afin d'adapter, par exemple, les heures d'ouverture du poste pour la délivrance des visas. Ceci débouche notamment sur des permanences et astreintes (cf. infra).

LE TEMPS PARTIEL : cette formule est inconnue des agents en poste à l'étranger. Le ministère précise que si, en administration centrale, les effectifs sont suffisamment importants pour garantir un seuil de tolérance plutôt élevé dans les octrois de travail à temps partiel, il ne saurait en être de même à l'étranger. Il ajoute qu'à l'exception des représentations diplomatiques de grande taille, le nombre des agents en fonction dans les ambassades, consulats ou services culturels supporterait plus difficilement des séquences non travaillées du fait du temps partiel. C'est une position constante de la DRH. Le ministère évoque également les délais d'acheminement des courriers parfois aléatoires en fonction de l'emplacement géographique du poste qui rendent difficile une gestion des demandes de temps partiel (délai de 2 mois pour la demande de l'agent). Pour justifiée qu'elle soit, cette position demeure fragile au strict plan juridique car le décret du 20/07/1982 ne prévoit pas de restriction à l'encontre des personnels en poste à l'étranger. Le ministère précise que les textes spécifiques se rapportant aux agents en fonction à l'étranger ne semblent pas avoir été prévus pour des fonctionnaires à temps partiel (ainsi, aucun texte n'indique dans quelles conditions l'indemnité de résidence serait versée, ni comment le droit à mutation serait apprécié pour un agent exerçant à mi-temps).

LES PERMANENCES ET ASTREINTES : un système de permanence de nuit et durant les fins de semaine et les jours fériés existe afin d'assurer une représentation de tout instant. La permanence du samedi matin doit s'effectuer au consulat, celle du samedi après-midi, du dimanche et des jours fériés peut être assurée au domicile de l'agent désigné.

LE RÉGIME DES CONGÉS : le régime découle du décret du 28 mars 1967 modifié fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et de ses EPA en service à l'étranger. L'agent en service à l'étranger a droit à un congé annuel, avec ou sans voyage payé par l'administration. La durée minimale du congé annuel est de 30 jours consécutifs, sous réserve que les droits à congés correspondant soient acquis. Cette durée peut être fractionnée à la demande des personnels ou dans l'intérêt du service. Une gestion locale des congés détermine les périodes et le nombre de jours de congés qu'elle réactualise en permanence en fonction des effectifs réels au sein des services.

Les droits à congés administratifs sont calculés à raison de 3,5 jours, 4 jours, 4,5 jours ou 5 jours par mois de service à l'étranger. Le nombre de jours de service à l'étranger ouvrant droit à congés est mesuré du jour de la prise de service inclus à la date de cessation des fonctions. Tout agent qui ne profite pas de ses droits à congé acquis peut les cumuler avec ceux des années suivantes. Les congés peuvent être cumulés dans la limite de 60 jours pour les postes situés en Europe ou en bordure de la Méditerranée, et de 90 jours dans les autres postes. La durée du congé inclut toutefois les samedis, dimanches et jours fériés. Les fonctionnaires en poste à l'étranger bénéficient à la fois des fêtes légales françaises et des jours fériés du pays d'accueil ; toutefois, le ministère a précisé que le nombre des jours fériés accordés ne peut être supérieur au nombre accordé à l'administration centrale.

A noter que lorsque le congé est pris à l'occasion d'un changement d'affectation, les agents de catégorie A et B perçoivent un traitement de grade avec réduction de 50 % de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement en cas de mutation de poste à poste. Les agents de catégories C et les enseignants perçoivent dans cette situation 100 % de leurs émoluments. Si le congé est " intercalaire " (ne précède pas un changement d'affectation), l'agent, quelles que soient sa catégorie ou son statut, perçoit la totalité des émoluments qu'il percevrait en situation de présence au poste. Ceci découle du décret 93-490 du 25 mars 1993 qui visait à rapprocher en période de congé, les conditions de rémunération des agents de catégorie A et B de celles des agents de catégories C et des enseignants.

Ministère de l'agriculture

Effectif :

Corps administratifs d'administration centrale : budgétaire : 1.325
réel : 1.222

Personnels des services déconcentrés : budgétaire : 14.067
réel : 13.501

Personnels des établissements d'enseignement technique :
budgétaire : 7.466
réel : 7.945

Personnels des établissements d'enseignement supérieur :
budgétaire : 6.092
réel : 6.150

Agents affectés au contrôle des abattoirs : 1 275 agents (vétérinaires-inspecteurs, vétérinaires contractuels techniciens, préposés sanitaires préposés sanitaires contractuels)

Ingénieurs d'agronomie, du génie rural, des eaux et forêts et des travaux assurant un service d'enseignement dans l'enseignement technique : 730 personnes (350 ingénieurs d'agronomie et IGREF, 380 ingénieurs des travaux).

Textes

Textes interministériels ;

Nombreux textes régissant chaque catégorie de personnel (cf. document annexe) ;

Arrêté du 21 mai 1996 fixant les services du ministère dans lesquels s'applique l'expérimentation de l'annualisation du temps partiel ;

Note de service DGER/SDESR/N°96-2075 du 18 juin 1996 (enseignement supérieur) ;

Note de service DQ/SDAAF/n° 83:n° 8011 du 20 janvier 1983 (agents affectés au contrôle des abattoirs) ;

Note de service Direction générale de l'enseignement et de la recherche n° 2002 du 11 janvier 1991 (ingénieur assurant un service d'enseignement dans l'enseignement technique).

Durée du travail et aménagement de cette durée

Personnels administratifs classiques (services centraux et déconcentrés)

Les agents sont redevables d'une durée hebdomadaire de travail de 39 h conformément au statut général. La moyenne théorique ne peut de fait dépasser 38 h 20 en raison des congés supplémentaires accordés.

Face à des pics d'activité, essentiellement dans les services déconcentrés (gestion des aides agricoles, européennes, période de monte dans les dépôts d'étalons, programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole), le travail est le plus souvent absorbé par les agents affectés dans les services. En cas d'insuffisance d'effectif, il est généralement fait appel à des contractuels saisonniers ou occasionnels sur la base de l'article 7 du décret 86-83 du 17 janvier 1986. La durée moyenne d'emploi de ces agents non titulaires n'excède pas trois mois.

L'horaire variable est expérimenté depuis 1985 dans quelques bureaux d'administration centrale, mais, ayant touché dans les faits très peu d'agents, cette expérimentation n'a pas fait l'objet d'une généralisation.

Le temps partiel concerne 15,1 % des agents d'administration centrale et 14,8 % des agents des services déconcentrés avec une très large dominance de la quotité de 80 %.

Des jours supplémentaires de congés sont accordés selon une tradition très établie à l'occasion de certaines fêtes légales (Noël, nouvel an, Pâques et Pentecôte). Cette pratique ne concerne que les agents d'administration centrale, les services déconcentrés relevant en ces matières de l'autorité des préfets.

Les personnels des établissements d'enseignement agricole, technique et supérieur

Établissements publics d'enseignement technique :

Il existe une extrême variété d'horaires, notamment au sein des personnels d'enseignement :

Les personnels enseignants : à l'image de la situation en vigueur à l'éducation nationale, la durée peut varier selon la discipline et selon le grade de l'agent (entre 15 h et 26 h d'enseignement).

Seule la durée effective de travail de 2 catégories de personnel a été quantifiée précisément à 39 h hebdomadaires : conseillers principaux d'éducation et chefs de pratique d'écoles régionales d'agriculture. Néanmoins, avec un congé correspondant aux vacances scolaires, ces personnels connaissent une moyenne hebdomadaire de travail effectif très en deçà de la durée réglementaire.

Quelques catégories de personnel non enseignant connaissent un régime de travail nettement en deçà de la durée réglementaire :

- surveillant d'externat de l'enseignement agricole : 32 h (33 h si service mixte) ;
- maître d'internat de l'enseignement agricole : 34 h, la durée de service au dortoir, de l'extinction des feux au lever des élèves, étant comptée pour 3 h 33 h si service mixte ;
- surveillant des établissements d'enseignement agricole : 36 h.

Néanmoins, cette durée doit être fortement revue à la baisse en moyenne hebdomadaire, puisque ces personnels bénéficient d'un congé correspondant aux vacances scolaires.

Les personnels administratifs et les personnels ouvriers, de service appartenant aux corps de catégorie C et de laboratoire affectés dans les établissements publics nationaux et locaux d'enseignement technique et de formation professionnelle agricoles sont redevables de 1677 h dont 30 jours (31 jours en zone B) durant les vacances scolaires.

Le congé annuel est par conséquent équivalent à la durée des vacances scolaires moins 30 jours.

Les agents doivent en principe fournir 40 h hebdomadaires durant l'année scolaire, soit 36 semaines. Cet horaire est réparti sur 5 jours ou 5 jours et demi selon la pratique des établissements, 38 h hebdomadaires pendant la période des congés scolaires (6 semaines) auxquelles s'ajoutent 9 h à répartir en concertation avec les personnels concernés pour arriver au total de 1 677 h. Compte-tenu des sujétions de service auxquelles ils sont soumis pendant l'année scolaire, ces agents bénéficient d'un congé annuel de 49 jours ouvrables (donc comprenant le samedi) décomptés par année scolaire plus 1 jour de repos en plus du dimanche qui se trouve dégagé en période de vacances scolaires. La durée des congés dont ces personnels peuvent bénéficier durant la période estivale ne peut être inférieure à 30 jours consécutifs. Les congés doivent être pris pendant les périodes de vacances scolaires.

Les personnels d'accueil (concierges) logés par nécessité absolue de service connaissent une durée hebdomadaire de service fixée à 50 h pendant la période scolaire. Le service est assuré de 7 h 30 à 19 h et le samedi de 7 h 30 à 13 h (le service des personnels d'accueil doit être organisé afin de lui permettre de s'absenter de l'établissement 2 h par jour ; ce temps est porté à 3 h 3 fois par semaine). Durant la période hors scolaire, les obligations de service des personnels d'accueil sont fixées à 39 h. S'agissant des congés, le ministère de l'agriculture ne mentionne pas un régime différent de celui des ATOS décrits ci-dessus (ces personnels sont l'objet de la même note de service).

Pour plusieurs catégories de personnel, le ministère de l'agriculture a précisé que la durée effective de travail hebdomadaire n'était pas quantifiable (fonctions d'inspection et de direction). La durée effective des congés est quant à elle variable.

L'horaire variable est inconnu des personnels des établissements publics d'enseignement technique.

Des permanences sont assurées par les personnels occupant des fonctions de responsabilité durant les périodes de congés scolaires, le week-end, les jours fériés, les jours chômés. Un tableau des permanences est réalisé à cet effet. Les personnels administratifs, ouvriers de service, appartenant à un corps de catégorie C et les personnels de laboratoire appelés à exercer ses fonctions un dimanche ou un jour férié devront bénéficier d'un repos compensateur d'une journée dans le courant de la semaine précédente ou suivante. Si ce service correspond à un travail supplémentaire, il donnera alors droit à un repos compensateur d'un jour et demi.

Presque toutes les catégories de personnel connaissent des heures supplémentaires : celles-ci sont très variables selon les catégories de personnel. Sur 8994 enseignants de l'enseignement technique agricole public, 2 437 effectuent des heures supplémentaires, en moyenne 2,3 h par semaine. Plusieurs catégories effectuent plus de 150 h supplémentaires par an : une partie des maîtres auxiliaires, des professeurs et chargés d'enseignement d'éducation physique et les agents contractuels de l'enseignement agricole. Les majorations d'horaires des personnels ouvriers, techniques et de services logés par nécessité absolue de service ne peuvent être appelés à assurer leurs fonctions en dehors de leur horaire normal qu'à titre exceptionnel. Le supplément horaire qui peut être demandé sans compensation peut atteindre par année scolaire 200 h de travail ou 400 heures de présence. Au delà de cette limite, cela donnera lieu à un repos compensateur. Les agents dont l'horaire de travail est supérieur à l'horaire qui leur est normalement applicable bénéficient d'un repos compensateur égal aux heures effectuées en supplément.

Le taux de temps partiel est supérieur à la moyenne de la FPE au sein des établissements publics d'enseignement techniques (plus de 19 % des agents), même si certaines catégories de personnel y échappent totalement. Les quotités les plus utilisées varient selon la catégorie de personnel.

Les congés sont importants, comme cela a été indiqué pour chaque catégorie de personnel des établissements de l'enseignement technique puisqu'il correspondent le plus souvent aux vacances scolaires (-30 jours pour les ATOS). Ils sont variables pour les inspecteurs de l'enseignement agricole et les directeurs d'établissement.

* Nota : il est important de préciser qu'en cas de congé maternité portant sur tout ou partie des vacances scolaires d'été, un report de congé annuel sur la période de travail est possible à concurrence de 31 jours consécutifs (aucun report sur la période de travail pour les périodes pré ou post natales intervenant durant les autres périodes de vacances). Les personnels ingénieurs, les professeurs logés par nécessité absolue de service peuvent être autorisés à s'absenter sur la période des vacances scolaires durant un maximum de 2 semaines pour mettre à jour leurs connaissances, préparer leurs cours de l'année ou participer à titre privé à des colloques ou voyages d'études sur les questions techniques de leurs compétence. Les congés maladie qui interviendraient au cours de ces absences n'ouvrent pas un droit strict à récupération.

L'enseignement supérieur :

Les personnels enseignants connaissent comme dans l'enseignement technique une durée du travail très variable.

Les personnels de filières administratives et formation recherche (IATOS) en fonction dans les établissements d'enseignement supérieur sont redevables de 1 716 h sur l'année universitaire (la durée hebdomadaire effective de travail pouvant varier de 32 à 46 h). La semaine de travail comporte 6 jours ouvrables. Au regard des besoins communs aux établissements d'enseignement supérieur, la modulation se limite, en règle générale, à une fourchette allant de 38 à 41 h. Une grande autonomie dans l'organisation des horaires est laissée aux établissements dans le respect des règles relatives aux repos et aux congés (une concertation du conseil intérieur ou de l'instance qui en tient lieu sera saisie et exprimera son avis sur les propositions du directeur, une consultation des agents et de l'équipe de travail devra intervenir). Le tableau des services et des congés fera l'objet d'un affichage dans chaque service.

Il peut être demandé sans compensation aux personnels IATOS logés par nécessité absolue de service un supplément horaire pouvant atteindre par année universitaire 200 h de travail effectif ou 400 h de

présence. Au delà de cette limite, le dépassement donnera lieu à l'octroi d'un repos compensateur. Les personnels d'accueil logés par nécessité absolue de service connaissent une durée hebdomadaire de travail fixée à 50 h durant la période universitaire. Le service est organisé afin de leur permettre de s'absenter de l'établissement 2 h par jour. Ce temps est porté à 3 h 3 fois par semaine (système identique à celui des établissements d'enseignement technique).

Le taux de temps partiel pour l'ensemble des personnels des établissements d'enseignement supérieur est inférieur à celui des établissements d'enseignement technique : de l'ordre de 12,8 %. La quotité de 80 % est très dominante.

Le droit à congés découle de la répartition des 1 716 h de travail au cours de l'année universitaire. Les pratiques antérieures fixant à 49 jours ouvrables le droit à congé peuvent être maintenues dans le cadre de la nouvelle réglementation. Cependant, le nombre de jours ouvrables pourra être différencié afin de tenir compte, d'une part, des horaires allégés pratiqués par certains agents (cf. modulation ci dessus) et, d'autre part, des compensations dues aux agents ayant réalisé un horaire renforcé du fait des nécessités ou de l'organisation du service. Le congé dû pour une année universitaire de service accompli peut être reporté jusqu'au 31 décembre de l'année civile en cours. Le ministère de l'agriculture précise qu'il convient que les agents bénéficient dans l'année, s'ils le souhaitent, d'une plage de congés de 30 jours consécutifs (en règle générale en période estivale). Un tableau prévisionnel des congés sera dans toute la mesure du possible, établi en même temps que le tableau organisant les services pour l'année universitaire en cours.

Personnels à activité spécifique :

Les agents affectés au contrôle des abattoirs :

- Si la note de service rappelle que la durée est réglementairement fixée à 39 h, elle met en place une pondération des heures de travail de 80 minutes par heure de travail accomplie avant 6 heures, après 18 heures ou en cas de cadence particulièrement rapide, de 70 minutes dans les autres cas. Une pause de 15 à 20 mn est comptée dans le temps de travail. Ce régime de travail serait justifié par les cadences (chaîne) et le bruit important.

Les ingénieurs d'agronomie, du génie rural, des eaux et forêts et des travaux assurant un service d'enseignement dans l'enseignement technique :

- Ingénieur d'agronomie et IGREF : la durée du travail est inférieure aux 39 h fixées par la réglementation et s'établit sur une base de 594 h réparties sur 36 semaines ; la durée hebdomadaire des enseignements ne peut excéder 16 h 30 mn.
- Ingénieurs des travaux : la durée du travail est inférieure aux 39 h fixées par la réglementation et s'établit sur une base de 648 h réparties sur 36 semaines ; la durée hebdomadaire des enseignements ne peut excéder 18 h.

* * *

L'expérimentation de l'annualisation du temps partiel pour l'ensemble des services du ministère ne peut être considérée comme positive : 25 agents au 30 avril 1997 concentrés dans seulement 5 des 12 services arrêtés pour l'expérimentation (aucun agent dans les 6 établissements d'enseignement concernés). 88 % de cet effectif travaillent selon la quotité du 80 %.

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Effectifs concernés

Budgétaire 1998 : 2.553 agents

Textes de référence

Textes interministériels

Décret n° 86-675 du 14 mars 1986, art 17 : agents techniques des parcs nationaux,

Décret n° 86-676 du 14 mars 1986, art 21 : techniciens des parcs nationaux,

Un décret en préparation reprendra, pour les agents de la filière technique des agents de l'Office national de la Chasse, les dispositions de l'article 84 du décret n° 95-1272 du 6 décembre 1995,

Décret n°86-574 du 14 mars 1986, art 4 et arrêté du 1er août 1986 : gardes-pêche du Conseil supérieur de la pêche.

Durée et aménagement de la durée du travail

Personnels administratifs classiques

Les agents sont redevables de 39 h hebdomadaires. En moyenne annuelle, c'est-à-dire en tenant compte des jours supplémentaires de congés (cf. infra), la durée effective est au maximum de 38 h 18, mais peut être en deçà dans les services déconcentrés.

En administration centrale, 3 plages horaires sont utilisées (avec pause déjeuner de 45 mn ou de 1 h) pour réaliser 7 h 48 par jour.

Les services du personnel indiquent que des facilités d'horaires sont prévues pour les mères de famille ayant au moins un enfant de moins de 6 ans, à concurrence d'une demi-heure le matin ou le soir, aux agents habitant loin de leur lieu de travail qui peuvent décaler l'horaire de leur prise de fonction dans la mesure où leur durée journalière du travail n'est pas modifiée.

Chaque service déconcentré a adopté l'organisation de son temps de travail qui lui a paru la plus adaptée. Certaines directions régionales ont choisi de laisser leur personnel opter entre plusieurs horaires fixes, des agents étant ainsi présents dans le service sur des plages plus longues. D'autres services déconcentrés ont adopté un horaire variable.

La durée des congés annuels a été fixée à 31 jours en administration centrale (combinaison de l'application de la réglementation interministérielle et du maintien de pratiques antérieures plus favorables). Dans les services déconcentrés, existe par rapport à cette norme une certaine marge d'initiative locale, dans la mesure où, notamment, il est d'usage que les préfets autorisent l'ensemble des personnels de l'Etat à bénéficier de congés particuliers à certaines occasions.

Des permanences existent en dehors de l'horaire officiel, notamment dans les secrétariats de direction, lesquelles donnent lieu à récupération.

S'agissant des heures supplémentaires, sachant que la gestion des personnels du ministère est prise en charge par d'autres administrations, principalement les ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture, elles sont attribuées aux différents personnels suivant les critères et le mode de gestion propre à chacune de ces administrations.

Personnels à activité spécifique

Le statut de certains agents prévoit une obligation de service allant au delà des heures normalement travaillées : pendant la nuit, les dimanches et jours fériés.

Il en est ainsi :

- des agents techniques des parcs nationaux,
- des techniciens des parcs nationaux,
- des agents de la filière technique des agents de l'Office national de la Chasse,
 - des gardes-pêche du Conseil supérieur de la pêche.

Le respect de ces obligations rend donc nécessaire une organisation spécifique du travail et une modulation particulière des horaires de travail.

Les agents en fonction dans la filière technique de l'Office national de la chasse peuvent être amenés à assurer un service pendant les dimanches, les jours fériés ou de nuit, ou au delà des limites fixées pour la durée hebdomadaire de travail (39 h). L'agent en temps de repos peut être appelé à reprendre le travail exceptionnellement (sur instruction à confirmer par écrit de ses supérieurs hiérarchiques ou sur réquisition d'une autorité compétente). Le dépassement d'horaire hebdomadaire constaté sera obligatoirement compensé par un temps de repos équivalent pris dans la semaine qui suit.

Compte-tenu des particularités de leur régime de travail, ces agents peuvent bénéficier d'une modulation de leurs horaires hebdomadaires de service sur l'année (entre 32 et 46 h hebdomadaires, le volume horaire annuel étant de 1 833 h). Cette modulation n'est possible que si elle est prévue dans les objectifs annuels des services concernés. Les semaines prises au titre des congés annuels sont réputées correspondre à une durée de 39 h de service.

Une présence minimale d'effectif de 50 % est requise.

La règle générale qui veut que les services assurés les dimanches et les jours fériés soient comptabilisés pour le double de leur valeur réelle fait l'objet d'applications particulières compte-tenu de la filière et du groupe auquel appartient l'agent considéré. Chaque agent doit pouvoir bénéficier de 26 samedis et 26 dimanches de repos par an, ceux-ci devant être répartis de telle sorte qu'une fin de semaine de repos soit attribuée au minimum par mois.

Au cas où une semaine comporte un jour férié, la durée hebdomadaire du temps d'activité est fixée au 4/5ème de 39 h répartie en principe sur 4 périodes de 24 h sous réserve des nécessités de service.

A la demande de l'agent, et si l'intérêt du service le permet, les 2 jours de repos hebdomadaires, peuvent être pris de façon non consécutive.

Les agents effectuent également des permanences de service qui sont planifiées (indemnisées).

S'agissant des gardes-pêche, un arrêté du 1er août 1986 prévoit la possibilité de repos compensateurs d'une durée " au moins égale ".

Certains personnels des directions régionales de l'environnement, notamment ceux qui sont en service dans les cellules " annonce de crues " sont soumis à des astreintes dont l'organisation est différente dans chaque service. Elles sont soit permanentes tout au long de l'année, soit effectives seulement en période de " fort risque ". Le traitement de ces astreintes est variable selon la catégorie de personnel concernée (rémunération ou récupération).

L'exemple de la direction régionale de l'environnement de Lorraine :

L'astreinte mobilise 19 personnes. Un agent est en général d'astreinte 17 semaines par an. Le paiement des astreintes est assuré suivant les dispositions statutaires propres à chaque agent. L'astreinte des chefs de service n'est pas rémunérée. En tenant compte des astreintes, l'horaire hebdomadaire durant lequel les agents travaillent ou peuvent être amenés à travailler est de 39 h (situation de veille), 50 à 70 h (situation de préalerte), 77 à 90 h (situation d'alerte).

Chaque crue nécessite la réalisation de permanences pouvant aller jusqu'à une centaine

d'heures supplémentaires par semaine pour certains personnels.

Pour certains agents, le travail en crise remplace le travail hors crise. Pour la majorité des autres agents, le travail en crise vient en surcharge du travail hors crise, ce qui entraîne un report du travail normal après la crise, provoquant ainsi des retards dans certains dossiers et une surcharge de travail postérieurement à la crise par l'accumulation des dossiers. La crise est donc indirectement génératrice d'heures supplémentaires difficilement quantifiables car reportées sur le mois suivant.

Les crises sont génératrices d'un grand nombre d'heures supplémentaires, qui sont, pour la grande majorité récupérées, ce qui désorganise fortement le fonctionnement du service hors crises.

La rémunération des heures supplémentaires, comme celle des astreintes, est fonction du statut de l'agent, et notamment de son ministère de tutelle, ce qui entraîne de sérieuses difficultés de gestion. En particulier, la rémunération, les modalités de paiement, les modalités de majoration des heures de nuit, de week-end et de jours fériés peuvent varier fortement à travail égal et à qualification équivalente. Ainsi, un technicien de l'agriculture aura droit au paiement des astreintes alors qu'un technicien à un grade équivalent du ministère de l'équipement n'y aura pas droit. Cette situation crée des inégalités de traitement difficilement compréhensibles pour les agents. Il en ressort un sentiment d'injustice nuisible à la bonne ambiance dans le service et donc à la qualité du travail réalisé.

Ceci est un exemple parlant de l'absence de coordination interministérielle sur ces questions.

Par ailleurs, la séparation rigide des lignes budgétaires servant à payer les astreintes et les heures supplémentaires crée des inégalités de traitement et cause de grandes difficultés dans la gestion des remplacements d'astreintes. En particulier, les OPA, qui émargent sur le chapitre 31.93 n'étant que 2, la gestion des astreintes et des heures supplémentaires de ces agents ne dispose d'aucune marge de manoeuvre liée à l'effet de masse.

La DRE Lorraine précise que l'application des 35 h au service d'hydrologie et d'annonces des crues est problématique. Elle souligne qu'en période de crise, il n'est déjà pas possible de respecter les 39 h hebdomadaires tant sur la semaine que sur le mois. Aussi, l'application des 35 h ne peut, selon elle, s'envisager qu'avec, soit, un renforcement des crédits d'heures supplémentaires pour payer la réduction du temps de travail, soit par une annualisation du temps de travail, déjà appliquée de fait par le biais des récupérations, accompagnée d'un renforcement des effectifs.

Pour certains personnels, la DRE de Lorraine évoque une restructuration en cours des horaires visant notamment à réduire les besoins en heures supplémentaires.

[Ministère de la Culture et de la communication](#)

Effectifs : 12.000 agents

Dont : - administration centrale : 1.442
- services déconcentrés et établissements publics : 10.558

Détail pour les personnels d'accueil, de surveillance et de magasinage (effectif hors vacataire) :

- 2.749 agents concernés, répartis de la manière suivante :

Direction des musées de France et établissements publics sous tutelle: 1.892 agents ;

Direction du patrimoine : 408 agents dont 278 sont affectés à la Caisse nationale des monuments historiques et des sites (CNMHS : établissement public administratif) ;

Direction du livre et de la lecture (Bibliothèque nationale de France) : 59 agents ;

Direction des archives de France : 142 agents ;

Autres directions et établissements publics : 158 agents.

Textes de référence

Textes interministériels ;

Décret 95-239 du 2 mars 1995 relatif aux statuts des corps d'accueil, de surveillance et de magasinage ;

Décret n° 94-462 du 26 avril 1995 portant statut de la caisse nationale des monuments historiques et des sites. Les rythmes de travail sont liés à chaque monument.

Durée du travail et aménagement de cette durée

La durée du travail :

Durée hebdomadaire :

Le service du personnel et des affaires sociales a indiqué les durées des différentes catégories de personnels. Ces durées varient dans des proportions importantes selon les catégories mais aussi au sein d'une même catégorie. Des durées très en deçà de la durée en vigueur pour les fonctionnaires sont reconnues par le service du personnel :

Il ressort de ces informations que seule l'administration centrale fonctionne selon une base de 39 h pour l'ensemble des agents. Les horaires sont en principe fixes en administration centrale.

En revanche, les personnels effectuant un travail de bureau sans contact direct avec le public dans les services déconcentrés connaissent des durées variables comprises officiellement entre 37 h et 39 h. Les horaires sont en principe fixes pour ces personnels. Des agents de bureau travaillent en deçà de 39 h dans les établissements, parfois 35 h.

Dans les établissements et groupes d'établissements du ministère, il ressort des informations fournies par l'administration centrale que les durées hebdomadaires de travail sont comprises entre 33 h et 39 h. Les durées les moins importantes concernent les agents en contact direct avec le public ou intervenant sur le terrain. Des organisations du travail spécifiques (cf. infra) ont été développées.

Les agents au contact du public des centres de documentation des DRAC travaillent 35 h/semaine.

Le ministère précise que d'une manière générale, l'encadrement dépasse ces horaires.

Néanmoins, les durées annuelles en heures fournies par le ministère de la Culture et par les enquêtes de la Mission, tenant compte notamment des jours de congés supplémentaires, donnent des éléments beaucoup plus parlants pour apprécier le temps réellement travaillé :

Durées annuelles et hebdomadaires moyennes :

Les durées annuelles de travail des différentes catégories de personnel révèlent une extrême diversité :

- pour les agents au contact direct du public, les durées varient officiellement entre 1 548 h et 1 610 h mais seulement entre 1 104 h et 1 290 h pour les musées nationaux hors Louvre (entre 1 035 h et 1 215 h si l'on exclut les 2 quarts d'heures de pause quotidien). Au Louvre, ces personnels travaillent entre 1 604 h et 1 725 h. En application de la réglementation interministérielle la durée du travail hebdomadaire moyenne de travail de ces agents est donc comprise entre 24 h 30 et 38 h 20.

- pour les agents effectuant un travail de bureau sans contact direct avec le public, les durées varient officiellement entre 1 200 h et 1 872 h : entre 1 200 et 1 716 h dans les

établissements publics, entre 1500 et 1 680 h dans les écoles, 1 716 h en administration centrale, 1702 h à 1 794 h dans les DRAC. En application de la réglementation interministérielle, la durée hebdomadaire de travail de ces agents est par conséquent comprise entre 26 h 40 et 41 h 40.

L'horaire variable est relativement peu répandu : il est pratiqué à la BNF (plages de 8 h à 20 h) et dans un établissement public (PI). Une présence est obligatoire entre 10 h et 14 h et entre 14 h et 16 h à la BNF et entre 11 h et 14 h à la BPI. A la BNF, un crédit de 4 h peut être récupéré sur la semaine suivante. Sur le mois le total des récupérations dépasse par conséquent les prescriptions interministérielles.

Des organisations du travail spécifiques ont été développées, lesquelles peuvent expliquer les durées annuelles évoquées ci-dessus qui sont en deçà de la durée réglementaire s'appliquant aux fonctionnaires :

Les personnels d'accueil, de surveillance et de magasinage dépendant de la direction des musées de France, de la direction du patrimoine et de la direction du livre et de la lecture connaissent une durée et une organisation du travail qui varient selon chaque établissement, domaine ou monument.

Un grand nombre d'agents travaillent un week-end et un jour férié sur deux et la prise de congé l'été est limitée pour tenir compte des nécessités de sécurité et d'ouverture des services au public. Les heures supplémentaires et le travail dominical sont soit récupérés, soit indemnisés.

Dans les services cités ci-dessus, sont également concernés par cette organisation du travail, les techniciens de service culturel (spécialité surveillance) et des personnels de la filière ouvrière.

Dans certains monuments, sites et domaines, les agents n'effectuent 39 h hebdomadaires qu'en période touristique. Au cours de l'hiver, certains agents connaissent une durée du travail équivalant à 6 h par jour. Il peut toutefois leur être demandé d'assurer leur service au delà de ces horaires.

Au Louvre, le travail des agents en contact avec le public est fondée sur le principe de 9 jours travaillés sur 14. Le service est alternativement de 4 ou 5 jours par semaine avec jours de repos pas toujours consécutifs. Les personnels d'accueil du public ne travaillent pas en principe le mardi. Pour les personnels d'accueil des groupes, la durée du travail oscille entre 4 h et 10 h 30.

Le travail continu ou en équipe est souvent pratiqué :

- par les agents en contact avec le public dans les musées nationaux (le plus souvent 2 équipes entre 8 h 30 et 20 h), avec 18 jours travaillés sur 30. Des cycles variables existent au centre Georges Pompidou (parfois modulables selon les semaines).
- par les agents de la BNF, avec repos le dimanche + 1 jour fixe (arrêté pour un an) ou autres jours pour les agents assurant régulièrement un service dominical.
- pour tout type de personnels dans certains établissements publics (travail en continu et en équipe) et dans les écoles nationales d'Art et manufactures (travail en continu).

Le travail de nuit est un élément important de l'organisation du travail dans les musées nationaux, les monuments historiques et à la BNF mais donne lieu à des durées du travail très variables. Les agents des musées nationaux travaillent en principe de 17 h 30 à 8 h 30, soit 15 h. Une nuit équivaut à 2 jours de travail. Ces agents travaillent entre 1 401 h et 1 472 h par an. Au Louvre, 10 nuits (18 h-9 h) de travail par mois sont effectuées par les agents de surveillance A la BNF, les agents travaillent 8 h par nuit sur 4 nuits suivies de 4 jours consécutifs de repos.

L'annualisation des horaires n'existe que pour les agents de la BNF au contact direct avec le public selon une base de 1 548 h et par certains agents vacataires à temps partiel du Louvre. Une réflexion est en cours pour appliquer l'annualisation aux musées nationaux.

Des astreintes et permanences compensées de manière différentes sont pratiquées au ministère de la Culture : dans les musées nationaux (possibilité de travail nocturne compensée par la prise en compte du temps de trajet dans le temps de travail, à raison d'une demi-heure par jour), à la

BNF (astreintes pour intervention éventuelle de nuit et en week-end effectuées par les contractuels selon un roulement ; l'indemnisation est forfaitaire), au centre Pompidou (permanences de direction le week-end et les jours de fêtes, compensées par des récupérations) dans les écoles (concierges et gardiens compensés par l'attribution d'un logement ou des primes dominicales) et en administration centrale (gardiens logés).

Des heures supplémentaires sont obligatoires à la BNF (le dimanche hors planning réguliers le recours aux heures supplémentaires faisant l'objet de rémunération ou de récupérations). Dans les établissements publics, la rémunération ou la récupération sont pratiquées pour les heures supplémentaires que les agents ont l'obligation d'effectuer.

Au Louvre, les personnels d'accueil et de surveillance se voient attribuer 10 h supplémentaires par mois sur la base d'un temps plein correspondant aux 20 mn estimées nécessaires par jour pour s'habiller et se déshabiller. En cas de congé maladie inférieur à 3 mois, les heures supplémentaires continuent à être payées pour les fonctionnaires. Pour les personnels d'accueil de groupe et les régisseurs d'auditorium, les heures supplémentaires sont récupérées pour le nombre d'heures effectuées.

Au musée d'Orsay, des heures supplémentaires sont effectuées par quasiment toutes les catégories de personnel mais dans des proportions très différentes. Elles sont le plus souvent forfaitisées. Le volume d'heures supplémentaires annuelles des personnels (titulaires et vacataires) s'élève à 38 604, soit plus de 120 h en moyenne par agent concerné par des heures supplémentaires.

Les jours de repos non pris (dimanche, jours fériés ...) pour les agents des musées nationaux, de la BNF et des établissements publics donnent lieu à des compensations très variables : compensation de 16 à 24 jours/an dans les musées nationaux, récupération (1 journée pour 6 h) ou indemnisation (majoration des montants versés existants) à la BNF, récupération double ou indemnité au BPI. Enfin la seule récupération est parfois possible (DRAC, EPIAR Nice).

Pour les personnels de surveillance du Louvre, un jour férié non travaillé (équipe de sortie) est récupéré. En revanche, les jours fériés sont travaillés sur la base du volontariat et ouvriront droit à rémunération : 11 à 13 h supplémentaires (avec en outre récupération de la journée si son équipe était de sortie). Pour les dimanches travaillés, une prime est versée (une prime supplémentaire est accordée pour les dimanches effectués entre mai et septembre dont le taux est majoré à partir du 10ème dimanche).

Le temps partiel représente 9 % des agents du ministère. La quotité de 80 % domine largement, suivie du 80 % puis du 50 %.

Dans l'ensemble des services du ministère de la Culture et de la communication, les agents bénéficient d'une semaine supplémentaire de congés, dite " semaine Malraux " ou " semaine d'hiver ". Le ministère indique toutefois que de nombreuses catégories de personnels connaissent plus que ces 30 jours de congés : il précise ainsi, dans les établissements publics de la Culture, les congés varient entre 30 et 70 jours (un minimum de 36 jours à la BNF d'après l'étude du cabinet Jean PLANET Conseil), dans les écoles entre 35 et 66 jours.

[Ministère de la défense](#)

Le ministère de la défense possède des structures qui n'ont rien de commun avec celles des autres départements ministériels (absence de services déconcentrés au sens propre du terme notamment). Une autre particularité de l'organisation de ce ministère réside dans la variété de ses missions, des statuts de ses personnels (nombreux ouvriers d'Etat) et des organismes qu'il englobe (écoles, hôpitaux, établissements industriels etc ...). Le ministère reconnaît qu'il est particulièrement difficile de connaître de manière exhaustive la situation en matière d'organisation du temps de travail (un bilan nécessiterait une enquête extrêmement complexe qui devrait être

poussée au niveau de toutes les unités élémentaires, son déroulement supposerait des délais incompatibles avec la mission en cours). La synthèse ci dessous est par conséquent essentiellement réalisée à partir des seules informations dont l'administration centrale du ministère a connaissance.

Effectif budgétaire (personnels civils) : 98.969

- Personnels titulaires : 33.880, dont :

- administration centrale : 2.046 ;
- personnels civils extérieurs : 19.517 ;
- délégation générale pour l'armement : 9.696 ;
- organismes divers : 2.621

- Personnels contractuels : 6973 (dans le même ordre : 50, 1.826, 4.928, 169) ;

- Personnels ouvriers : 58.116 (dans le même ordre : 419, 33.701, 23.996 et 0).

Textes de référence

Textes interministériels ;

Décision du 29 décembre 1983 et instruction du 13 mai 1982 (congrés d'ancienneté) ;

Circulaire du 28 juillet 1982 (bonification de 2 jours de congé annuels supplémentaires au bénéfice des agents de l'ordre administratif des services extérieurs servant dans les services déconcentrés) ;

Circulaire du 18 juin 1968 et instruction du 25 novembre 1994 (journée de congé au titre d'une remise de médaille, l'année où l'agent en est récipiendaire) ;

Règlement cadre du 20 juin 1996 (expérimentation ARTT au sein des services du ministère de la défense)

Instruction n° 30000/DEF/DPC/CRG/1 du 5 janvier 1976 relative à l'amélioration du régime des indemnités pour travaux supplémentaires des personnels de l'ordre administratif des services extérieurs ;

Arrêté du 20 juillet 1995 (expérimentation de l'annualisation du temps partiel).

Dispositions spécifiques aux personnels ouvriers :

Code du travail ;

Instruction n° 301726 DEF/DFP/PER.3 du 30 juin 1997 ;

Décision du 31 mai 1985 (travail posté des ouvriers dans certains centres de production de la DGA) ;

Décision n° 252 du 8 février 1982 fixant le régime de rémunération (dont les heures supplémentaires) des ouvriers mensualisés de la défense ;

Instruction n° 3138/DEF/DPC/RGB/3 (congrés annuels) ;

Arrêté du 16 janvier 1998 (annualisation du temps partiel).

Durée du travail et aménagement de cette durée

Aspects généraux

- Selon le secrétariat général pour l'administration, aucun personnel civil du ministère de la défense, du fait de son appartenance à une catégorie d'emplois déterminée ou à une structure

particulière, n'est soumis à une durée du travail atypique à l'exception de certaines professions ouvrières telles que celles des conducteurs de véhicules et des agents participant à la livraison de produits pétroliers ou à des essais dont le temps d'attente est comptabilisé de façon particulière, des ouvriers de sécurité et de surveillance et des pompiers soumis à un forfait mensuel de 185 h ou 222 h.

Le ministère de la défense reconnaît cependant qu'il peut exister en son sein des services ou établissements industriels ayant opté, en raison de sujétions particulières (éloignement des centres urbains par exemple), pour des formes d'organisation spécifiques du travail susceptibles de conduire à une durée effective inférieure aux 39 h de référence (journée continue par exemple avec pause méridienne de 30 mn comprise dans la durée du travail). L'ensemble du personnel du service ou de l'établissement est alors concerné indépendamment de toute considération de statut ou de fonctions. Cette organisation n'a pas fait l'objet d'un recensement global. Cela peut aussi résulter des quelques expérimentations menées par le ministère de la défense en matière d'aménagement-réduction de la durée du travail. En tout état de cause, le ministère a précisé que des ouvriers d'Etat étaient essentiellement concernés et, en revanche, un nombre résiduel de fonctionnaires (cette organisation relève de l'initiative locale et peut varier dans le temps. De ce fait, elle ne donne pas lieu à une statistique globale). En outre, les réductions apparaissent limitées : la défense évoque une base de 38 h 30 hebdomadaires.

L'expérimentation ARTT :

A côté de ce qui existe dans ses établissements, le ministère de la défense a évoqué la mise en place d'une expérimentation globale en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail qui intéresse une dizaine d'établissements (2.710 agents). Il s'agit de dégager des emplois et de mieux s'adapter au plan de charge tout en améliorant les conditions de travail des agents. Les expérimentations ont commencé début 1997. Ce dispositif ne peut en aucun cas être considéré comme acquis, étant expérimental. Compte-tenu des résultats obtenus, le cabinet du ministre de la défense a demandé que soit examinée la possibilité d'élargir le champ de cette expérimentation à une cinquantaine d'établissements (en cours d'étude).

Les établissements concernés ont eu pour mission de procéder à un examen complet de l'organisation du travail et des modalités de travail préexistantes, en tenant compte des éventuels aménagements déjà pratiqués, en concertation avec les représentants du personnel. Ces établissements sont invités à prévoir :

- un encouragement aux formules de temps choisi (temps partiel essentiellement) ;
- la mise en place de nouveaux régimes horaires (horaire variable, journée continue) ;
- une modulation du temps de travail établie dans un cadre annuel ;
- l'instauration de jours de congé capitalisables.

A cet occasion, ils préciseront les conditions d'ouverture de l'établissement afin d'assurer en permanence la meilleure relation de celui-ci avec l'ensemble de ses partenaires. Ils pourront également formuler des propositions complémentaires motivées visant à innover par rapport aux modes d'organisation cités ci-dessus. Ces autres aménagements devront être définis en fonction de l'objectif de RTT et des spécificités de chaque établissement en tenant compte de leurs impératifs de fonctionnement, sans entraîner d'incidence sur le niveau de rémunération des agents.

L'horaire variable

Plus de 35 % des personnels civils du ministère de la défense travaillaient en horaire variable au 31/12/1997 (non compris DGSE et personnel à statut étranger des F.F.S.A.).

Le temps partiel

7.390 des personnels civils du ministère de la défense travaillaient à temps partiel au 31/12/1997 (hors CPA et mi-temps thérapeutique), soit 8,18 % de l'effectif réel, taux qui reste inférieur à la moyenne de la fonction publique de l'Etat. Près des 9/10ème de ces agents sont des femmes. Les agents de catégorie C pratiquent le plus cette formule (22,24 % d'entre eux). En revanche, cette formule concerne une faible part des agents de catégorie A, des non titulaires et des ouvriers (respectivement 2,65 %, 5,24 % et 4,14 %). La quotité de 80 % domine très largement, suivie du 90 %. La part des agents à temps partiel a augmenté de plus de 10 % entre 1993 et 1997 (les parts du mi-temps et du 60 % ont en revanche diminué).

Le ministère de la défense s'est particulièrement engagé dans l'expérimentation de l'annualisation du temps partiel puisque 18 organismes représentatifs de l'ensemble de ses secteurs sont concernés (relevant de l'administration centrale, des états-majors et de la DGA). Au 1/11/1997, le nombre d'agents exerçant leurs fonctions en temps partiel annualisé était de 45 (18 en août 1995), soit 8,2 % des effectifs non ouvriers travaillant à temps partiel dans les 18 organismes choisis. Si le bilan ne peut être qualifié de positif, l'augmentation du nombre d'agents concernés est en augmentation depuis 1995. Ce résultat peut apparaître encourageant si l'on considère que le taux de temps partiel des 18 organismes était relativement faible (7,5 %). La moitié de cet effectif était concentré dans 2 des 18 établissements sans que la nature des missions dont ils ont la charge puisse expliquer cette singularité (manque de publicité et d'accompagnement de la formule ?). Le ministère souligne un élément qui semble important : 63 % des agents ayant choisi le temps partiel annualisé exerçaient auparavant à temps plein, le pouvoir d'attraction de cette formule semblant donc toucher une population que le temps partiel classique n'avait pas réussi à attirer et favoriser une extension de la pratique globale du temps partiel.

Les heures supplémentaires :

L'instruction du 5 janvier 1976 précise que " pour tenir compte des sujétions particulières qui pèsent sur les personnels administratifs titulaires et non titulaires des services extérieurs, du point de vue de la nature des fonctions qu'ils exercent et de leurs horaires de travail, il a été décidé d'attribuer à ces personnels une majoration des indemnités forfaitaires et horaires pour travaux supplémentaires ". Pour les agents titulaires et non titulaires de l'Etat régies par le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 les heures supplémentaires sont pour une large part servies de façon forfaitaire (base de 8 h mensuelles accordées en 1976 augmentées de 2 h par décision du 30 mars 1984).

Pour les personnels à statut ouvrier, la rémunération des heures supplémentaires est calculée par application de règles similaires à celles du code du travail (abondement de 25 % à compter de la 40ème heure et de 50 % à compter de la 48ème heure). Ce type de personnel bénéficiant par ailleurs d'une prime de rendement, les heures supplémentaires payées sont des heures effectives.

Les congés :

- Les fonctionnaires, auxiliaires, contractuels et ouvriers des armées sont concernés par les congés d'ancienneté, instaurés par une circulaire ministérielle du 14/10/1982 : 1 à 2,5 jours supplémentaires de congés annuels (une ancienneté de 15 ans minimum est nécessaire).
- Les agents de l'ordre administratif des services extérieurs servant dans les services déconcentrés bénéficient de 2 jours de congés supplémentaires.
- Enfin, il existe une journée de congé au titre d'une remise de médaille, l'année où l'agent en est récipiendaire.

L'amplitude d'ouverture des services :

Le ministère de la défense n'a jusqu'à présent pas été véritablement concerné par la question de l'amplitude d'ouverture de ses services au public. Toutefois, compte-tenu de la mise en place de la journée d'appel à la défense qui se déroulera le samedi, non ouvré jusqu'ici pour le personnel, la direction centrale du service national met au point actuellement, en concertation avec les organisations syndicales, un projet d'aménagement du temps de travail destiné à assurer l'accueil des appelés le samedi.

L'absentéisme :

Le nombre moyen de jours du à l'absentéisme était de l'ordre de 16,53 par agent. Le rapport 1997 sur l'état de l'administration fait état d'une diminution du nombre moyen de jours d'absence de 19,8 % entre 1993 et 1997.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Effectifs concernés:

Le tableau suivant présente les effectifs réels payés en agent par direction et service selon la catégorie au 1^{er} janvier 1998 (extrait du dernier rapport annuel sur l'état du ministère).

	Personnels titulaires				Ouvriers de l'Etat	Autres Personnel (1)	TOTAL
	A	B	C	D			
Administration centrale (services financiers)	1599	1719	3695	4		360	7377
Contrôles économiques et financiers	176						176
Inspection générale des Finances	98						98
Cours des Comptes	295	44	129				474
Chambres régionales des comptes	383	66	237				688
Institut national de la statistique et des études économiques	1354	1965	3328			265	6912
Service de l'expansion économique à l'Etranger et directions régionales du commerce extérieur	157		41			903	1101
Services financiers à l'Etranger	22					64	86
Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes	1399	1449	861	14		110	3833
Services déconcentrés du Trésor et services de la Redevance	9041	19174	31483			104	59802
Direction générale des Impôts et Cadastre	19115	23976	40718	73	162	138	84182

Direction générale des Douanes et Droits Indirects	3243	6878	10021	23		74	20239
TOTAL Services Financiers	36589	55702	92501	148	163	2122	187225
Industrie							6150
TOTAL Industrie							6150
Monnaies et Médailles	10	129			679	18	836
TOTAL Budget annexe	10	129			679	18	836
TOTAL ENSEMBLE DU MINISTERE	36599	55831	92501	148	842	2140	188061

(1) Contractuels, titulaires sur emplois de contractuels, non titulaires sur emplois vacants de titulaires et cadres territoriaux des services déconcentrés du Trésor.

Textes de référence :

- * temps de travail : décret n° 94-725 du 24 août 1994, circulaire FP n° 1582 du 10 janvier 1995 ;
- * horaires d'ouverture au public : articles 1 et 2 du décret n° 71-69 du 26 janvier 1971 ;
- * horaires fixes : décret n° 81-1105 du 16 décembre 1981 ;
- * horaires de travail dans les ateliers de saisie informatique : décision ministérielle du 25 février 1986 ;
- * horaires variables : circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983 et règlement type élaboré en 1984 à la suite d'une concertation avec les organisations syndicales ;
- * congés annuels : circulaire FP n° 1452 du 16 mars 1982, note du Ministre de l'économie et des finances et du Ministre délégué au budget du 8 avril 1982 (note autorisant le maintien des droits acquis plus favorables), circulaires FP n° 1501 du 26 janvier 1983 et du Premier Ministre n° 1782/SG du 13 mai 1983, décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 ;
- * jours supplémentaires : circulaire FP n° 1015 du 28 août 1969 (fractionnement) ;
- * particularité des services comptables : loi du 23 décembre 1904 (jusqu'à 5 jours de congés supplémentaires accordés selon des règles calendaires), loi du 20 décembre 1906 (veille des fêtes tombant un mardi), loi du 29 octobre 1909 (2 novembre lorsque le 1^{er} novembre tombe un lundi) ;
- * particularité des services douaniers chargés de la surveillance : bulletin officiel des douanes n° 1309 du 17 juin 1996 ;

Durée du travail :

L'horaire de référence est de 39 heures hebdomadaires. Toutefois, pour tenir compte des sujétions particulières auxquelles sont soumises les agents exerçant leurs fonctions dans des grandes agglomérations (Région parisienne, Marseille, Lille et Lyon), la durée de travail hebdomadaires peut être réduite jusqu'à 37 heures 30 minutes.

Une mission fiscale de l'inspection générale des finances a montré qu'en région parisienne des agents des services financiers de l'Etat avaient une obligation de travail hebdomadaire

réduite à 36 heures 15 minutes. Par ailleurs, en réponse au questionnaire de la Mission, la DGDDI a précisé qu'il existait un usage parisien qui aboutit à une pratique de 35 heures hebdomadaires pour tous les agents exerçant leurs fonctions dans les services douaniers de Paris et de la région parisienne.

A coté du régime général, il existe divers régimes particuliers. Les principaux concernent :

- dans chacune des directions du ministère, les agents chargés des opérations de saisies informatiques bénéficient d'une obligation de travail réduite (33 heures 20 de travail sur écran) ;
- à la direction générale des douanes et des droits indirects, les agents travaillant sur les aéroports de Roissy et d'Orly effectuent 36 heures par semaine conformément aux termes d'un protocole d'accord signé le 12 mars 1982. La réduction de la durée de travail résulte des sujétions particulières liées aux déplacements sur les grandes plates-formes aéroportuaires.

Les responsables de la gestion du personnel ont généralement fait valoir que l'application des textes interministériels n'est pas toujours réalisable compte tenu de l'accroissement des missions et des charges de travail. Dans la plupart des directions, les contraintes budgétaires se sont traduites par des réductions d'effectifs qui conduisent les agents des services centraux et les personnels de commandement à effectuer de nombreuses heures supplémentaires non récupérées et non rémunérées.

Le service du personnel du ministère de l'industrie a par ailleurs évoqué les cas particuliers des chauffeurs et des secrétaires des directeurs généraux et du cabinet du ministre.

Selon les informations recueillies auprès des différents services centraux chargés de la gestion des personnels, il existe des différences entre les directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Mis à part les cas particuliers (congés bonifiés, cumul de congés pour retour dans un pays d'origine et Corse), à la direction générale des impôts (DGI), à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et à la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour une année de service accomplie du 1^{er} janvier au 31 décembre, la durée du congé annuel est fixée à 27 jours ouvrés. Si une fraction du congé annuel est prise avant le 1^{er} mai ou après le 31 octobre, un ou deux jours supplémentaires sont accordés (un jour pour une fraction comprise entre 3 et 5 jours et deux jours pour une fraction au moins égale à 6 jours). Dans la mesure où la condition est quasiment toujours remplie, les agents de ces trois directions bénéficient dans les faits de 29 jours ouvrés de congés annuels.

Les déclarations des services des personnels des trois directions n'ont pris en considération que les congés annuels proprement dits à l'exclusion de tous les jours accordés selon des usages nationaux et locaux : journées du ministre, journées du directeur que l'on peut retrouver sous de nombreuses appellations (journées printemps, journées hivers, jour foire), jours accordés par le responsable du service.

Les enquêtes de terrain réalisées dans trois services déconcentrés ont montré que les agents avaient bénéficié entre 32 et 34 jours de congés annuels et assimilés.

S'agissant des personnels de la DGCP ou de la DGI en fonction dans les services comptables, les jours où il ne peut être exigé de paiement d'aucune sorte sur effet sont considérés comme

des jours fériés en vertu des lois comptables des 23 décembre 1904, 20 décembre 1906 et 29 octobre 1909 (2 janvier, 15 juillet, 16 août, 2 novembre, 26 décembre lorsque ces jours tombent un lundi. La veille des fêtes légales tombant un mardi. Le 2 novembre, lorsque la fête légale du 1^{er} novembre tombe le lundi).

Pour inciter les enquêteurs à participer directement à l'opération interministérielle annuelle "vacances", la DGCCRF a mis en place un système d'attribution de jours supplémentaires de congés. Ainsi, les agents éligibles qui reportent ou étalent leurs congés annuels en dehors des mois de juillet et août peuvent bénéficier jusqu'à 5 jours d'autorisation d'absence.

Le service du personnel de la direction générale des douanes et des droits indirects a indiqué que la durée légale des congés annuels est égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service des agents, exprimées en nombre de jours ouvrés éventuellement majorée des un ou deux jours de fractionnement.

A l'INSEE, la durée des congés annuels a été globalisée à 30 jours ouvrés, cette durée intégrant les droits réglementaires des fonctionnaires d'Etat (25 jours), les majorations d'étalement de congés prévues par les textes et les jours supplémentaires qui étaient traditionnellement accordés en interne à certaines occasions.

Enfin, les agents du ministère de l'industrie bénéficient d'une sixième semaine d'hiver de congés. Cette semaine venait au départ en compensation des ponts. Aujourd'hui, les agents cumulent le bénéfice des ponts et de la sixième semaine. Quelques écoles des mines connaissent une septième semaine de congés.

Au total, la plupart des agents des différentes directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie bénéficient de 27 à 34 jours ouvrés de congés, suivant que l'on intègre ou non les usages. Ainsi, en considérant les jours supplémentaires et en ignorant les heures supplémentaires non récupérées et non rémunérées, il est possible d'affirmer que, dans un cadre annualisé, la plupart des agents du ministère n'effectue pas la durée légale de 39 heures hebdomadaire. Les enquêtes réalisées, soit par l'envoi de questionnaires, soit par visite sur place ont montré que dans un cadre annualisé, la durée de travail hebdomadaire s'échelonne entre 34 heures 26 minutes et 38 heures 39 minutes.

Horaires variables :

Dans les services centraux de l'économie et des finances, les horaires variables ont été institués pour les agents de la direction générale des impôts en 1988 (environ 1 200 agents effectuant 38 heures dans les grandes agglomérations et 39 heures ailleurs). Selon la direction du personnel et de l'administration, ils devaient être généralisés à l'ensemble des services centraux, mais les organisations syndicales et l'administration n'étant jamais parvenues à trouver un terrain d'entente, ils restent officiellement cantonnés sur quelques sites (Nantes, CIP de Marne la Vallée, sous-direction de l'action sociale). Quelques autres bureaux (non désignés) les appliquent à titre officieux.

Dans les services centraux de l'industrie, seul le bureau BOCC a mis en œuvre l'horaire variable. Le dispositif fonctionne sur une base de 37 heures sur 5 jours et la possibilité de récupérer jusqu'à une journée par mois. Le dispositif va donc au delà des textes interministériels. Selon les informations reçues, la réduction de la durée de travail est fondée sur l'éloignement du domicile et du lieu de travail d'une part de l'attente au restaurant administratif d'autre part.

A la direction générale de la comptabilité publique, les horaires variables concernent 33 866 agents des services déconcentrés, soit près de 60 % de l'effectif total de cette direction.

D'après une enquête réalisée en 1998 par la DGAFP sur un échantillon de 5 744 agents (environ 10% des effectifs réels de la DGCP) répartis dans 12 départements de France métropolitaine, 3 161 agents exerçaient leurs fonctions dans le cadre du régime de l'horaire variable, soit 55 % de l'effectif échantillonné.

Les enquêtes réalisées permettent de penser qu'en matière d'horaires variables, la situation des agents de la direction générale des impôts est comparable à celle des agents de la direction générale de la comptabilité publique.

L'importance des effectifs soumis aux horaires variables dans ces deux directions est le résultat de politiques axées autour de l'aménagement du temps de travail.

13 des 24 directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIRE) pratiquent l'horaire variable sur une base de 39 heures hebdomadaires.

Les enquêtes de terrain ont permis de relever l'existence de différents systèmes de gestion des horaires variables :

- des systèmes de gestion électronique permettant un contrôle à partir des éditions quotidiennes et mensuelles des feuilles de contrôle de la pointeuse ;
- des systèmes de compteurs individuels à clef qui ne permettent aucune restitution automatique. Dans ces cas, la Mission a pu relever des lourdeurs administratives et des failles dans le dispositif de contrôle. En effet, le suivi de la situation des agents repose sur le rapprochement de relevés individuels de décompte horaire servis par les agents eux mêmes à chaque fin de mois et des relevés des compteurs effectués par les services chargés de la gestion du personnel. Dans certains cas, la fréquence des discordances relevées entre les durées des deux sources a montré que le rapprochement n'était pas systématique.

S'agissant de la mise en œuvre des horaires variables et plus particulièrement des modalités de décompte et de récupération des excédents horaires, les règlements types élaborés par les directions à la suite de concertations avec les organisations syndicales sont conformes aux prescriptions de la circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983.

L'agent détermine lui même ses heures d'entrée et de sortie en dehors des plages fixes pour qu'en fin de période de référence (généralement le mois) les heures de travail effectivement accomplies correspondent à la durée de travail due.

A chaque fin de semaine, le temps de travail accompli par l'agent depuis le début du mois peut faire apparaître un crédit ou un débit dans la limite de la durée quotidienne de travail due. Le temps de présence constaté au delà du plafond est automatiquement écrêté.

A la fin de chaque mois, l'agent devra avoir accompli une durée de travail égale au produit de la durée quotidienne moyenne du service par le nombre de jours ouvrés compris dans le mois.

Dans la mesure compatible avec les nécessités de service, chaque agent a la faculté, au terme de chaque mois civil de transformer un solde excédentaire en une ou deux demi-journées de récupération consécutives ou séparées.

Les enquêtes ont mis en évidence de multiples infractions aux règlements. Dans certains services, aucun écrêtement des excédents horaires (ni hebdomadaire, ni mensuel) n'est pratiqué. Dans d'autres et parfois les mêmes, les agents sont autorisés à récupérer plus de deux demi-journées au cours du mois suivant la période de référence, les dérives les plus importantes ayant été constatées dans des services financiers de la région Île-de-France où les agents pouvaient récupérer jusqu'à huit demi-journées.

Dans le cadre légal actuellement en vigueur, ces dernières situations se traduisent concrètement par la réalisation de la semaine de quatre jours. D'une part, elles font perdre une part importante de l'attrait du temps partiel et d'autre part compte tenu de l'importance de la durée quotidienne de présence qu'elles supposent, on peut s'interroger sur le temps de présence et le temps de travail effectif.

Il ressort des observations des responsables comme de celles des agents des services enquêtés que le régime des horaires variables permet d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers (élargissement des plages d'accueil notamment) et de faire bénéficier les agents d'une certaine souplesse pour organiser leur journée de travail.

L'unique inconvénient qui a été évoqué réside dans la difficulté de concilier ce régime de travail avec le travail à temps partiel. La présence minimale des agents certaines journées pose en effet des problèmes liés à la sécurité ou/et à la nécessité d'assurer l'accueil du public.

Temps partiel :

Au 1^{er} janvier 1998, 39 781 agents travaillent à temps partiel, soit 21,4 % des agents du ministère, pourcentage nettement supérieur à celui de l'ensemble de la fonction publique.

	Agents à temps plein CPA, CLD	Agents à temps partiel	Effectifs réels payés	Proportion des agents à temps partiel en %
Administration centrale (services financiers)	6 358	1 019	7 377	13,8%
Contrôles économiques et financiers	176	0	176	0%
Inspection générale des Finances	98	0	98	0%
Cours des comptes	448	26	474	5,5%
Chambres régionales des comptes	616	70	686	10,2%
Institut national de la statistique et des études économiques	5 471	1 441	6 912	20,8%
Service de l'expansion économique à l'Étranger et directions régionales du commerce extérieur	1 101	0	1 101	0%
Services financiers à l'Étranger	86	0	86	0%
Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes	3 184	649	3 833	16,9%
Services déconcentrés du Trésor et services de la Redevance	45 549	14 253	59 802	23,8%
Direction générale des impôts et Cadastre	63 466	20 716	84 182	24,6%
Direction générale des douanes et droits indirects	18 676	1 563	20 239	7,7%
TOTAL Services financiers	145 229	39 737	184 966	21,5%
Monnaies et Médailles	794	44	838	5,3%
TOTAL Budget annexe	794	44	838	5,3%
TOTAL ENSEMBLE DU MINISTÈRE	146 023	39 781	185 804	21,4%

La répartition des agents à temps partiel selon les quotités choisies fait apparaître de forts déséquilibres : 76,43 % des agents à temps partiel ont opté pour la quotité de 80 %, 9,37 % pour le 90%, 2,4% pour le 70 %, 4,87 % pour le 60 % et 6,93 % pour le 50 %. Ce constat s'explique au moins partiellement par les avantages financiers attachés aux régimes du 80 % et du 90 %.

Toutes catégories confondues, dans le total des agents travaillant à temps partiel, les femmes

représentent 96 %.

Enfin, la proportion d'agents à temps partiel décroît fortement avec l'élévation du niveau catégoriel : 65 % d'agents de catégorie C, 27 % d'agents de catégorie B et seulement 7 % d'agents de catégorie A dans le total des agents travaillant à temps partiel.

Les enquêtes réalisées par la Mission montrent que le succès du temps partiel dans les administrations financières pose parfois des problèmes. Dans certains départements, le nombre d'agents travaillant à temps partiel dépasse 40 % de l'effectif total, ce qui gêne considérablement les responsables pour organiser le travail et surtout l'accueil des usagers (très majoritairement, les agents à temps partiel aspirent à ne pas travailler le mercredi quand bien même leurs enfants ne sont plus à leur charge). A cet égard, il a été constaté que de nombreuses demandes ayant donné lieu à des avis défavorables de la part des responsables locaux s'étaient tout de même traduites par des décisions favorables aux agents. Chaque fois, l'échelon hiérarchique supérieur a indiqué que ces anomalies apparentes s'expliquaient par la conjugaison de la lourdeur de la procédure de rejet et de la faiblesse des chances de succès.

Selon une enquête réalisée par la DGAFP en 1998 auprès des services de la DGCP répartis dans douze départements de France métropolitaine, " outre la difficulté de compenser totalement le temps partiel dans les postes à faible effectif, le choix du mercredi par la majorité des agents à temps partiel pose un réel problème. Cette difficulté encore accrue pendant les périodes de vacances scolaires est en partie aplanie par l'utilisation de crédits de vacataires ou d'heures supplémentaires réellement effectuées ".

Une autre enquête de la DGAFP dans une direction des services fiscaux de province a permis de constater que 38,6 % des effectifs travaillaient à temps partiel. Les responsables locaux ont fait valoir que la pratique du temps partiel était bien intégrée dans le fonctionnement des services. Seul le temps partiel mensuel (peu pratiqué) posait des problèmes. La combinaison sur des séquences de quatre semaines d'une absence consécutive de quinze jours (avec le jeu des récupérations et débits liés aux horaires variables), à laquelle s'ajoutent souvent des congés annuels, gêne le fonctionnement du service (pas de suivi régulier des dossiers) et les autres agents qui rencontrent des difficultés pour prendre leurs congés.

Heures supplémentaires :

Les services du personnel de la DGI, de la DGCP et de la DGCCRF ont indiqué que les agents de catégorie B et C disposent d'un forfait d'heures supplémentaires qui leur donne droit à des compensations financières forfaitaires. Dans les faits, cette rétribution s'apparente à une pure indemnité financière dès lors que les agents concernés ne sont pas obligés de faire les heures supplémentaires correspondantes. Sur décision des responsables locaux, les agents effectuant des travaux au delà de la durée normale de travail ou pendant le week-end ou la nuit (DGCCRF) peuvent prendre des récupérations.

Selon le service du personnel de la DGDDI, seuls les agents de catégorie B et C des services centraux bénéficient du complément de rémunération évoqué ci-avant. Dans les services déconcentrés, les heures supplémentaires réalisées pour faire face à des tâches urgentes et exceptionnelles donnent lieu à des récupérations horaires de durée équivalente.

Par ailleurs, afin de présenter aux opérateurs des prestations aussi concurrentielles que dans d'autres pays de l'Union Européenne, la douane a instauré par la D.A du 20 décembre 1993 un " régime de travail supplémentaire (RTS) " qui permet l'intervention du service en dehors des heures d'ouverture normales des bureaux. Le régime fonctionne sur la base d'une cote de service réglementaire à laquelle les agents volontaires sont tenus de se conformer.

Le plafond d'heures est fixé à 20 heures mensuelles par agent, soit 220 par an. Les heures supplémentaires effectuées dans ce cadre sont rémunérées par les opérateurs du commerce extérieur.

Dans un passé récent, une mission de l'inspection générale des finances a constaté que contrairement aux instructions de la DGDDI, des heures supplémentaires " RTS " étaient forfaitisées. Ce qui conduit à des inégalités.

A l'INSEE, les dépassements effectifs de l'horaire de travail normal pour les agents de catégorie B et C sont rémunérés en heures supplémentaires.

Au ministère de l'industrie, les heures supplémentaires sont nombreuses.

A côté des agents soumis au régime forfaitaire et dont les heures ne sont pas comptabilisées, le régime des heures supplémentaires du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 est censé s'appliquer à 1 970 agents, essentiellement de catégorie C. Les agents contractuels relèvent de contrats spécifiques fixant les modalités d'accomplissement de leur service. La quasi totalité des personnels connaît en fait une forfaitisation dérogatoire à la réglementation interministérielle des heures sup-plémentaires pour faire face à l'accroissement des charges de travail. Une modulation permet néanmoins de faire varier à la hausse ou à la baisse le montant servi à chaque agent en année pleine suivant ses contraintes en terme de disponibilité (un contrôle des heures reste effectué). Dans les faits, un agent de catégorie C peut percevoir des indemnités pour heures supplémentaires même si celles-ci n'ont pas été effectuées.

Certains agents exerçant des fonctions spécifiques présentant des contraintes particulières (essentiellement fonctions de secrétariat et de chauffeur exercées auprès du ministre ou de son cabinet) perçoivent des indemnités propres en plus du forfait.

Lorsqu'elles sont imposées par des conditions exceptionnelles, les heures supplémentaires effectuées de jour qui ne peuvent pas être rémunérées compte tenu des limites imposées par le décret du 6 octobre 1950, sont payées au tarif des heures effectuées les dimanches, jours fériés ou de nuit.

Particularités liées aux métiers :

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie présente une palette de métiers très étendue. Dans leurs réponses, les responsables de certaines directions ont fait valoir des observations sur les difficultés et les conséquences d'une réduction de la durée hebdomadaire de travail.

* De nombreuses missions relevant du ministère concernent l'accueil et le conseil du public : l'articulation entre une réduction du temps de travail et la définition de plages élargies d'ouverture des services correspondant à l'attente des usagers constitue une difficulté sérieuse ;

* le ministère exerce certaines missions présentant un caractère très spécifique qui exigent d'ores et déjà des modalités particulières d'organisation du travail. Le cas le plus exemplaire est celui des agents de la " branche surveillance " de la direction générale des douanes et des droits indirects (environ la moitié de l'effectif total de cette direction) qui doivent assurer une présence permanente de jour comme de nuit, y compris les dimanches et jours fériés ;

* après avoir évoqué l'obligation d'accueil du public qui incombe aux agents travaillant dans les postes du réseau, les responsables de la gestion du personnel de la direction générale de la comptabilité publique ont fait valoir que le passage aux 35 heures nécessitera que la réflexion se porte particulièrement sur certaines catégories de personnel :

- " elle devra prendre en compte la spécificité des fonctions de comptables : par exemple, le fait qu'il soit personnellement responsable des opérations dont il a la charge l'exclut du bénéfice du travail à temps partiel ;

- en outre, une réflexion d'ensemble devra être menée afin d'éviter l'apparition de disparités importantes entre les fonctions comptables et non comptables des agents de catégorie A ;

- une attention toute particulière devra être portée à la situation atypique des départements informatiques : les agents qui y sont affectés travaillent actuellement en équipes et sont soumis au régime spécifique qui est déjà de 35 heures " (les opérations de saisie informatique : 33 h 20 de travail sur écran).

Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie

Effectifs concernés

Personnels enseignants et chercheurs :

- Au 1er septembre 1997, et pour l'ensemble du ministère de l'éducation nationale, 748.873 emplois budgétaires se répartissent de la manière suivante :

Enseignants du 1er degré : 319.724 ;

Enseignants du second degré : 384.982 ;

Enseignants du supérieur : 44.167 (+ 12.705 postes d'enseignants du 2° degré ou assimilés affectés dans l'enseignement supérieur et 485 professeurs du CNAM) ;

Personnels enseignants et hospitaliers : 5.956 ;

Chercheurs des établissements publics à caractère scientifique et technologique : 16.365 ;

Il convient également de mentionner que 30.000 enseignants environ travaillent dans les établissements de formation des enseignants.

Conseillers principaux et conseillers d'éducation des 1er et 2ème degré : 9.520 ;

Personnels administratif ATOS et ITARF, y compris personnels infirmiers des services déconcentrés et des établissements : 194.647 dont :

- Administration centrale : 3.650 (budgétaire ; réel :3.515) ;

- Personnels administratifs des EPLE et des services déconcentrés : 48.200 (budgétaire ; réel : 47.890) ;

- Personnels ouvriers et de laboratoire des EPLE et services déconcentrés : 99.598 (réel : 94.536) ;

- Personnels infirmiers des EPLE et des services déconcentrés : 5.270 (réel : 4.932) ;

- Personnels ATOS et ITARF des établissements de l'enseignement supérieur (y compris les emplois infirmiers) : 41.579.

Textes de référence

ENSEIGNANTS :

Dispositions générales :

Article 9 de la loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 modifiée qui dispose que l'année scolaire comporte au moins 36 semaines.

Enseignants du 1er degré :

Décret n° 91-41 du 14 janvier 1991 ;

Circulaire n° 74-142 du 19 avril 1974 relative aux obligations de service des personnels de l'éducation spéciale et de l'adaptation ;

Circulaire n° 91-012 du 15 janvier 1991 portant application du décret n° 91-41 du 14 janvier 1991.

Enseignants du second degré :

Décrets 50-581 à 50-583 du 25 mai 1950 complétés par les statuts particuliers des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC, décret n° 86-491 du 14 mars 1986) et des professeurs de lycées professionnels (PLP, décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992) ;

Article 17-1 du statut particulier des professeurs agrégés (décret n° 72-580 du 4 juillet 1972) qui précise que les obligations de service des agrégés exerçant les fonctions de chef de travaux sont fixées à 39 h hebdomadaires ;

Décret 80-28 du 10 janvier 1980 relatif aux personnels enseignants exerçant des fonctions de documentation et d'information, tenus à un service hebdomadaire de 36 heures.

Enseignement supérieur :

Décret 84-431 du 6 juin 1984 modifié ;

Décret 93-461 du 25 mars 1993 régissant les obligations de service des personnels enseignants du second degré affectés dans les établissements d'enseignement supérieur ;

Décrets n° 83-1175 du 23 décembre 1983, n° 86-434 du 12 mars 1986, n° 92-1178 du 2 novembre 1992 et n° 89-709 et 710 du 28 septembre 1989 (enseignants chercheurs à statut spécifique) ;

Décret n° 84-135 du 24 février 1984 et arrêté du 21 décembre 1960 (professeurs et maîtres de conférence des universités-praticiens hospitaliers) et décret n° 90-92 du 24 janvier 1990 (professeurs et maître de conférence des universités-praticiens hospitaliers des centres de soins d'enseignement et de recherche dentaires) ;

Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 et décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 modifié (chercheurs des établissements publics à caractère scientifique et technologique).

Conseillers principaux et conseillers d'éducation :

Décret n° 70-738 du 12 août 1970 modifié relatif au statut particulier de ces personnels et circulaires 82-482 du 28 octobre 1982 et 96-122 du 22 avril 1996.

Conseillers d'orientation-psychologues et directeurs de centre d'information et d'orientation :

Circulaires n° IV-69-6 du 7 février 1969 et 83-044 du 25 janvier 1983.

PERSONNELS ATOS et ITARF :

Décret n° 94-725 du 24 août 1994 ;

Circulaire FP n° 1510 du 10 mars 1983 ;

Circulaire EN du 31 août 1994 (publication au BOEN le 31/08/1994 sous le n° 94-223) ;

Circulaire n° 94-0845 du 28 septembre 1994 fixant notamment un régime d'horaires dérogatoires pour les personnels de veille et d'accueil du public ;

Circulaire n° 96-122 du 29 avril 1996 organisant les temps de service pendant les congés scolaires ;

Instruction permanente n°VI-70-11 du 2 mars 1970 (congés) ;

Arrêté du 25 avril 1995 (JO du 30/04/1995) ;

Circulaire n° 73-097 du 22 février 1973 et notes de service n° 85-134 du 11 avril 1985 et 86-139 du 18 mars 1986 (personnels infirmiers) ;

Enseignement supérieur :

Décrets n° 85-1534 du 31 décembre 1985 (catégorie B) et n° 97-415 du 24 avril 1997 (catégorie C) ;

Arrêté du 8 janvier 1986 et circulaire n° 86-038 du 21 janvier 1986.

*Nota : en application de l'article L 811-4 du code rural, le ministère de l'agriculture et de la pêche est tenu d'appliquer à l'égard de ses personnels ouvriers et techniciens, les mêmes dispositions que celles retenues par l'éducation nationale en faveur de ses personnels. Les textes précisant ce régime sont l'arrêté du 18 juillet 1996 en ce qui concerne les personnels employés dans l'enseignement supérieur et la circulaire du 5 mai 1995 pour les personnels employés dans les autres établissements.

PERSONNELS ADMINISTRATIFS DES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET SERVICES DÉCONCENTRÉS :

Textes interministériels ;

Instruction DAGPA n° 6869 du 29 décembre 1981 (horaires de travail en administration centrale) ;

Note de service interne à l'administration centrale n° 410 du 6 juin 1984 (dérogations aux horaires de travail) ;

Note DOPAOS/9/n°3753 du 11 mai 1983 (congrés).

Durée du travail et aménagement de cette durée

L'approche spécifique de la durée du travail à l'Éducation nationale

Sans doute n'existe-t-il pas, au niveau des textes juridiques de portée générale relatifs à la durée hebdomadaire de travail et aux congés annuels dans la fonction publique, un régime des personnels de l'Éducation nationale et de la recherche distinct de celui prévu pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

Il n'en demeure pas moins une spécificité réelle de ce département ministériel, due à :

- 1 - La prise en compte pour les personnels enseignants, d'une notion de temps de service correspondant aux activités d'enseignement exercées en présence des élèves ou des étudiants.
- 2 - L'incidence des périodes de fermeture des établissements d'enseignement sur la durée des congés annuels.
- 3 - La place particulière des heures supplémentaires.

Sur le premier point, l'enseignement délivré en présence des élèves ou des étudiants est la seule activité des personnels enseignants qui soit directement mesurable et, de ce fait, fasse l'objet d'une réglementation.

La durée effective du travail, à laquelle s'applique la règle générale des 39 h, comporte un certain nombre d'activités non directement mesurables, telles que notamment la préparation des cours ou la correction des copies. Elle ne peut donc s'évaluer qu'indirectement, par exemple au moyen d'études spécifiques effectuées notamment à la demande de l'administration, ou encore d'enquêtes de terrain des corps d'inspection.

Le calendrier des vacances scolaires conditionne de manière directe les périodes de fermeture des établissements d'enseignement, et partant le nombre annuel de jours de présence des personnels sur leur lieu de travail. Cela vaut non seulement pour les personnels enseignants, mais aussi pour une majeure partie des autres personnels travaillant dans les établissements : seules certaines catégories d'agents sont astreintes à des présences, de durée limitée, pendant les périodes de vacances.

S'agissant des heures supplémentaires, elles présentent dans l'enseignement au moins deux caractéristiques particulières :

La première est que ces heures revêtent dans certains cas un caractère obligatoire pour les enseignants à qui l'Administration demande de les effectuer (heures supplémentaires années dans le second degré).

La seconde, beaucoup plus lourde de conséquences, est que ces heures, pour majeure partie d'entre elles, constituent un moyen incontournable d'assurer de manière continue et partout le service public d'enseignement. En effet, la variété des situations des établissements au regard de chaque discipline rend impossible une adéquation parfaite, pour une année scolaire donnée, des emplois d'enseignants aux besoins d'enseignement sur l'ensemble du territoire national.

L'incidence de ces trois grandes spécificités est évidemment différente selon les catégories de personnels. Pour chacune d'entre elles, elle fera donc, dans la suite du rapport, l'objet d'un examen particulier.

PERSONNELS ENSEIGNANTS ET CHERCHEURS :

Les enseignants du 1er degré :

Durée du travail

- Les instituteurs et professeurs des écoles consacrent, d'une part, 26 h à l'enseignement, d'autre part, 1 h hebdomadaire en moyenne annuelle, soit 36 h par an hors du temps de présence devant les élèves, à des travaux au sein des équipes pédagogiques, à des conférences pédagogiques et à la tenue des conseils d'écoles (décret du 14 janvier 1991).

- Les instituteurs spécialisés et professeurs des écoles exerçant dans les établissements régionaux d'enseignement adapté et dans les sections d'éducation spécialisée des collèges sont soumis à une obligation hebdomadaire de service, en présence d'élèves, de 23 h. A ce service, s'ajoutent 1 à 2 h de coordination et de synthèse (circulaire du 19 avril 1974).

Heures supplémentaires

Le service d'enseignement de 26 h correspond à l'horaire des classes maternelles et élémentaires.

Les personnels du premier degré peuvent toutefois effectuer, pour le compte et à la demande des collectivités territoriales, des heures d'enseignement, d'études surveillées ou de surveillance non comprises dans le programme officiel et en dehors du temps de présence obligatoire des élèves, rémunérées en application du décret n°66-787 du 14 octobre 1966 modifié.

Les heures de coordination et de synthèse effectuées par les personnels du premier degré exerçant dans les E.R.E.A. et dans les sections d'éducation spécialisée des collèges (cf. supra) sont également rémunérées par référence au décret du 14 octobre 1966 modifié.

Congés annuels

Ils ne sont pas en principe distincts de ceux prévus par le décret n°84-972 du 26 octobre 1984 pour les autres fonctionnaires de l'Etat. Toutefois, les personnels enseignants bénéficient de facto de congés annuels plus longs en raison du calendrier des vacances scolaires.

L'année scolaire comporte au moins 36 semaines réparties en 5 périodes de travail, de durée comparable, séparées par 4 périodes de vacance de classes.

Temps partiel

Les instituteurs et professeurs des écoles qui enseignent dans les écoles du 1er degré ne peuvent bénéficier que d'un mi-temps, à l'exclusion de toute autre quotité de temps partiel.

Au 1/1/1996, 5,4 % des 302.100 instituteurs et professeurs des écoles enseignant dans le préélémentaire, l'élémentaire et l'enseignement spécialisé et adapté exerçaient à temps partiel. Une expérimentation de l'annualisation du service à temps partiel est menée dans les académies de Limoges, Montpellier, Nancy-Metz et Paris.

Durée effective du temps de travail

Une étude de la direction de l'évaluation et de la prospective (in " Les dossiers d'Éducation et formation n°51 - janvier 1995) évalue la moyenne hebdomadaire des heures d'enseignement du 1er degré à 24 h, des heures de préparation hebdomadaires à 6 h et des corrections à 3 h. A ce temps de travail commandé par l'activité d'enseignement dans la classe, il faut ajouter des activités annexes : les temps de travail avec les collègues, les surveillances de récréation, de repas, d'études, les activités de soutien et les activités périscolaires. Les durées varient bien sûr fortement en fonction des enseignants et notamment en fonction de leur expérience, du lieu (les durées importantes sont plus fréquentes dans les petites communes) ou du niveau des classes (temps croissant avec le niveau).

La distribution de la durée globale (y compris les activités annexes faisant l'objet de rémunérations complémentaires) s'étale entre 28 h et 48 h. Pour l'ensemble de la population des instituteurs, l'éducation nationale précise que la moyenne du temps de travail se situe à 38 h hebdomadaires sur les semaines travaillées. Cette moyenne correspond à une distribution très concentrée autour de la tranche 34 à 42 h. Les instituteurs sont quasi unanimes pour penser qu'une heure d'enseignement dans une classe est une activité plus fatigante qu'une heure dans un bureau.

En définitive, l'étude indique qu'1/3 des instituteurs aboutit à des durées hebdomadaires ne dépassant pas 35 h (34 % de la population) et que la moitié consacre au moins 39 h, et donc souvent plus, à leur activité d'enseignement".

Il est précisé que le temps de travail hors école est peu cadré et donc difficile à chiffrer avec précision.

Les enseignants du second degré :

- Une diversité des obligations de service subsiste entre les différents enseignements même si, depuis près d'un demi siècle, une tendance forte à la simplification et à l'harmonisation des régimes des enseignants est à relever. Les enseignants du second degré sont chargés, outre la correction des cours et la correction des copies, d'assurer une représentation au conseil de classe, chargés d'examiner les questions pédagogiques intéressant la vie de la classe, de participer aux jurys des examens et concours. L'abaissement à 39 h en 1981 de la durée du travail ne s'est pas traduite par une modification du régime des obligations de service des personnels enseignants. Des réductions de maxima de service sont toutefois intervenues ces dernières années pour certaines catégories de personnels, sur la base de dispositifs distincts liés, soit à la rénovation des collèges en 1986, soit à la revalorisation de la fonction enseignante de 1989.

Enfin, l'organisation des services d'enseignement prend en compte les heures réellement effectuées au delà des obligations réglementaires de service. La couverture des enseignants est réalisée en partie par des heures supplémentaires annuelles (HSA) : 2 HSA peuvent être imposées aux professeurs en plus de leur service hebdomadaire.

Les diverses durées hebdomadaires de présence sont de :

- 18 h pour les enseignants des disciplines littéraires et scientifiques (15 h pour les agrégés) ;

- 20 h pour les enseignants des disciplines artistiques et d'éducation physique et sportive (17 h pour les agrégés) ;

- 18, 19 ou 20 h (contre 21 h avant 1990) suivant la ou les disciplines enseignées en ce qui concerne les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) ; ces personnels dispensent normalement un enseignement dans deux disciplines ;

Les professeurs des lycées professionnels (PLP) :

- 18 h pour les enseignements généraux et professionnels théoriques (contre 21 h avant 1990) et 23 h pour les enseignements pratiques (contre 26 h avant 1990). La possibilité de déterminer le service sur une base annuelle en multipliant le maximum de service par le nombre de semaines de l'année scolaire est également prévue pour ces personnels.

Si une extension à un plus grand nombre d'enseignants d'un maximum de service hebdomadaire standard de 18 h est intervenue, l'examen de la situation réelle fait apparaître de notables différences de régime. Cette situation tient essentiellement aux conditions de délivrance des enseignements (charge moindre dans la préparation et les corrections dans certaines spécialités) et à l'évolution des corps.

Les personnels enseignant dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont soumis à un régime particulier :

- Pour les enseignants n'assurant qu'une partie de leur service en CPGE, chaque heure effectuée dans ces classes est comptée comme une heure et demie ;

- Les enseignants effectuant tout leur service dans ces classes sont tenus, pour un effectif de classe de 20 à 35 élèves, à un service hebdomadaire de 9 à 12 h, en fonction du niveau de la classe et de la discipline dans laquelle les cours sont dispensés.

Heures supplémentaires

A l'exception des PEGC, les personnels ci-dessus peuvent être tenus d'effectuer dans l'intérêt du service 2 heures supplémentaires. Les heures supplémentaires des enseignants du second degré (régime fixé par le décret 50-1253 du 6 octobre 1950) peuvent être distinguées en heures supplémentaires-années (HSA) correspondant au dépassement régulier du maximum de service durant l'année scolaire et en heures supplémentaires effectives (HSE) ou heures de suppléance correspondant à un dépassement occasionnel du service dû.

Temps partiel

Le taux de temps partiel des enseignants du second degré dans les collèges et lycées publics évalué par enquête, s'élève à 13,1 % pour l'année scolaire 1996-1997 (soit un taux nettement supérieur à celui des enseignants du 1er degré). Une expérimentation de l'annualisation est menée dans les académies de Limoges, Montpellier, Nancy-Metz et Paris.

Pour certaines activités de nature essentiellement pédagogique au sein de l'établissement, les personnels enseignants du second degré peuvent être fonctionnellement déchargés de service d'enseignement. L'horaire hebdomadaire de travail est alors proche ou identique à la norme générale :

- 36 h pour les professeurs attachés de laboratoire (sciences physiques) chargés d'assurer la préparation des expériences, des travaux pratiques et de participer à la gestion du laboratoire ainsi que pour les professeurs chargés des fonctions de documentation et d'information au centre de documentation et d'information de l'établissement ;

- 39 h pour les chefs de travaux de lycée technique ou de lycée professionnel.

Une étude parue dans *Éducation et formations* (n° 46-1996), et s'appuyant sur 2 enquêtes menées en 1988 et 1994 à l'initiative de la direction des personnels enseignants auprès d'enseignants du second degré, fait apparaître une diminution de la durée hebdomadaire et annuelle de travail et une plus grande homogénéité dans les temps de travail (moins de

professeurs que précédemment s'écartent des valeurs moyennes) entre les années 1988 et 1994. Cela résulte en grande partie de la réduction de service intervenue pour les PLP et les PEGC. Cette baisse ne s'est toutefois pas accompagnée de modifications dans le volume horaire consacré proportionnellement à chaque activité (cours, préparation, corrections, concertations, activités non disciplinaires). Les professeurs des disciplines scientifiques décrivent le plus souvent des durées de travail inférieures à la moyenne, alors que les littéraires, à cause de la préparation des cours et de la correction des copies, décrivent une charge de travail plus lourde, les enseignants de langue occupant une position intermédiaire.

En base annuelle, les temps de travail s'inscrivent, pour 1994, dans une fourchette autour de 1 300 h (1 241 à 1 324 h). Pour les agrégés, la répartition du temps de travail hebdomadaire est passée de 1988 à 1994 de 38 h 53 à 38 h 38, pour les certifiés des collèges de 37 h 20 à 36 h 47, pour les certifiés de lycées de 42 h 15 à 39 h 30, pour les PEGC de 41 h 11 à 36 h 52, pour les PLP de 41 h 48 à 38 h 18. En moyenne, les enseignants du second degré seraient passés de 40 h 34 à 38 h 11.

L'enseignement supérieur et la recherche :

- Le décret du 6 juin 1984, article 6, précise que les obligations de service des enseignants-chercheurs sont celles définies par la réglementation applicable à l'ensemble de la fonction publique, c'est à dire qu'elles correspondent à la durée hebdomadaire de 39 h fixée par le décret interministériel du 24 août 1994.

L'éducation nationale précise que toute politique d'incitation à l'ARTT doit être définie dans le cadre de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, telle qu'elle résulte de l'article 20 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

- Les services d'enseignement en présence d'étudiants sont déterminés par rapport à une durée annuelle de référence égale à 128 h de cours ou 192 h de travaux dirigés ou 288 h de travaux pratiques ou toute combinaison équivalente. A ces temps de service, s'ajoutent la préparation des cours et la correction des copies et épreuves d'examen.

Peuvent être rémunérées sous forme d'heures complémentaires les heures d'enseignement effectuées par un enseignant chercheur au delà de ces obligations d'enseignement.

A cet égard, des enquêtes récentes (cf. dernier rapport annuel paru en 1998 de l'IGAEN) montrent un certain nombre d'abus et de pratiques déviantes dans la consommation d'heures complémentaires et dans leur gestion (heures complémentaires doublant ou plus le service statutaire dans certains cas, ailleurs enseignants-chercheurs n'assurant pas leur service statutaire alors par exemple que des moniteurs sont surchargés).

- En outre, l'enseignant-chercheur assure la direction, le conseil et l'orientation des étudiants et participe aux jurys pédagogiques, ainsi qu'à l'administration et à la gestion de l'établissement auquel il est affecté.

Surtout, la mission de l'enseignant-chercheur comporte une activité de recherche qui nourrit son travail d'enseignement. Cette activité de recherche qui s'effectue généralement dans le cadre d'une équipe, implique la direction de thèses, et la production de résultats sous différentes formes telles que publications ou organisation de colloques. Selon les cas, l'effort de valorisation des résultats peut passer par la prise de brevets ou le transfert de technologie. Il va de soi que les obligations de recherche ne sont, quant à leur durée, ni quantifiables, ni quantifiées.

- Les personnels enseignants du second degré ou assimilés affectés dans les établissements d'enseignement supérieur doivent annuellement un service de 384 heures de travaux dirigés ou de travaux pratiques, 288 h de cours ou toute combinaison équivalente, toute heure d'enseignement magistral étant comptée pour une heure et demie. Une évolution est en cours, visant à alléger ces obligations de service pour ceux

des enseignants qui préparent une thèse de recherche. Les enseignants du cadre de l'ENSAM doivent un service hebdomadaire de 15 h (professeurs) ou de 18 h (professeurs techniques adjoints et chefs de travaux pratiques).

Les professeurs et maîtres de conférence des universités-praticiens hospitaliers font l'objet d'une définition très générale des obligations universitaires et hospitalières puisqu'il n'existe pas de fixation réglementaire de la durée et des horaires des différentes activités du personnel médical du fait que les fonctions hospitalières des médecins et des biologistes sont éminemment variables selon les disciplines. Un tableau de service précise chaque année l'horaire des différentes activités de soins et d'enseignement. Les tâches d'enseignement médical, paramédical et post-universitaire sont réparties sur 40 semaines entre les personnels de façon à répondre à la totalité des besoins d'enseignement théorique, pratique, dirigé et clinique. La circulaire du 21/12/1960 mentionne des normes indicatives de 3 cours hebdomadaires d'une heure au moins pour les professeurs et maîtres de conférence, soit 120 h de cours à rapprocher de la norme de 128 h de cours en vigueur pour les universitaires. Les tableaux de service doivent tous laisser un temps libre suffisant pour la recherche. Enfin, les fonctions hospitalières comprennent le service quotidien du matin et de l'après-midi des jours ouvrables, le service des dimanches et des jours fériés, le service de garde de nuit, les remplacements pendant les congés et absences, les besoins exceptionnels et urgents.

Pour les professeurs et maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires, le décret du 24/01/1990 prévoit que les obligations de service sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de la santé et du budget. Cependant, cet arrêté n'ayant pas été pris, un tableau de service précise chaque année l'horaire hebdomadaire des activités de soins et d'enseignement en précisant, le cas échéant, les activités d'enseignement dissociées des activités de soins (les personnels exerçant leurs fonctions hospitalières à temps partiel sont tenus d'effectuer un service d'enseignement et de recherche égal à celui exigé des personnels à temps plein de leur catégorie. Leurs activités hospitalo-universitaires dans les CSERD des CHU sont au moins égales à 20 h hebdomadaires. Aucun arrêté n'a été pris pour fixer leurs obligations de service comme cela est prévu par le décret de 1990).

Les enseignants-chercheurs à statut spécifique (Muséum national d'histoire naturelle, École nationale des Chartes, École pratique des hautes études, EHESS) sont redevables le plus souvent de 96 h de cours ou 144 h de travaux dirigés ou 216 h de travaux pratiques ou toute combinaison équivalente. Ils peuvent avoir des obligations de service variables pour tenir compte de la spécificité de leurs missions. Les astronomes et physiciens ont un service d'enseignement annuel fixé à 44 h de cours ou 66 h de travaux dirigés ou 99 h de travaux pratiques ou toute combinaison équivalente. Les enseignements complémentaires effectués au delà des services annuels sont rémunérés en application du décret n° 83-1175 du 23 décembre 1983. Ces obligations réduites d'enseignement résultent de l'existence d'autres missions dévolues à ces personnels, dont notamment une activité prépondérante de recherche qui les rapproche, dans certains cas, des personnels de recherche.

Les chercheurs des établissements publics à caractère scientifique et technologique sont soumis en matière de durée du travail et de congés annuels au régime de droit commun de la fonction publique de l'Etat.

Toute politique d'incitation à l'ARTT doit être définie dans le cadre de l'autonomie administrative et financière dont les établissements sont dotés en vertu de la loi du 15 juillet 1982.

Conseillers principaux d'éducation et conseillers d'éducation :

La durée du travail de ces personnels s'inscrit dans la durée hebdomadaire de la fonction publique (39 h). La nature de ces fonctions n'est pas conciliable avec une organisation préétablie et uniforme du service de ces personnels. Celui-ci doit être organisé de telle manière qu'il leur soit réservé chaque jour des temps de détente et 24 h de liberté par semaine. Ce service comprend notamment un service des dimanches et jours fériés, organisé dans le cadre de leurs obligations réglementaires de service. Il est assuré par roulement pour l'ensemble des personnels de l'établissement assujettis à ce service. S'agissant des congés, ces personnels sont astreints, en tant que de besoin, durant les grandes vacances scolaires, à un service d'une semaine après la date de sortie des élèves et d'une semaine avant la rentrée des élèves. Ce service peut être réduit dans les petits établissements. Durant les petites vacances scolaires, ces

personnels peuvent être amenés à effectuer un service de permanence arrêté par le chef d'établissement. La permanence de nuit constitue une obligation liée à la jouissance du logement des CE-CPE logés. Elle est effectuée par roulement par l'ensemble des personnels de l'établissement logés par nécessité absolue de service (personnels d'éducation, mais aussi de direction et d'administration logés à l'exclusion des personnels ouvriers et de service logés pour qui l'attribution d'un logement de fonction est déjà, pour la majorité d'entre-eux, la contrepartie d'autres contraintes particulières). Elle n'est pas déduite de la durée des obligations de service des CE-CPE, la participation au service de nuit trouvant sa contrepartie dans le bénéfice d'un logement accordé par nécessité absolue de service.

Conseillers d'orientation-psychologues et directeurs de centre d'information et d'orientation :

L'organisation du service s'inscrit dans la durée de travail hebdomadaire de la fonction publique (39 h). Sous la responsabilité du directeur du centre d'information et d'orientation, les conseillers d'orientation établissent un emploi du temps hebdomadaire prévisionnel. En raison du caractère particulier de leur fonction, ils sont autorisés à n'y faire figurer que les $\frac{3}{4}$ de l'horaire hebdomadaire en vigueur dans la fonction publique, l'autre quart étant consacré à la documentation personnelle, à la préparation personnelle, à la préparation des séances d'information et au perfectionnement individuel. S'agissant du congé, ces personnels sont soumis aux mêmes règles que les autres fonctionnaires de l'Etat. La circulaire du 7/2/1969 précise que le service de vacance sera arrêté par les recteurs compte-tenu du principe général de l'étalement des vacances et de diverses dispositions (une semaine de travail après le début des vacances scolaires et une semaine avant la rentrée, travail selon les besoins durant le reste des vacances scolaires, les centres ne pouvant être fermés au public plus d'un mois, service assuré par roulement par la moitié du personnel pendant les autres congés scolaires).

PERSONNELS NON ENSEIGNANTS, NON CHERCHEURS

1- EPLE ET SERVICES DÉCONCENTRÉS

1°) Personnels ouvriers et de laboratoire :

- Réglementairement, à l'exception des cas cités ci-dessous, les obligations sont annualisées et sont de 1677 h (39 h sur 43 semaines) dont ne sont pas déduits les jours fériés ou congés supplémentaires.

Les personnels d'accueil et de gardiennage, au vu de leurs missions particulièrement importantes d'accueil du public et de sécurité des locaux et des biens, disposent d'un logement par nécessité absolue de service et d'un régime dérogatoire non annualisé : en période de présence des élèves : 50 h hebdomadaires pour un poste simple et 57 h pour un poste double ; hors présence des élèves : 39 h.

Les veilleurs de nuit font 45 h par semaine.

Dans tous les cas, les congés de ces personnels s'établissent au minimum à 9 semaines par an.

- En pratique, la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement indique qu'à l'exception des personnels à régime dérogatoire cités ci-dessus, les personnels ouvriers et de laboratoire font entre 35 et 43 h par semaine sur 40 à 43 semaines. Ils disposent d'environ 11 semaines de congés annuels (avec les jours fériés ou congés supplémentaires).

Les heures réellement effectuées s'établissent dans une fourchette allant de 1 600 à 1642 h effectives, après déduction des jours fériés congés supplémentaires (entre 5 et 11 jours selon les établissements), soit une moyenne allant de 37 à 38 h effectuées par semaine.

- Toutefois, la durée du travail qui doit statutairement s'appliquer aux agents de l'Etat effectuant 39 h hebdomadaires sur 45 semaines (si l'on retient dans le calcul les périodes non travaillées dont bénéficient normalement les fonctionnaires de l'Etat : 5 semaines de congés annuels et 2 semaines de jours fériés) est de 1 755 h sur l'année. Si l'on compare à ce dernier chiffre les durées annuelles citées ci-dessus (fourchette de 1 600 à 1 642 h), la moyenne hebdomadaire à l'Éducation nationale oscille en fait entre 35 h 35 et 36 h 30.

Des données recueillies depuis deux ans par l'IGAEN à l'occasion de ses missions de terrain dans une dizaine d'académies et inspections académiques, il résulte que dans les services déconcentrés et établissements scolaires, les durées " officielles " (résultant de textes de niveaux différents ou de l'usage) doivent être considérées comme des maximums oscillant entre 37 h et 37 h 15 (cas d'application stricte de la circulaire de 1994) et 33 h 40, voire 31 h 50 dans certains établissements. Une étude spécifique du rectorat de Dijon un peu plus ancienne (1995) évaluait à plus de la moitié le nombre d'établissements de l'académie pratiquant un horaire annuel inférieur à la durée annuelle de 1 677 h (le solde négatif pouvant être supérieur à 2 semaines de travail).

Il est également à souligner que les congés varient selon les services et établissements dans des proportions importantes : 40 à 70 jours. A noter, la possibilité donnée à l'académie de Créteil de remplacer des compléments de rémunération par des jours de congé.

Un nombre forfaitaire de jours est parfois accordé pour pallier des autorisations d'absence.

2°) Personnels infirmiers :

- les infirmières travaillant en établissement sont redevables de 41 h par semaine (En cas d'internat, elles sont généralement logées sur place et astreintes à un service de permanence sur 5 nuits, de 21 h à 7 h du matin. Ces personnels lorsqu'ils sont en établissement bénéficient de tous les congés scolaires, soit environ 17 semaines.

La durée du travail hebdomadaire moyenne serait en conséquence de 31,8 h par application des règles interministérielles (durée annuelle/45 semaines de travail).

- les infirmières de secteur sont redevables de 39 h par semaine et bénéficient d'un congé de 7 semaines de congés annuels, ainsi que la moitié des congés de Noël et de Printemps. Elles sont par conséquent redevables d'une durée annuelle de travail de 1677 h auxquelles il convient de déduire les jours fériés.

[Haut de page](#)

2 - ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

- Réglementairement, sont dues 1 782 h pour les personnels de service et 1 716 h pour les autres personnels (y compris les personnels infirmiers), soit 39 h hebdomadaires sur 44 semaines (hors jours fériés) et 8 semaines de congés annuels.

Depuis le décret du 24 août 1994 précité sur la durée hebdomadaire de travail dans la fonction publique, le ministère de l'Éducation nationale a adopté une doctrine administrative, diffusée à l'occasion de réponses individualisées aux établissements, consistant à appliquer à tous les personnels exerçant dans l'enseignement supérieur sans distinction, des obligations égales à 1 716 h par an.

- En pratique : sont effectuées 39 h sur 42 à 44 semaines et 8 à 11 semaines de congés, sauf pour les personnels d'accueil et de gardiennage logés, qui se voient appliquer le régime des personnels d'accueil en établissements publics locaux d'enseignement.

- En réalité, la durée du travail est extrêmement variable selon les établissements et, à l'intérieur des établissements, selon les services ou les UFR, et selon les périodes de l'année.

Des données recueillies depuis 2 ans par l'IGAEN à l'occasion de ses missions de terrain dans une dizaine d'établissements, il résulte que les durées " officielles " accordées ou tolérées par des circulaires présidentielles en matière de durée hebdomadaire et de congés annuels peuvent aboutir à des durées annuelles de travail nettement inférieures aux 1 716 h

précitées, oscillant entre 1 645 et 1 470 h, soit en moyenne hebdomadaire entre 36 h 35 et 32 h 40.

*Nota : un dispositif similaire existe pour les personnels des filières administrative et formation recherche (IATOS) en fonction dans les établissements d'enseignement publics relevant du ministère de l'agriculture. 1 716 h sont effectuées dans l'enseignement supérieur, 1 677 h sont effectuées dans les autres établissements.

Personnels administratifs classiques :

Les personnels administratifs ne travaillant pas en établissements sont très rarement amenés à effectuer des horaires inhabituels.

En administration centrale :

Les personnels d'administration centrale sont redevables de 39 h par semaine. La journée de travail a été organisée de la manière suivante : débutant à 8 h 45, elle s'achève à 17 h 30 avec une pause méridienne d'une heure. La durée hebdomadaire de travail est donc officiellement de 38 h 45. L'enquête adressée par la Mission à l'institut national de la recherche pédagogique révèle une moyenne hebdomadaire de travail de 36 h 30 pour un agent à temps plein.

Certaines dérogations aux horaires de travail ont été introduites qui amènent parfois une réduction de l'horaire (ex : une demi-heure accordée au maximum par jour pour la garde d'enfants non encore scolarisés dans l'enseignement secondaire, lorsque qu'il existe des difficultés réelles à les faire garder le matin ou le soir, étendu à 1 h par jour pour les agents ayant la charge d'un enfant handicapé avec les mêmes contraintes de garde).

Des aménagements de la durée du travail ont été mis en oeuvre en administration centrale s'agissant des personnels d'accueil, ouvriers et de service ainsi que dans certains sites de production (Vanves et Montrouge) ou localisés en province (service des pensions). Des horaires en brigade sont pratiqués au Cabinet et au Bureau du Cabinet.

L'Administration précise que le nombre de jours de congés en général de 30 jours ouvrables (si le congé est pris de manière fractionné), parfois de 31 ou 32 jours ouvrables dans certains services. L'enquête de la Mission auprès de l'institut national de la recherche pédagogique révèle un nombre de jours de congés annuels équivalent à 40.

L'annualisation du temps partiel est expérimentée en administration centrale : la majorité des demandes émanent de personnels de catégorie A. La quotité de 80 % est la plus demandée. Le ministère note une préférence des agents pour la prolongation des petites vacances scolaires au travers de ce dispositif. Cette expérimentation, qui, il est vrai porte sur un nombre très limité d'agents (2,3 % des agents à temps partiel), n'a pas révélé de difficultés majeures qui pourraient entraîner une opposition à l'extension du dispositif.

Dans les services déconcentrés et les établissements :

Bien que réglementés par les textes interministériels (39 h hebdomadaires et 5 semaines de congés), les personnels administratifs des services déconcentrés et des établissements d'enseignement connaissent une durée effective du travail généralement inférieure par extrapolation du régime en vigueur pour les autres personnels ATOS et ITARF des différentes catégories d'établissement, et compte-tenu notamment des régimes de congés annuels.

Cet état de fait est confirmé par les enquêtes ponctuelles adressée par la Mission à différents services déconcentrés de l'Éducation nationale : 42 à 45 jours de congés. De ce fait, et sachant qu'il existe parfois des réduction d'horaires sur la journée, la durée moyenne hebdomadaire de travail, avoisine par conséquent les 35 h.

Les enquêtes de la Mission révèlent également que la part des agents à temps partiel dépasse souvent largement la moyenne de la fonction publique de l'Etat.

ANNEXE

La note de synthèse dans le cadre de la Mission interministérielle sur l'aménagement du temps de travail adressée au ministre chargé de la fonction publique consacrée au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche
(Note IGAEN de décembre 1995)

Cette note, très riche d'enseignement sur la situation de l'Éducation nationale du point de vue de l'ATT, fait état des travaux dans 4 départements (le Nord, la Seine Saint-Denis, l'Aveyron et la Gironde). Les investigations ont porté sur certains services régionaux et départementaux (rectorats, inspections académiques, centre régional des oeuvres universitaires, inspections académiques, centre régional des oeuvres universitaires, inspections académiques et centres d'information et d'orientation) ainsi que sur des établissements d'enseignement appartenant aux 3 ordres d'enseignement élémentaire, secondaire et supérieur.

Le rapport mentionne que malgré l'absence de démarches volontaristes tendant à mesurer les attentes du public, les conditions d'ouverture des services, appuyées sur un développement de la formation d'accueil et un recours croissant aux nouvelles technologies semblent répondre dans l'ensemble (mais aucune étude spécifique ne vient étayer cette impression) aux préoccupations des usagers de l'Éducation nationale. Compte-tenu du caractère décevant des expérimentations menées ici et là, il semblerait peu judicieux de mobiliser des moyens d'accueil le samedi matin pour un public restreint, alors que les services sont particulièrement sollicités le mercredi, jour où les enseignants libérés de leurs obligations professionnelles peuvent se rendre plus facilement dans les services de gestion. De même, une autre étude de l'IGAEN de mars 1996 sur l'académie de Bordeaux démontre le succès auprès du public de l'ouverture du CIO entre 12 h et 14 h du lundi au vendredi.

Le rapport souligne toutefois l'absence de véritables innovations dans le domaine de l'organisation du travail à l'exception de l'expérience du télétravail. Le temps partiel reste un facteur de souplesse ou de contrainte selon l'importance des services mais n'a pas donné lieu à une réflexion d'ensemble sur une réorganisation éventuelle des postes de travail des services concernés. Des évolutions sont envisageables à condition qu'elles soient entourées des recommandations nécessaires sur le plan pédagogique et sur celui de la gestion.

Le corps professoral reste dans l'ensemble hostile à l'annualisation (envisageable dans les lycées professionnels) qui se traduirait par un régime de rémunération des heures supplémentaires-années moins favorable que dans le système actuellement appliqué. Le rapport souligne également que la souplesse permise par le service annualisé des personnels techniques et ouvriers de service des établissements scolaires du second degré n'a pas été utilisée dans la pratique.

S'agissant de l'horaire variable, le rapport relève que peu d'expériences ont été réalisées à l'Éducation nationale à cause de l'opposition des personnels au contrôle par pointeuse (Des expériences accompagnées d'un contrôle avec ou sans pointeuse ont été mises en oeuvre dans les inspections académiques du Nord et de l'Aveyron). Selon l'étude de l'IGAEN sur l'Académie de Bordeaux déjà citée, l'horaire variable répond aux nécessités et aux impératifs de plusieurs services et de certains agents soumis à des contraintes familiales ou géographiques, bien qu'il se soit parfois traduit par une réduction de l'horaire moyen hebdomadaire et/ou une possibilité de récupération sur le compte crédit allant au delà des prescriptions interministérielles.

Le temps partiel n'apparaît nettement supérieur au taux moyen de la fonction publique de l'Etat que pour les personnels non enseignants (19 %). Il concerne essentiellement les catégories B et C. Dans la plupart des services de l'Éducation nationale les temps partiels sont de 80 % (68 % des agents dans l'Académie de Lille) et concentrés sur le mercredi, ce qui est source de difficultés de fonctionnement (l'étude sur l'Académie de Bordeaux relevait que le vendredi était aussi de plus en plus prisé). La situation des personnels enseignants permet quant à elle de pallier la plupart des contraintes familiales. L'annualisation du temps partiel apparaît beaucoup plus adaptée à la situation des personnels non enseignants. La même étude note que les rompus sont compensés mais que cela est plus facile à réaliser pour les organismes importants.

L'étude relève aussi une évolution des mentalités avec un plus grand intérêt des agents pour la jouissance de temps à leur disposition. Elle souligne notamment que des mères de famille n'ayant plus d'enfants à charge ont déclaré qu'en aucun cas, sauf problèmes financiers, elles

n'avaient envisagé de reprendre un emploi à temps plein.

Le taux d'absentéisme -toutes causes confondues hors congés annuels- était selon une enquête nationale pour 1991-1992 de 5,6 % pour les enseignants du second degré, de 5,3 % pour les personnels d'éducation, de 4,9 % pour le personnel administratif et de 8,6 % pour le personnel de laboratoire, ouvrier et de service. Pour y pallier, les instituteurs sont remplacés dans la quasi-totalité des cas par des titulaires remplaçants. Dans le second degré, le recours à des maîtres auxiliaires recrutés sur crédits de suppléance et aux heures supplémentaires est plus fréquent. Le remplacement des ATOS est essentiellement assuré par des contractuels rémunérés sur crédit de remplacement. L'étude relève que le suivi de l'absentéisme, quand il est effectué, ne l'est qu'au moyen " d'outils de contrôle " très différents d'un service à l'autre (tantôt traduit en pourcentage, tantôt en nombre de jours d'absence) ce qui rend toute comparaison aléatoire.

S'agissant des heures supplémentaires, il est précisé qu'elles sont considérées par les personnels comme un complément de rémunération. Pour les personnels non enseignants, l'Éducation nationale compense les heures réelles soit sous forme de repos compensateurs, soit en modulant l'attribution des IFTS et HTS. Dans certains services, les heures supplémentaires sont exceptionnellement effectuées selon des horaires atypiques (dimanches et jours fériés) et le repos compensateur est équivalent au double des horaires effectués. Le recours à du personnel vacataire pendant les périodes d'intense activité (examens et concours, inscriptions en université) permet de limiter les heures supplémentaires que feraient les personnels en poste.

[Ministère de l'emploi et de la solidarité](#)

Le secteur travail, emploi et formation professionnelle (relevant de la DAGEMO)

Effectifs concernés :

10 000 agents dont 9 000 en services déconcentrés. Parmi ceux-ci 1 650 appartiennent à un corps de contrôle de la législation du travail.

Personnels administratifs classiques

(8 350 agents)

Textes de référence :

Semaine supplémentaire de congé : lettre du 31 juillet 1985 (pratique existant toutefois depuis 1968, voire antérieurement sous d'autres modalités).

Durée et aménagement de la durée du travail :

L'ATT n'est mis en place qu'avec l'accord des intéressés.

- L'horaire collectif fixe reste encore largement appliqué dans les services du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Censé être de 39 h hebdomadaires (exception faite des jours supplémentaires de congé), l'horaire effectif n'a pas été renseigné. La durée hebdomadaire maximum est par conséquent de 38 h 08.

- Le système des horaires variables tend à s'étendre : une quinzaine de directions départementales et régionales et une direction d'administration centrale, la DAGEMO, pratiquent l'horaire variable avec badgeuse. Le système est souvent accompagné d'une réduction du temps de travail (entre 38 et 35 h) et de repos compensateurs en cas d'heures supplémentaires. Le compte débit-crédit va parfois au delà des textes interministériels (ex : 1 journée par mois à la DAGEMO). Les services du personnel font un bilan assez positif de l'horaire variable qui permet une plus grande souplesse dans l'organisation du travail et une extension des périodes de réception du public. Les plages d'ouverture figurent ainsi dans les règlements d'horaires variables, discutés avec les représentants du personnel et adoptés le plus souvent après consultation par référendum du personnel.

La DAGEMO estime toutefois qu'il convient d'être vigilant quant au lien entre réduction des horaires et extension de la durée d'ouverture des services, de façon à ce que l'objectif de la réorganisation du travail ne soit pas uniquement la RTT.

- Les administrations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, avec près de 25 % des agents travaillant à temps partiel en 1996 (dont 6 DDTEFP avec un taux supérieur à 40 %), sont parmi les plus concernées par cette organisation du travail (moyenne FPE : 8 %). Ceci s'explique par le taux de féminisation important des services déconcentrés (84 % des agents de catégorie C). Une forte concentration sur le mercredi est constatée (ex de la DDTEFP de Haute Loire : sur 18 agents de catégorie C, 12 sont absents le mercredi). Le temps partiel a parfois des conséquences très néfastes sur l'accueil du public. La hiérarchie éprouve beaucoup de difficulté à s'opposer aux demandes de temps partiel.

Dans ce contexte, la DAGEMO n'a pas jugé possible d'expérimenter l'annualisation du temps partiel pour ne pas ajouter aux déséquilibres de courte période des déséquilibres de longue période (crainte d'en faire un droit de fait au même titre que le mercredi).

- Les agents bénéficient, au delà des jours de congés réglementaires, d'une 6ème semaine supplémentaire de congé, dite "semaine d'autorisation exceptionnelle d'absence" ou "semaine d'hiver" à prendre entre le 1er octobre d'une année et le 31 mai de l'année suivante. Elle existe depuis 1968 sans fondement juridique (assimilée à des autorisations exceptionnelles d'absence accordées par le ministre), année au cours de laquelle elle s'est substituée aux 3 journées de congé attribuées à l'occasion de certaines fêtes.

La DAGEMO n'exclut pas par ailleurs que certaines initiatives locales conduisent, au delà, à l'attribution de jours supplémentaires malgré ses rappels réguliers de la réglementation.

Personnels à activité spécifique

(450 inspecteurs du travail et 1 200 contrôleurs du travail)

Texte de référence :

Régime des repos compensateurs : lettre n° 59 du 10 août 1948 et circulaire n° 160 du 28 mars 1984 relative aux repos compensateurs.

Durée et aménagement de la durée du travail :

Le régime particulier de récupération du temps travaillé de nuit ou le dimanche issu de la circulaire leur est appliqué : il prévoit un jour de repos compensateur à prendre dans la semaine qui suit lorsque le fonctionnaire a été appelé à exercer une surveillance en dehors des heures normales. A titre exceptionnel, lorsque les circonstances ont empêché à plusieurs reprises une telle compensation, il est possible d'octroyer aux agents un congé supplémentaire dans la limite de 5 jours par an (à ne pas grouper avec le congé annuel).

Ministère de l'emploi et de la solidarité

Le secteur affaires sociales-santé (relevant de la DAGPB)

* Une fiche propre aux services du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (dépendant de la DAGEMO) a été réalisée.

Effectifs concernés

La DAGPB gère 15.543 agents : 2.717 en administrations centrale, 12.826 en services déconcentrés (statistique au 31/03/1998).

La structure des emplois budgétaires est la suivante pour 1998 :

- administration centrale : 2.216 ;
- inspection générale des affaires sociales : 100 ;
- conseiller pour les affaires sociales : 23 ;
- services déconcentrés : 11.966 ;
- mission recherche expérimentation : 4 ;
- total : 14.309.

Textes de référence

Textes interministériels ;

Circulaire DAGPB n° 102 du 5 mars 1982 précisant la durée hebdomadaire du travail et ses modalités d'application pour tous les services d'administration centrale ;

Circulaire DAGPB n° 25 du 19 janvier 1982 rappelant la durée hebdomadaire de travail et précisant les conditions applicables aux horaires de travail et aux heures d'ouverture au public dans les services déconcentrés ;

Arrêté du 14 mars 1986 autorisant la mise en place d'un système de gestion automatisée des horaires de travail dans les directions et services qui en feraient la demande, après consultation des personnels ;

Circulaire DAGPB n° 84-358 du 31 juillet 1984 instituant l'horaire variable pour les personnels de la DAGPB, régime rappelé par la circulaire DAGPB n° 93-322 du 28 septembre 1993 + régime transitoire mis en place par les circulaires DAGPB n° 96-0402 du 01/04/1996 et 97-0118 du 27 janvier 1997 ;

Règlement du 14 février 1992 instaurant le régime d'horaire variable à la sous-direction des naturalisations ;

Arrêté du 14 février 1989 et circulaire DAGPB n° 769 du 11 octobre 1989 permettant aux directeurs régionaux et départementaux de mettre en place une gestion automatisée des horaires de travail ;

Note DAGPB du 15 mai 1984 relative aux congés annuels et lettre du 31 juillet 1984 relative à la semaine d'hiver ou " semaine complémentaire ".

Durée du travail et aménagement de cette durée

La durée du travail

La durée du travail des agents des administrations de l'Etat de la santé et des affaires sociales s'inscrit officiellement dans le cadre de la réglementation applicable à la fonction publique (39 h hebdomadaires). Les informations recueillies par la mission montrent toutefois, outre un régime favorable de congés pour tous les agents, que certains personnels connaissent des régimes plus avantageux (cf. infra). La durée maximale hebdomadaire est par conséquent de 38 h 08.

Les congés

Les agents du secteur affaires sociales-santé, comme ceux du secteur travail, emploi et formation professionnelle du ministère de l'emploi et de la solidarité, bénéficient d'une 6ème semaine de congé dite " semaine d'hiver " ou " semaine complémentaire ". Ce régime, accordé depuis 1969, n'est pas assimilé à un droit à congé annuel (ce qui serait en contradiction avec le pouvoir que détient seul le Premier ministre, en vertu de la Constitution, d'accorder des jours supplémentaires de congé) mais est assimilé à une autorisation spéciale d'absence, accordée à titre dérogatoire et discrétionnaire.

Le ministère précise que dans les services déconcentrés, au delà de ce régime, il a pu être constaté que, par alignement sur la pratique des préfectures, certains jours de congés exceptionnels peuvent être accordés.

S'ajoutent enfin, pour l'ensemble des personnels du ministère, les journées accordées exceptionnellement par le ministre à l'occasion de telle ou telle fête légale (Noël, 15 août etc ...) : 1 à 2 par an maximum.

L'horaire variable

L'horaire variable s'est beaucoup développé dans les services mais selon des modalités différentes (cf. infra).

Le temps partiel

Le temps partiel est très développé dans les administrations du secteur affaires sociales-santé. La DAGPB constate que 80 % des agents travaillant à temps partiel utilisent le temps libéré le mercredi. C'est pourquoi, elle a engagé une réflexion sur cette forme de travail. Elle précise que des expériences originales d'annualisation du temps partiel, de travail en binôme (encore en nombre limité) permettent d'envisager une plus grande latitude dans l'aménagement du temps de travail.

Le télétravail

La DAGPB est en train de mettre au point un projet d'expérimentation du télétravail en liaison avec le CATRAL (région Île-de-France). Certaines propositions pourraient être concrétisées en 1999.

Personnels administratifs classiques

En administration centrale :

Les horaires de travail ont été fixés par la circulaire du 5/3/1982 susmentionnée de 8 h 45 à 17 h 30 du lundi au vendredi inclus avec une pause de 57 mn pour le repas de midi. En application de cette organisation, la durée est par conséquent de 39 h par semaine (exception faite des jours supplémentaires de congé) pour la majorité des personnels d'administration centrale (cf. ci-dessous l'exception de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget, qui fonctionne sur une base de 38 h et celle de la sous direction des naturalisations sur une base de 36 h, ces deux services pratiquant l'horaire variable). L'ensemble de la hiérarchie, et plus particulièrement les sous-directeurs et chefs de bureau, est déclarée responsable de l'observation de ces horaires. Le service du personnel reconnaît toutefois que les horaires fixes ne sont pas précisément contrôlés. Globalement, il estime qu'au regard du temps de travail effectif, certaines catégories de personnel dépassent les 39 h hebdomadaires sans pour autant que ces dépassements se traduisent par une récupération ou une rémunération d'heures supplémentaires. En revanche, il reconnaît que certains agents ne remplissent pas totalement leurs obligations en terme d'horaires de travail. En l'absence de contrôle réel des horaires, il souligne qu'aucun état des lieux ne peut être dressé.

2 services d'administration centrale connaissent une durée réduite de travail sur la base d'un horaire variable :

- En application des dispositions de l'arrêté du 14/03/1986, et après référendum auprès des personnels, seule la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (700 agents), et plus particulièrement les agents en fonction dans l'immeuble Cambronne (Paris XVème) ont souhaité mettre en place un régime d'horaires variables. Celui-ci a été institué par la circulaire du 31 juillet 1984 susvisée. Il reposait sur une base de durée hebdomadaire de 38 h, avec plages mobiles et fixes, possibilité de récupération par journée ou demi-journée pour les dépassements horaires (crédits d'heures). Un contrôle informatisé par badgeuse était mis en place. Une comptabilisation, par crédit de temps, d'un certain nombre de temps d'attente (ascenseur, cantine) aboutissait de fait à une durée hebdomadaire de 35 h.

Ce régime d'horaires variables, dérogoratoire au droit commun, a été abandonné lors du transfert des agents dans l'immeuble de bureau de Montparnasse en avril 1996, la DAGPB s'étant engagée à remonter la durée du travail au travers de l'horaire variable et à réfléchir à des solutions plus avantageuses en terme de souplesse pour les agents. Une étude sur le temps de travail, l'aménagement du temps et les horaires variables a alors été initiée avec l'appui de l'ANACT. Entre temps, un régime transitoire, sur une base hebdomadaire de 38 h, avec horaire variable et récupération de crédits d'heures a été mis en place (circulaires de 1996 et 1997 susmentionnées) avec contrôle par feuille manuelle d'horaires (37 h pour les agents ayant des enfants en crèche ou à l'école). Un référendum sur un nouveau régime d'horaires variables concernant l'ensemble de la DAGPB avait été prévu en mai 1997 mais les élections législatives et le retour du débat sur la RTT a suspendu ce processus qui n'a pas encore été repris depuis.

De ce fait, aucune direction d'administration centrale ne met en pratique un régime formalisé et contrôlé d'horaires variables, ce qui n'empêche pas les agents de recourir, par rapport à une réglementation d'horaires fixes non rappelée et mal contrôlée à une certaine souplesse dans l'adaptation de leurs horaires de travail.

- La sous-direction des naturalisations, délocalisée en 1984 à Rezé, a mis en place un régime d'horaires variables sur la base de 36 h compte tenu, indique le service du personnel, de certaines contraintes horaires liées au temps de déjeuner et de transport. Ce régime concerne 137 personnes.

Dans les services déconcentrés :

Les agents sont en principe redevables d'une durée hebdomadaire de travail de 39 h (exception faite des jours supplémentaires de congé). La circulaire de 1982 a prévu que chaque service devait déterminer en concertation avec les organisations syndicales les modalités d'application de cette durée hebdomadaire, que ces régimes d'horaires soient fixes ou variables.

Un certain nombre de services ont, après consultation des personnels, utilisé les possibilités de l'arrêté du 14/02/1989 et de la circulaire du 11/10/1989 pour instituer un régime d'horaires variables. Il ressort de l'enquête de mai 1998 que sur 124 services déconcentrés :

- 38 ont un régime d'horaires variables avec contrôle par badgeuse, sur une base de 39 h hebdomadaires dans la très large majorité des cas ;
- 34 ont un régime d'horaires variables contrôlés par voie hiérarchique ;
- 49 ont un régime d'horaires fixes, sur la base de 39 h, ces derniers étant plus ou moins contrôlés par la hiérarchie.

Il ressort de l'enquête que les possibilités de récupérations dépassent souvent le maximum fixé par la circulaire de 1983 (1 j/mois). En revanche, dans certains services, les possibilités de récupération peuvent apparaître en deçà des possibilités de la circulaire interministérielle. Quelques services excluent des possibilités de récupération les agents de catégorie A ou, plus rarement, tous les agents. Il existe même certains services où le dispositif de récupération ne concerne qu'une catégorie de personnel (les seuls A ou les seuls C).

La plupart des services déconcentrés connaissent des permanences et/ou des astreintes, en

général le week-end, beaucoup plus rarement le midi, voire, dans certains cas ponctuels le soir ou la nuit. Elles donnent lieu le plus souvent à des récupérations en temps, variables (une journée ou une ½ journée).

Le rapport n° 96-007 de l'IGAS de janvier 1996 relatif à l'ARTT dans les services publics sociaux soulignait que " l'utilisation des horaires variables devrait faire l'objet d'un contrôle précis, si possible par badgeuse, permettant de distinguer le service fait, les heures supplémentaires ou atypiques " contrôle qui n'est pas généralisé et se fait le plus souvent par voie hiérarchique, sous forme d'émargement.

Par ailleurs, la DAGPB constate que certains agents des services déconcentrés connaissent des horaires atypiques qu'il est difficile de comptabiliser clairement et de rémunérer sur une base objective de contrôle.

Enfin, ils précisent que si les services déconcentrés n'ont pas, d'une manière générale, à recevoir de nombreux usagers, la plupart des services ont les horaires classiques d'ouverture au public (9 h-12 h ; 14 h-17 h) et une adaptation en ce sens des régimes de temps de travail de certaines catégories de personnel (accueil, standard).

Personnels à activité spécifique

Le ministère souligne qu'il existe peu de régimes particuliers d'horaires au sein de ses services. Il convient toutefois de relever les régimes particuliers suivants :

En administration centrale :

Les conducteurs automobiles (25 agents) :

Les conducteurs affectés auprès des ministres travaillent une semaine complète (samedi, dimanche et jours fériés compris) et ont ensuite une semaine de récupération.

Les conducteurs des membres des cabinets travaillent 2 semaines complètes pour une semaine de repos.

Les conducteurs en réserve taxi pour les besoins supplémentaires des cabinets (5) ainsi que les chauffeurs des directions et services (8) travaillent trois semaines pour une semaine de repos.

Les personnels de standard :

Ces personnels sont regroupés en 3 groupes :

- une brigade de 5 agents assure le service du matin de 8 h à 13 h ;
- une brigade de 5 agents assure le service du soir de 13 h à 20 h ;
- 5 agents réguliers assurent un service complémentaire dans la journée de 9 h 30 à 17 h 30.

Le temps de travail des agents en brigade est de 20 h par semaine ; ils assurent en outre une permanence un samedi sur 10. Les agents réguliers effectuent 30 h par semaine.

Le service accueil et sécurité (14 agents répartis en 4 brigades) :

Chaque brigade, composée de 3 agents, assure par roulement, un contrôle d'accès aux 4 portes d'accès du ministère de 7 h à 19 h ou de 8 h à 20 h. Les horaires de travail changent à chaque roulement (toutes les semaines) et la durée hebdomadaire varie de 30 à 40 h pour 5 jours.

Dans les services déconcentrés :

Peu de personnels sont assujettis à des contraintes particulières. Il existe cependant des permanences et des astreintes :

- pour les chauffeurs (environ 1 agent par service) ou les personnels d'accueil ;

- pour certains cadres (A ou B) assujettis à des permanences le week-end donnant généralement lieu à récupération par journée ou demi-journée de travail ;
- certains agents (services santé-environnement-lutte antivectorielle) sont amenés à effectuer des travaux de nuit ou à des horaires particuliers. Cela concerne essentiellement les services des DOM.

Les réflexions sur l'aménagement du temps de travail initiées par la DAGPB

En 1996, à la suite du déménagement d'une partie des personnels, la DAGPB a engagé un processus de diagnostic et de réflexions sur l'évolution de l'aménagement du temps de travail et des horaires, en liaison avec l'ANACT. Cette démarche s'est déroulée de façon participative et en concertation avec les organisations syndicales. Des attentes fortes ont été exprimées en terme de dialogue social et de réduction du temps de travail. Le rapport a montré la nécessité de gérer les horaires avec plus de rigueur et d'introduire des possibilités d'assouplissement pour le personnel comme pour l'administration.

Par lettre du 13 janvier 1997, la DGAFP a autorisé la DAGPB à mettre en place son système innovant d'aménagement du temps de travail, insistant sur la réduction de la pause méridienne, la compensation des horaires atypiques (sur des bases horaires à définir en tenant compte des systèmes de rémunération) et sur l'annualisation du temps de travail. La DGAFP soulignait que le télétravail pourrait également être expérimenté. En revanche, si la DGAFP s'est déclarée prête à envisager avec la DAGPB l'introduction de souplesses, elle soulignait que la durée hebdomadaire, fixée par décret, devait être impérativement respectée.

Ce projet, marqué par la participation de nombreux agents de la DAGPB, n'a pu être mis en oeuvre du fait d'une forte opposition syndicale réclamant le maintien des 35 h antérieurement applicables à l'un des sites de la direction (site de Cambronne). Il témoigne toutefois, selon le ministère, d'une attente réelle des agents au regard d'une plus grande souplesse dans l'adaptation des horaires pour mieux concilier vie personnelle et professionnelle, des possibilités de compensation horaire des contraintes de productivité dans certains bureaux, et de l'introduction d'un compte épargne-temps.

La DAGPB souligne toutefois que les avancées en matière d'ATT sont conditionnées par l'existence d'une mesure objective et incontournable de l'activité et de la durée du travail. Elle souhaite à cet égard la mise au point d'" une réglementation claire, assortie d'un contrôle objectif, efficace et généralisé ".

Ministère de l'équipement, des transports et du logement

Effectifs :

Personnels gérés par la direction du personnel et des services

Effectifs budgétaires	1998	:	99.566
Effectifs autorisés	1998	:	99.197

dont :

Catégorie A : 9.297 (réels, autorisés : 9.207) ;

Catégorie B administrative et technique : 16.242 (autorisés : 16.170) ;

Catégorie B exploitation : 6.464 (6.457) ;

Catégorie C administrative et technique : 24.894 (24.836) ;

Catégorie C exploitation : 33.261 (33.161) ;Ouvriers des parcs et ateliers : 8.895 (8.849) ;Autres : 513 (517).

Plus de 80 % des personnels travaillent dans les services déconcentrés du ministère.

Aviation civile

Effectifs budgétaires au 1/1/1998 : 10.371 (réels : 10.030)

Détail pour les personnels techniques :

Ingénieurs de l'aviation civile (IAC)	:	184
Ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (IEEAC)	:	765
Ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA)	:	1.318
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)	:	3.812
Techniciens des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TEEAC)	:	1.494
Personnels navigants	:	219
Ouvriers d'Etat	:	884

Textes de référence :

Textes interministériels

Durée du travail et aménagement de cette durée :

Note du 28 mai 1984 (horaire des personnels travaillant à l'administration centrale) ;

Circulaire n° 80-74 du 10 juin 1980 et note d'application en date du 27/11/1987 instituant une permanence dans les DDE, les services maritimes et les services de navigation ;

Arrêté du 19 septembre 1972 (JO du 1/10/1972) sur le régime d'ouverture au public des services déconcentrés ;

Arrêté du 22 avril 1996 (JO du 30 avril 1996) fixant les services du ministère de l'équipement dans lesquels s'applique l'expérimentation de l'annualisation du service à temps partiel.

Horaires atypiques et congés annuels :

Travail de nuit :

Décret 90-1142 du 19 décembre 1990 attribuant à certains personnels du ministère en fonction dans les ports maritimes, des indemnités horaires pour travail de nuit ;

Décret n° 95-452 du 25 avril 1995 portant attribution d'une majoration spéciale pour travail intensif aux contrôleurs des transports terrestres.

Travail sur les voies navigables :

Circulaire du 24 juin 1982 relative aux conditions générales de travail et indemnisation du personnel des voies navigables ;

Congé annuel :

Note du 14 décembre 1984 (administration centrale) ;

Circulaire n° 82-37 du 14 avril 1982, non parue au Journal officiel (services déconcentrés).

Écoles relevant du ministère (notes internes).

Les modes de compensation :

Repos compensateur : arrêté du 29 mars 1985 et circulaire d'application du même jour.

Heures supplémentaires : arrêtés des 13 août 1991, 28 juillet 1992, 5 août 1992 et 25 mai 1993 relatif à l'application du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 fixant le régime des IHTS.

Indemnités pour travail de nuit : cf. textes applicables au travail de nuit.

Indemnités d'astreinte :

Décret n° 69-773 du 30 juillet 1969 modifié relatif à l'indemnité d'astreinte allouée aux conducteurs et agents des travaux publics de l'Etat ;

Arrêté du 7 février 1996 fixant les taux de l'indemnité d'astreinte allouée aux contrôleurs, conducteurs et agents des TPE, agents d'exploitation des TPE et chefs d'équipe d'exploitation des TPE.

Corps dont le statut prévoit des obligations particulières :

Décret n° 66-900 du 18 novembre 1966 modifié portant statut particulier du corps des conducteurs des travaux publics de l'Etat (corps en voie d'extinction) ;

Décret n° 88-399 du 21 avril 1988 modifié relatif au statut particulier du corps des contrôleurs des travaux publics de l'Etat ;

Décret n° 91-393 du 25 avril 1991 portant dispositions statutaires applicables au corps des agents d'exploitation des travaux publics de l'Etat et au corps des chefs d'équipe d'exploitation des travaux publics de l'Etat ;

Décret n° 65-382 du 21 mai 1965 modifié relatif aux ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et bases aériennes.

L'aviation civile :

Textes interministériels

Code de l'aviation civile.

Instruction n° 64 SPG/RS du 18 mars 1982, relative à la durée hebdomadaire du travail dans les services d'administration centrale et les services techniques centraux de l'aviation civile et de la météorologie.

Corps techniques de la navigation aérienne (hors horaires de bureau) :

Instruction 40788 DNA/4 du 17 juillet 1979 relative à l'organisation du temps de travail des personnels assurant le service permanent du contrôle dans les centres en route de la navigation aérienne (CRNA) ; elle sera étendue aux personnels en fonction dans les aéroports de Paris Orly et Paris Charles de Gaulle ;

Instruction 41285 DNA/4 du 16 décembre 1981 relative aux durées du travail et aux congés dans les organismes de maintenance ;

Instruction 40119 DNA/4 du 13 février 1984 fixant les règles relatives à la durée du travail (sur une base de 39 h) pour les autres personnels techniques de la navigation aérienne qui ne travaillent pas en horaire de bureau ;

Instruction 40120 du 13 février 1984 relative aux congés des personnels techniques de la navigation aérienne abrogeant, pour ce qui concerne les congés les circulaires des 17/7/1979 et du 16/12/1979 ;

Circulaire 30097 SCTA du 31 mai 1995 ;

Pour les personnels navigants de la DGAC

Décret n° 61-776 du 21 juillet 1961 (statut actuellement en cours de refonte afin de l'adapter aux nouvelles exigences aéronautiques).

Durée et aménagement de la durée du travail :

PRINCIPES GÉNÉRAUX S'APPLIQUANT AUX AGENTS DU MINISTÈRE ET CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT ACTUELLES

Le ministère de l'équipement fait référence aux règles générales de la fonction publique en matière de durée du travail hebdomadaire. Les travaux de la Mission ont conduit à constater que les durées étaient souvent différentes en pratique, relevant notamment des dépassements fréquents des maxima hebdomadaires pour certaines catégories de personnel (cf. infra). Par ailleurs, le ministère de l'équipement n'a pris aucun arrêté interministériel d'aménagement des horaires de travail dans le cadre annuel comme le prévoit le décret de 1994 alors même que des horaires saisonniers sont pratiqués (cf. infra). Le paiement de nombreuses heures supplémentaires apparaît ainsi très coûteux.

Administration de production soumise à une importante remodulation de ses missions traditionnelles, au développement de nouvelles missions (développement des zones géographiques en crise, participation à la protection de l'environnement en particulier) et du partenariat avec les collectivités locales, le ministère de l'équipement s'est par ailleurs beaucoup investi dans des travaux visant à connaître le fonctionnement concret de ses services notamment face à la perspective d'une réduction du temps de travail : il a fait une synthèse des réflexions engagées au plan local pour identifier les spécificités des métiers de l'équipement et les premières pistes de réflexion en matière d'implications de la réduction de la durée du travail, contribuant ainsi à la réalisation d'un état des lieux en matière de pratiques de temps de travail et d'heures supplémentaires dans ses services (réflexion menée dans 17 services déconcentrés qui est peut être la plus complète remise à la Mission pour la fonction publique de l'Etat). Une approche par métier a été privilégiée et non par catégorie de personnels ou par domaine d'activité. D'ores et déjà, le ministère de l'équipement a précisé que les enjeux de la RTT sont au cœur des préoccupations des personnels. Une demande de cadrage national est réclamé par le ministère.

Le ministère précise que les agents ayant participé aux réflexions sur les métiers constatent un accroissement fort et régulier du niveau d'exigence des institutions (demande de plus forte de réactivité, de développement du travail en interministériel), des élus (demande de concertation, de transparence, de respect des engagements et délais) et des usagers (qui demandent à être plus associés et davantage de qualité, d'efficacité et de transparence). Le ministère insiste parallèlement sur l'importante baisse de ses effectifs (- 16.500 emplois entre 1983 et 1998 (hors DGAC et administration de la mer), poursuivie depuis (-4,75 % entre 1992 et 1998) qui ont porté principalement sur les personnels d'exécution. Il estime que " si le niveau de service public a pu être globalement préservé, grâce à la mécanisation des tâches, la modernisation des méthodes et l'organisation du travail, l'exercice atteint aujourd'hui ses limites.". Le ministère de l'équipement tente de faire face aux nouvelles exigences par un effort de déconcentration, afin que toutes les décisions individuelles soient prises au plus près du bénéficiaire. Les services déconcentrés sont invités à développer les démarches qualités, plaçant les usagers au cœur des réflexions.

Une seconde phase de la réflexion engagée en 1998 permettra d'approfondir la réflexion à partir de 6 thèmes prioritaires :

- le travail des cadres ;
- l'organisation du travail ;
- l'accueil et l'information des usagers ;
- le décompte du temps de travail ;
- le décompte des heures supplémentaires ;
- l'utilisation optimale des équipements, engins et matériels.

La situation est aujourd'hui la suivante :

Administration centrale

Ces personnels sont soumis à la réglementation interministérielle. Toutefois, le congé annuel est de 31 jours ouvrés, soit 6 jours de plus que ce que prévoit la réglementation interministérielle (note du 14 décembre 1984).

Situation des personnels des services déconcentrés au regard de la durée du travail à la lumière de l'étude réalisée par le ministère de l'équipement auprès d'un panel représentatif de services déconcentrés correspondant à 11.565 emplois (11 DDE, 2 DRE, 1 service maritime, 1 service de navigation, 2 centres d'étude technique de l'équipement) et des enquêtes de la Mission.

La durée du travail :

La durée indiquée par la Direction du Personnel peut, parfois très souvent, dépasser 39 h hebdomadaire dans les services déconcentrés du fait de l'existence de nombreuses heures supplémentaires. Le rapport de synthèse de la conférence nationale sur l'entretien et l'exploitation des infrastructures (juillet 1998) relève " des pratiques très variées et des durées très variables " entre les services (durées parfois supérieures au maximum réglementaire). Le rapport souligne que ces pratiques " souffrent manifestement d'un manque de cadrage national ".

Le temps partiel :

Dans les services étudiés, les agents ayant choisi de travailler à temps partiel représentent près de 9 % de l'effectif budgétaire (situation proche de la moyenne fonction publique de l'Etat).

Les agents de catégorie C administrative sont particulièrement représentés. La part des agents masculins (21% des agents travaillant à temps partiel) est nettement supérieure à ce qui se rencontre généralement dans la fonction publique de l'Etat. La quotité de 80 % est la plus développée. L'étude du ministère souligne que toutes les capacités de recrutement dégagées par le travail à temps partiel ont été exploitées (565 agents de catégorie C administrative travaillant à temps partiel dégageaient une capacité de recrutement de presque 110 équivalents temps plein : or, dans cette catégorie, il n'existait aucun poste vacant au 30/06/1998). La gestion semi-déconcentrée semble selon le ministère la plus à même de permettre le maximum de recrutements.

L'annualisation du temps partiel n'a pas été étendue aux ouvriers des parcs et ateliers régis par le décret n° 65-382 du 21 mai 1965.

L'horaire aménagé : il convient d'entendre par cette formule les horaires permettant au service de couvrir une amplitude de présence plus importante que ne le permettrait un horaire unique ainsi que des variations saisonnières des heures de travail. Ceci exclut le travail posté et les horaires variables traités ci-dessous. Sur les 11.565 équivalents agents de l'étude présents au 30/06/1998, moins de 16 % travaillent selon des horaires aménagés. Ces horaires concernent essentiellement les personnels d'exploitation.

Le ministère de l'équipement signale la pratique, en période estivale, de la journée continue pour les personnels travaillant à l'entretien et à l'exploitation des routes, pour tenir compte des conditions climatiques locales. Celle-ci n'entraîne aucune compensation financière dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre de l'horaire normal de travail, effectué en l'espèce en temps décalé. La vacation peut être accomplie de 6 h 30 à 13 h 50, y compris la pause repas (temps rémunéré) qui ne peut être inférieure à 30 mn.

L'horaire variable est de plus en plus répandu : le ministère de l'équipement précise que près de

la moitié des personnels administratifs et techniques en poste dans les services déconcentrés peut aujourd'hui en bénéficier.

Les horaires atypiques sont essentiellement représentés par du travail posté :

Des personnels sont appelés à travailler selon des rythmes atypiques pour assurer de façon continue et permanente les missions qui leurs sont confiées. Ce mode de travail peut être permanent (missions liées à l'exploitation des infrastructures notamment) ou occasionnel (ex : surveillance d'un gros chantier). Le ministère de l'équipement précise que le travail posté ne dispose pas d'un cadre réglementaire approprié.

Sur un effectif de 11.565 équivalents agents, 525 agents sont soumis de façon régulière à ces rythmes spécifiques de travail, dont 443 agents et chefs d'équipe d'exploitation. L'essentiel des agents exercent leur métier dans les services maritimes et de navigation (405 sur 525).

Dans les DDE, le travail posté est pratiqué le plus souvent selon un cycle semi-continu (2 x 8 ou 2 x 7 selon les accords locaux). A titre occasionnel ou définitif, certains services signalent des postes en journée continue, voire même une organisation en 4 postes, chacun ayant une durée variable.

Dans les services maritimes et de navigation, les horaires spécifiques sont extrêmement diversifiés : il peuvent s'établir en 3 postes de 8 h " réguliers " ou avec alternance de temps de travail et de temps de repos plus ou moins longs (8 h-20 h suivies de 24 h de repos, ou 20 h-8 h suivies de 48 h de repos) Des " 2 x 12 h " sont signalés, de même que des durées hebdomadaires de 44 h de travail.

Enfin, le travail à la marée est pratiqué par les personnels affectés dans les services maritimes dont les horaires sont liés au rythme des marées. Les horaires de travail varient 2 fois par jour (marée de nuit - marée de jour) avec des écarts allant de 30 minutes en période de vive eau à 1 h 30 en période de morte eau. D'un port à l'autre, les horaires sont donc différents.

Le travail par équivalence :

Mis en place autrefois pour assurer l'exploitation des voies navigables, il consiste à ne prendre en compte, pour le calcul de la durée du travail, qu'une partie du temps pendant lequel l'agent est en service et peut être mobilisé. Il repose sur le fait que son temps effectif de travail pour la manoeuvre et la maintenance des ouvrages est inférieur à son temps de service. Les modalités du travail par équivalence ont été définies dans une circulaire du 24 février 1982. Ce régime tend à être remplacé par du travail posté, mais perdure encore dans certains services.

Le repos de sécurité :

L'équipement précise qu'à l'exception du service maritime, il a été globalement mis en pratique à chaque fois qu'il était obligatoire. Ceci ne veut pas dire pour autant que les règles s'y appliquant ont pu être strictement respectées, notamment en période hivernale.

Les astreintes :

Elles sont de 2 formes : l'astreinte à domicile et l'astreinte en dortoir. Le rapport de la conférence nationale sur l'entretien et l'exploitation des infrastructures note que les organisations syndicales ont relevé la forte augmentation de certaines astreintes liées principalement aux diminutions d'effectif ainsi que leurs effets négatifs sur la vie sociale et familiale des agents. Le rapport relève qu'à la DDE de Loire atlantique, la rémunération supplémentaire liée au système d'astreinte est en moyenne de 12 000 F/an.

Un rapport du Conseil général des ponts et chaussées d'octobre 1992 relevait que 2/3 des DDE du champ de l'étude n'avaient pas de dispositif d'astreinte en période normale, que 8 DDE sur 20 prenaient des mesures spéciales l'été ou les jours fériés, que la moitié des DDE sont obligées d'avoir une astreinte pour l'annonce des crues. Enfin, à partir des chiffres donnés par 20 DDE, la moyenne du montant des crédits État consacrés à l'astreinte était en moyenne de 700 000 F par an.

Le problème particulier des heures supplémentaires

au ministère de l'équipement :

Les heures supplémentaires non rémunérées :

Le ministère de l'équipement précise que des heures supplémentaires ne donnant pas lieu à rémunération sont effectuées de façon régulière par les personnels d'encadrement et les agents des catégories B et C techniques et administratives des services déconcentrés. L'étude réalisée par le ministère note que plus de 17 % de l'ensemble des personnels concernés supportent des dépassements d'horaires. Ce pourcentage atteint 55 % dans les seules catégories A+ et A. L'appartenance à l'une ou l'autre des filières administrative ou technique n'a aucun effet sur l'ampleur des dépassements et le phénomène est commun à tous les types de service.

L'amplitude du dépassement hebdomadaire varie de une à quelques heures pour les catégories C à plus de 15 h pour les catégorie A et A+.

Les heures supplémentaires rémunérées :

Les heures supplémentaires sont très importantes dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement. Les causes en sont diverses. Ceci s'explique essentiellement par les caractéristiques propres à ce ministère (forte saisonnalité de l'activité, existence d'intervention pouvant intervenir à tout moment, réduction importante des effectifs) qui doit néanmoins exercer son activité dans le cadre de la réglementation actuelle du temps de travail qui se révèle ici très coûteuse par manque de souplesse. La direction du personnel et des services souligne le caractère obsolète du décret de 1950. Ainsi, les heures supplémentaires constituent parfois un complément très important du traitement comme l'a démontrée l'enquête réalisée dans une DDE. Au parc d'une autre DDE (73 agents), les heures supplémentaires représentent l'équivalent de 4,7 agents. Dans une autre DDE (191 agents) environ 7 agents (source conférence nationale sur l'entretien et l'exploitation des infrastructures) et le maximum hebdomadaire de 46 h pour la durée du travail est souvent dépassé. Les partenaires sociaux ont parfois évoqué des cas de durées hebdomadaires très au delà des maxima autorisés (60 h), ce que n'a pas démenti la hiérarchie, voire la difficulté pour certains agents de prendre leurs congés.

Certains services se sont engagés dans une démarche de limitation des heures supplémentaires en limitant la réduction de revenus du personnel, essentiellement composé d'agents d'exécution pour lesquels elle serait substantielle, en développant au maximum l'aménagement de l'organisation et du temps de travail. Les marges de manoeuvre apparaissent néanmoins limitées dans le cadre de la réglementation actuelle. Des solutions telles que la semaine de 4 jours et le travail en équipe sont le plus souvent avancées. Une crainte des organisations syndicales d'une orientation vers davantage d'annualisation et de flexibilité s'est manifestée.

L'étude réalisée par le ministère fournit le détail des heures supplémentaires payées des différentes catégories de personnels :

Les contrôleurs des travaux publics de l'Etat dans les DDE : En 1997, les heures supplémentaires recensées dans les DDE ont atteint pour ces personnels un volume global de 57.150 h dont 2.101 ont fait l'objet d'un repos compensateur. Les 55.049 heures supplémentaires rémunérées sont réparties sur toute l'année même si la période hivernale (4 mois) domine, de forts écarts existant bien sûr selon le lieu géographique. Les fourchettes d'heures supplémentaires d'un agent CTPE s'établissent entre 25 h et 124 h pour la période hivernale et de 18 à 147 h hors de cette période.

Les agents et chefs d'équipe d'exploitation dans les DDE : en 1997, les heures supplémentaires recensées représentent un volume global de 259.089 h dont 3,9 % ont été récupérées sous forme de repos compensateurs. La période hivernale cumule nettement plus de la moitié de ces heures.

Dans les départements soumis aux intempéries hivernales, 79 % des heures supplémentaires constatées en hiver correspondent à des interventions de nuit ou de week-end et de jours fériés. Pour un agent d'exploitation, la fourchette d'heures supplémentaires est alors comprise entre 28 et 119 h, ce qui est d'autant plus significatif que l'intervention est concentrée sur un

petit nombre de jours.

En dehors de la période hivernale, la fourchette s'établit entre 12 et 76 h par agent.

Les ouvriers des parcs et ateliers : le volume global annuel est de 73 046 h dont 10,8 % est récupéré sous forme de repos compensateur. Ici, la période hivernale représente une faible part du total. En période hivernale, un OPA effectuée en moyenne 40 h supplémentaire, soit environ 10 h par mois avec une fourchette variant entre 10 et 57 h. En dehors de cette période, le volume moyen par agent est de 79 h, soit environ 11 h par mois (congrés non compris) et la fourchette s'établit entre 37 et 137 h par agent.

Les contrôleurs des travaux publics de l'Etat dans les services maritimes et de navigation : le nombre d'heures supplémentaires était en 1997 de 2.736 h dont 520 ont fait l'objet d'un repos compensateur (intégralement sous cette forme dans le service maritime).

Les agents et chefs d'équipe d'exploitation dans les services maritimes et de navigation : 71.793 h pour 1997 dont seulement 1,2 % récupérées sous forme de repos compensateurs. La moyenne annuelle par agent était de 131 h par an.

Les interventions ponctuelles entre 20 h et 7 h dans les DDE :

Elles représentaient un volume global de 96.912 h en 1997. L'essentiel de ces interventions était assuré par le personnel d'exploitation (plus de 81 % du volume global). Les autres catégories pratiquant ces interventions sont les contrôleurs des TPE et les ouvriers des parcs et ateliers, ainsi que, dans des proportions marginales, les personnels techniques. La période de viabilité hivernale est à l'origine de l'essentiel de ces interventions. L'entretien et l'exploitation de la route sont également une cause importante.

Les congés des agents des services déconcentrés du ministère de l'équipement :

S'agissant des congés, des disparités existent entre les différents services : de 29 à 34 jours constatés d'un service à l'autre pour un agent à temps plein. Le ministère a précisé que les agents ont conservé le bénéfice des pratiques locales antérieures à 1982 lorsqu'elles conduisaient à une durée effective de congé plus avantageuse que celle instaurée par la circulaire interministérielle. La diversité s'explique par la prise en compte de "congés préfet" (en général 2 à 3 jours par an), et même par l'attribution de "congés locaux" (fêtes locales notamment) pouvant représenter là aussi 2 à 3 jours par an, à l'image de ce qui semble exister pour toutes les administrations de l'Etat présentes dans un même département.

Pour les agents affectés dans les écoles relevant du ministère, le régime de congés annuels varie d'une école à l'autre, mais est généralement supérieur au régime général afin d'aligner le temps de travail sur le rythme de l'année scolaire. Par exemple, à l'école nationale des Ponts et Chaussées, le nombre de jours de congés annuels varie entre 43 et 54 jours, selon que l'agent exerce des fonctions administratives ou d'enseignement.

Les permanences des cadres peuvent être parfois compensées par l'octroi de journées supplémentaires de congés.

L'AVIATION CIVILE : un temps de travail réduit pour plusieurs catégories d'agents soumis à de fortes contraintes de sécurité et à des conditions de travail particulières

Horaires de bureau

Les techniciens, comme les personnels administratifs en poste dans les services d'administration classique de la DGAC ou occupant des fonctions d'encadrement, sont soumis à la réglementation générale de la fonction publique : 39 h. En administration centrale et dans les services techniques, l'horaire de travail s'étale de 9 h à 17h33 avec une pause de ¼ d'heure pour

le déjeuner, du lundi au vendredi. Dans les services déconcentrés, les horaires peuvent être différents selon les nécessités (pour un certain nombre, le travail commence plus tôt le matin et termine moins tard, notamment le vendredi après-midi).

Les autres aménagements sont caractérisés par l'horaire variable qui concerne 70 agents en horaire de bureau du CEFA depuis 1995. Ceci s'est mis en place dans un contexte de réorganisation et de restructuration du service à l'occasion de la délocalisation en province. La DGAC, qui précise avoir défini le dispositif dans le cadre de la circulaire interministérielle, précise que cette expérience donne relativement satisfaction. Elle souligne toutefois que certaines dispositions de la circulaire interministérielle apparaissent relativement contraignantes, notamment en matière de volume de temps récupérable ou d'amplitude horaire de la plage fixe.

Il ressort des textes communiqués par la DGAC que les personnels travaillant en horaire de bureau ont droit à un congé de 25 jours ouvrés auxquels s'ajoutent 2 jours ouvrés de congé exceptionnel (Noël ou Nouvel an et Pâques ou Pentecôte).

Les autres personnels techniques et les personnels navigants connaissent en revanche un temps et une organisation du travail spécifique :

Temps de travail dans les fonctions opérationnelles de la DGAC

Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne :

- Dans les CRNA et les 2 aéroports parisiens, les ingénieurs du contrôle aérien travaillent en équipe. Ils doivent effectuer en moyenne hebdomadaire 32 h de présence dont 24 en tenue effective de poste (les vacances comprennent des pauses). Cette moyenne peut atteindre 36 h de présence lors des périodes chargées. Les heures effectuées en sus des 32 h sont récupérées par l'octroi de congés de récupération pendant les périodes de faible trafic. De 1995 à 1997, elles ont dans certains cas été compensées sous une forme indemnitaire.

- Sur les autres aérodromes, le travail en équipe s'organise dans le cadre d'une durée variant entre 34 h 30 et 37 h 30 par semaine. La durée hebdomadaire moyenne de présence découle en effet de la durée réglementaire fixée pour la fonction publique par application de coefficients de pondération destinés à compenser les contraintes découlant du travail de nuit (1,1), des dimanches (1,3) et des jours fériés (1,5). La durée effective de tenue de poste en est déduite par application d'un coefficient tenant compte de la pénibilité du travail. Les pauses varient en fonction de la tension à laquelle est soumis l'agent. L'amplitude des vacances est d'un minimum de 5h et d'un maximum de 12 h ; l'intervalle minimum entre 2 vacances est quant à lui de 10h si l'une des vacances a une amplitude supérieure à 8 h ou comprend une période de nuit, et de 6 h dans les autres cas. Dans tous les cas, les personnels ont un repos hebdomadaire minimum de 2 jours consécutifs.

- Il existe aussi des vacances d'une durée inférieure à 12 h, qui débutent et s'achèvent toujours par un temps de travail et comprennent une ou plusieurs périodes de repos : pour les CRNA, Orly et Roissy, le rythme normal est de 2 h 30 de travail suivies d'1 h de repos.

L'organisation du travail des ICNA est justifiée par l'existence d'un travail très difficile sur écran générant une forte tension nerveuse dans un contexte où le souci de sécurité doit primer à chaque instant. La durée du travail est justifiée par l'activité en partie de nuit et par des vacances le week-end. La part du travail de nuit et le week-end varie selon les circonstances et selon les centres. Selon le ministère de l'équipement, le travail de nuit représenterait entre 20 et 25 % de la durée totale de travail.

Les ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne :

- Les agents en horaire permanent effectuent soit 36 h, soit 33 h par semaine, repas inclus, selon des cycles de 5 ou 6 jours.

- Les autres agents sont en horaire programmé selon 2 options : 36 h par semaine sans horaires variables (dans les CRNA notamment) ou bien 36 h par semaine dont une plage de 1 à 4 h s'effectue selon des horaires variables. Ces horaires se répartissent sur 4 à 5 jours repas inclus.

- Quelques centres pratiquent l'astreinte à domicile afin de couvrir des horaires élargis les nuits et

fins de semaine.

Une réforme du dispositif régissant les personnels ci-dessus est envisagée, visant à une diminution de la durée du travail des contrôleurs d'approche en l'établissant sur la même base de 32 h que celle appliquée dans les centres de contrôle en route ainsi qu'à Orly et à Roissy. Une plus grande place sera laissée à la modulation des horaires en fonction de l'activité. Cette harmonisation a été adoptée dans le cadre du protocole d'accord du 3 novembre 1997 qui doit répondre à l'augmentation constante du trafic aérien, à la complexité grandissante des processus de contrôle et à la mise en oeuvre d'outils radars sur un grand nombre d'aérodromes. Une répartition des règles de mise en place du nouveau dispositif entre le niveau national et le niveau du service a été décidée. Cette mise à jour fait actuellement l'objet d'un groupe de travail qui analyse, en concertation avec les organisations syndicales, les modalités de mise en oeuvre de cette mesure protocolaire.

Les congés des personnels sont majorés pour ces personnels du fait des contraintes plus sévères pour le départ en congé (20 % seulement de l'effectif peut être autorisé à partir simultanément en congé en période chargée et pendant une période maximale de 4 mois dans l'année lorsque les besoins du service le justifient) : le total des jours de congés ne peut excéder 56 jours consécutifs.

Les techniciens des études et de l'exploitation de l'aviation civile

- Les techniciens qui assurent des fonctions opérationnelles exercent dans les mêmes conditions de durée de travail que les deux corps d'ingénieurs ci-dessus : à savoir une moyenne de 36 h par semaine repas inclus. Pour les TEEAC option " TE " (282 personnes sur 1 208), une circulaire de 1995 prévoit une durée de 36 h avec une alternance entre un travail opérationnel en cycle et un travail de spécialiste aux horaires de bureau.

Les personnels navigants techniques (instructeurs)

- Ils connaissent un système complexe : ces personnels fonctionnent sur une base de 169 h de travail hebdomadaire converties en équivalent heure de vol. Le code de l'aviation civile précise que la rémunération est fixée sur la base d'un nombre d'heures de vol (instruction en vol et pilotage) compris entre un minimum de 45 h et un maximum de 85 h (la période d'été comporte de nombreux vols). Il convient de préciser qu'une heure de vol génère en fait 3 h liées à ce vol puisqu'il convient d'adjoindre à cette heure de vol 1 h de briefing et 1 h de débriefing. En outre, les agents pratiquent régulièrement le pilotage sur simulateur.

- La durée hebdomadaire réellement effectuée serait de 39 h, selon la DGAC.

Le temps partiel des personnels de l'aviation civile est faible puisque seulement 4,6 % des personnels exercent selon cette formule. Ceci s'explique avant tout par le faible recours à cette pratique pour les personnels techniques. Les personnels administratifs sont en revanche dans la norme de la fonction publique. La quotité de 80 % domine (plus des $\frac{3}{4}$ des agents à temps partiel) suivie du 90 % (12,2 %).

La DGAC précise enfin que des dispositions individuelles sont ponctuellement adoptées dans le cadre de la règle des 39 h hebdomadaires en accord avec certains agents et leur hiérarchie pour tenir compte de diverses contraintes, notamment d'ordre familial, d'état de santé ou de suivi de formation.

Effectif :

Corps administratifs d'administration centrale :

budgétaire : 2.269 réel : 2.305

Personnels des préfectures :

budgétaire : 27.427 réel : 27.764

Police :

	budgétaire	réel
Policiers actifs	113 019	113 181
Personnels administratifs et techniques	13 118	12 824
Adjoints de sécurité	8 250	1 208

Textes

Textes interministériels ;

Arrêté du 20 décembre 1996 (temps partiel annualisé).

Police :

Règlement général d'emploi - AM du 22 juillet 1996 ;

Instructions 9600357J du 27 juillet 1996 ;

9600164C du 31 décembre 1996.

Durée du travail et aménagement de cette durée

Personnels d'administration centrale (gérés par la direction générale de l'administration)

Les personnels administratifs sont en principe redevables d'une durée hebdomadaire de 39 h. Le travail s'effectue souvent en horaire fixe (de 9 h 00 à 17 h 50 du lundi au jeudi, de 9 h 00 à 17 h 40 le vendredi, avec une interruption d'une heure pour le repas de midi). La direction générale de l'administration précise que s'il n'existe pas de dispositif officiel et généralisé d'horaires variables ou de définition des horaires dans un cadre supérieur à la semaine en administration centrale, des aménagements d'horaires peuvent intervenir au niveau des services, en fonction des situations individuelles de certains agents.

Le temps partiel est pratiqué par près de 13 % des agents des corps administratifs en centrale (inférieur à l'ensemble du ministère de l'intérieur dont le taux est relativement important). La quotité de 80 % représente 74 % de cet effectif, suivi du 90 % (11,2 %) et du 50 % (10,8 %). Les obstacles à l'exercice du temps partiel sont, selon la direction générale de l'administration, quasi identiques dans tous les services : les bénéficiaires déplorent l'incidence financière et le surcroît de travail qui leur incombe lorsque les charges ne sont pas réduites au prorata du temps de travail. Les efforts consentis en matière de réduction des effectifs rendent difficile la compensation des temps non travaillés.

L'annualisation du temps partiel, entreprise au sein de la direction des personnels, de la formation et de l'action sociale n'a donné aucun résultat significatif malgré l'information effectuée dans les services.

Les congés : les personnels bénéficient de 2 jours supplémentaires par rapport à la réglementation interministérielle. Le nombre de jours de congés peut, par conséquent, s'élever à 29. Les absences dues aux congés annuels n'entraînent pas de perturbation majeure dans le fonctionnement des services, toutes les dispositions étant prises pour que la moitié des effectifs soit présente.

Personnels des préfectures

Selon les enquêtes de terrain, l'horaire hebdomadaire de 39 h qui s'applique à l'ensemble des agents de préfecture n'est pas toujours respecté, à l'exception des chefs de service, qui vont fréquemment au delà de cet horaire. Les agents de quelques préfectures pratiquent d'ores et déjà officiellement une durée hebdomadaire de travail inférieure à 39 h (Bordeaux, Nantes, ...).

Les enquêtes ont révélé quelques dérives importantes. Au service des cartes grises d'une préfecture de province, la durée hebdomadaire du travail a été fixée à 35 h avec une organisation sur 4 jours. Ceci a entraîné pour ce service une plus grande amplitude d'ouverture au public, une réduction du nombre des agents à temps partiel, un volontariat pour des postes autrefois difficiles à pourvoir et donc, en définitive, un meilleur service rendu aux usagers. Les autres services de cette préfecture sont astreints à un horaire hebdomadaire de 39 heures sur la base d'horaires variables avec contrôle par pointeuse (sauf pour les cadres et le service du cabinet).

Dans une sous-préfecture d'Île-de-France, les horaires hebdomadaires déduits des horaires fixes applicables sont de 36 h 15 pour le personnel administratif et de 34 h 30 pour les personnels techniques, sans que les agents aient le sentiment de bénéficier d'un régime dérogatoire. Les horaires des cadres atteignent, voire dépassent les 39 heures.

Dans une autre préfecture, un horaire variable calculé sur la base de 38 h 45 (38 heures pour les agents de guichet) vient d'être mis en place. Ce régime, contrôlé par pointeuse, permet une pause déjeuner réduite à 35 minutes (au lieu des 45 minutes réglementaires). Cette expérience de temps choisi aboutit à une augmentation de la durée réelle de travail par rapport aux horaires fixes précédemment appliqués.

Une expérience d'aménagement du temps de travail a été engagée dans une autre préfecture de province en accord avec le cabinet des ministres de l'intérieur et de la fonction publique. Il y est envisagé de définir les obligations de service de certains agents dans un cadre annuel.

La pratique de l'horaire variable est donc développée dans les préfectures bien qu'il n'existe aucun texte spécifique à côté de la circulaire interministérielle réglementant cette formule. Aucun bilan sur ce thème n'a été effectué pour le cadre national des préfectures.

Le temps partiel est développé parmi les agents des préfectures, ce que confirme les enquêtes de terrain (34 % des agents à Nantes). L'annualisation du temps partiel a été expérimentée dans 5 préfectures. Une sixième préfecture expérimentera prochainement cette mesure (Rouen).

Congés : 2 jours au delà de la réglementation interministérielle, comme les agents d'administration centrale. La DGA n'exclut pas que des jours supplémentaires puissent encore s'y ajouter en fonction des traditions locales.

Personnels de police

1 Les horaires de travail

Le règlement général d'emploi, adopté par un arrêté ministériel du 22 juillet 1996 fixe les conditions d'emploi des personnels de police sur la base de 39 heures hebdomadaires.

Ce règlement applicable depuis 1997 distingue deux types de régimes d'emploi :

- le régime hebdomadaire qui concerne 55 % des agents ;
- le régime cyclique par roulement pour les autres agents.

a) Le régime hebdomadaire, calqué sur la semaine civile, "constitue la base de travail des services de soutien et de gestion, des services d'investigation et de toutes les unités non assujetties à un régime cyclique" (art 254.3 du règlement général d'emploi – règlement particulier

à la direction centrale de la sécurité publique). Il est calculé sur la base de 40 h 30 hebdomadaires au lieu de 39 heures, ce qui donne droit à 10 jours par an de repos compensateur dits "jours d'hiver". Pour que cet aménagement horaire ait un impact direct sur l'accueil du public, l'instruction générale relative à l'organisation du travail dans la police nationale demande que ces horaires soient répartis sur la base de 4 journées de 8 heures et d'une journée de 8 h 30.

Dans les services ou unités déterminées par les règlements internes particuliers, un système de permanence et/ou d'astreinte permet d'assurer la continuité du service public. Il donne lieu à compensation dans les conditions suivantes :

- astreinte : 1 jour de repos pour deux jours d'astreinte (repos légal ou jour férié) ;

1 jour de repos pour 3 jours d'astreinte (repos compensateur) ;

1 jour de repos pour 7 nuits d'astreinte ;

- permanence : 175 % des heures faites sur un jour de repos légal ou un jour férié ;

125 % des heures faites sur un jour de repos compensateur ;
200 % des heures faites la nuit du samedi au dimanche ;
150 % des heures faites les autres nuits.

b) Le régime cyclique s'applique aux unités nécessitant un service effectif sept jours sur sept et, éventuellement, 24 heures sur 24. Il en existe plusieurs modalités. De 1984 à 1996, c'est le régime dit des 3/2 à cinq équipes qui a prévalu. Depuis 1997, le régime dit des 4/2 (à 3 ou 4 équipes) a été largement généralisé, notamment dans les services de la sécurité publique de province. Certains services mettent cependant en œuvre des cycles différents : préfecture de police (cycles 6/2 et 6/1), direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi clandestin (cycles 2/2 et 3/3).

Les unités du service général des compagnies républicaines de sécurité bénéficient d'un régime particulier panachant un régime hebdomadaire sur la base de 39 heures à la résidence et un régime cyclique en déplacement (sur la base de 46 h 48 travaillées sur un cycle de 7 jours). Les particularités d'emploi rendent difficile le calcul de la durée réelle de travail.

Cependant, pour les agents travaillant en régime cyclique, la durée réelle du travail est inférieure aux 39 heures en raison des compensations liées aux horaires atypiques.

Les heures travaillées de nuit (21 h à 6 h) et le dimanche ouvrent droit à un repos de pénibilité spécifique calculé sur la base d'un coefficient de 0,1 pour la nuit et de 0,4 pour le dimanche. Ce repos peut être pris sous la forme d'une réduction de la durée de la vacation.

En outre, ils bénéficient d'un crédit férié annuel forfaitaire compensant le travail les jours fériés. Ce crédit est calculé par rapport à la durée hebdomadaire légale du travail ($DHLT/5 \times 14$) et varie en fonction de cette dernière.

Par ailleurs, à la préfecture de police, les pauses réglementaires ne sont pas décomptées des temps de travail.

Certains services bénéficient de régimes dérogatoires (circulation ...).

c) Évaluation de la durée du travail

Différents calculs de la durée réelle de travail ont été effectués. Ils aboutissent pour le cycle 4/2, après déduction des congés annuels et du repos de pénibilité spécifique, à une durée annuelle de travail de l'ordre de 1 500 à 1 540 heures, soit un volume horaire hebdomadaire moyen de 33 h 30 sur 46 semaines. Des variations peuvent exister en fonction du nombre de brigades et de l'existence éventuelle de brigades de nuit.

Pour les autres régimes en cycle, les moyennes hebdomadaires calculées sur l'année sont de : cycle 3/2 - 35 h 12, cycle 6/2 de nuit - 32 h 40, cycle 6/1 de jour - 34 h et cycles 2/2 et 3/3 - 33h44.

Pour le régime hebdomadaire, le temps de travail annuel est de l'ordre de 1 700 heures, soit un volume horaire hebdomadaire moyen de 37 heures.

2 Les modes de compensation des horaires atypiques et des heures supplémentaires

Pour le corps de conception et de direction, le régime indemnitaire est totalement forfaitisé depuis la création de l'allocation de service en 1995. Cette prime exclut toute formule de compensation horaire (récupération ou paiement des heures supplémentaires), hormis les 10 jours d'hiver pour accomplissement d'une durée du travail portée à 40 h 30 par semaine.

Pour le corps d'encadrement et de commandement, deux régimes coexistent :

- un régime forfaitaire créé en 1998 (prime de commandement) qui a remplacé diverses indemnités (prime pour service continu et poste difficile, indemnités horaires de travail le dimanche, les jours fériés ou la nuit ...) ;
- le mécanisme de compensations horaires propre au régime de travail (régime hebdomadaire ou cyclique).

Les agents du corps de maîtrise et d'application bénéficient d'une part des compensations liées soit au régime hebdomadaire, soit au régime cyclique et, d'autre part, d'indemnités horaires pour travail de nuit ou le dimanche et les jours fériés. Les heures supplémentaires donnent lieu à repos compensateur suivant des taux définis par les textes.

Dans la pratique, seuls les CRS bénéficient du paiement des heures supplémentaires.

* * *

Le régime actuel privilégie donc la récupération sur l'indemnisation, bien que les textes permettent indifféremment les deux types de compensation.

[Services généraux du Premier ministre](#)

Effectifs concernés (au 1er mai 1998)

1827 agents

Textes de référence

Décret n° 94-725 du 24 août 1994

Décret 84-972 du 26 octobre 1984

Régimes effectifs de travail

La durée officielle de travail hebdomadaire est de 39 h. Toutefois, certains agents travaillent en deçà de cette durée du fait des spécificités et contraintes propres à certains services : 38 h à la Documentation française (420 agents) et même 36 h 30 pour certains personnels ouvriers. Dans les CIRA (180 agents), la durée effective de travail est de 35 h.

L'aménagement de la durée du travail a également entraîné des réductions de cette dernière. Il n'existe toutefois pas de régime officiel d'aménagement du temps de travail, ni de système de mesure des horaires individuels de travail.

Néanmoins, il existe un horaire variable du lundi au vendredi dans la pratique avec un système de plages fixes et variables. L'amplitude de la journée de travail, à l'intérieur de laquelle s'inscrivent les horaires individuels, varie selon les services : entre 9 h et 12 h.

L'horaire de brigade est pratiqué par 150 agents des secrétariats de cabinet ou de direction et par 10 agents du secteur informatique. L'horaire est inférieur à la durée hebdomadaire réglementaire du fait des plages horaires et des contraintes particulières (horaires tardifs notamment). Les conducteurs automobile et huissiers travaillent un jour sur 2 ou un jour sur 3 ou 2 jours sur 3. Ils sont amenés à travailler en week-end et les jours fériés. Ceci donne lieu au paiement d'heures supplémentaires ou à des récupérations.

Dans certains cas, les horaires varient en alternance d'une semaine sur l'autre, parfois au dessus de 39 h, parfois en deçà (6 agents de la Documentation française concernés travaillent selon ce système effectuant en moyenne 37,5 h hebdomadaires, ce qui assure l'ouverture du samedi).

Une quarantaine d'agents connaissent l'astreinte dans le cadre du travail le samedi ou 24h/24 durant une semaine (logistique, gardiennage secrétariat du cabinet Premier ministre, services d'information et de communication) donnant lieu à des récupérations.

- Les congés : un usage établi complète de 2 à 4 jours le nombre maximum réglementaire de congés annuels.

Ministère de la jeunesse et des sports

Effectif :

budgétaire:6.935
réel : 6.891

dont :

Personnels techniciens, ouvriers de service et assimilés en fonction dans les établissements :

budgétaire :849 réel : 834

Personnels administratifs, techniciens et ouvriers de service des services déconcentrés et personnels administratifs des établissements :

budgétaire : 1.550 réel : 1.536

Personnels techniques et pédagogiques en fonction dans les établissements et services déconcentrés :

budgétaire : 3.649

réel : 3.583

Inspecteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs en fonction dans les établissements et services déconcentrés :

budgétaire : 264 réel : 254

Personnels de direction des établissements et services déconcentrés :

budgétaire : 157 réel : 154

Personnels en fonction à l'administration centrale :

budgétaire : 466 réel : 530

Textes de référence

Textes interministériels ;

Note de service CAB 1 n° 230 du 3 février 1987 relative aux obligations de service des personnels en fonction à l'administration centrale du secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse et des sports ;

Arrêté du 20 mai 1996 fixant les conditions d'aménagement des horaires des personnels techniciens, ouvriers, de service et assimilés exerçant leurs fonctions dans les établissements du ministère de la jeunesse et des sports, pris pour l'application de l'article 2 du décret 94-725 du 24 août 1994 relatif à la durée hebdomadaire du travail dans la fonction publique de l'Etat et instruction n° 96-092 JS du 31 mai 1996, prise pour son application ;

Instruction n° 90-245 du 30 août 1990 fixant les obligations de service des personnels techniques et pédagogiques affectés dans les services extérieurs ;

Arrêté du 16 avril 1996 fixant la liste des services dans lesquels s'appliquent l'expérimentation de l'annualisation du temps partiel.

Durée du travail et aménagement de cette de cette durée

En administration centrale, le volume de travail est fixé officiellement à 7 h 45 par jour et 38 h 45 par semaine. Le congé annuel correspond à 30 jours ouvrés, compte non tenu des samedis et dimanches, des jours de fêtes légales et des ponts. Ceci ne découle d'aucun texte particulier mais résulte de l'interprétation large que fait le ministère du décret du 26/10/1984 qui ne prévoit en effet qu'une absence de service de 31 jours consécutifs au maximum et, pour les agents à temps plein, un congé égal à 25 jours ouvrés. La durée pourrait donc être au maximum d'un peu plus de 37 h 30.

Dans les services déconcentrés, les personnels administratifs, techniciens et ouvriers de service, appartenant à des corps relevant du ministère de l'éducation nationale, ont en matière d'obligations de service et de congés, le même régime que leurs collègues en fonction dans les rectorats, ce qui correspond habituellement à une durée de travail hebdomadaire de 39 h et à un nombre de jours de congés pouvant varier, selon le lieu et les nécessités du service, mais correspondant en moyenne à 45 jours par an.

S'agissant des personnels de direction, le régime de droit commun est appliqué.

Dans les établissements relevant du ministère, le régime en vigueur dans les services déconcentrés est également en vigueur pour les personnels administratifs (39 h hebdomadaires habituellement et moyenne de 45 jours de congés par an).

En ce qui concerne les personnels techniciens, ouvriers de service et assimilés, compte tenu des particularités de leur régime de travail, dues au rythme spécifique de fonctionnement des établissements, les obligations de service sont définies annuellement (volume de 1.677 h). La durée hebdomadaire de travail est habituellement de 7 h 45 mais cette durée peut être modulée (dans la limite du maximum journalier de 11 h, interruptions comprises). Elle varie normalement de 35 à 43 h et les agents peuvent être amenés à exercer des fonctions 7 jours successifs, 2 jours successifs de la semaine suivante devant alors être exempts de tout service.

L'organisation du temps de travail est classique pour une majorité de personnels administratifs. L'aménagement du temps de travail reste peu développé même si le ministère a développé un système d'accueil du public le midi (cf. infra).

La direction de l'administration générale précise que les horaires d'ouverture sont, dans l'ensemble, adaptés aux besoins des usagers. Les services déconcentrés ouvrent en général à partir de 8 h 30 et ferment le soir entre 17 h 30 et 18 h. Certains de ces services assurent une permanence entre 12 h et 14 h, les autres fermant entre ½ h et 2 h (le ministère précise qu'après une enquête auprès des usagers, certains services n'ont pas jugé utile d'assurer une permanence en raison des habitudes locales ; néanmoins, si une demande est formulée, ces services restent ouverts pour accueillir, remettre un dossier, ou même rencontrer une personne au cours d'un entretien).

S'agissant du temps partiel, le ministère de la jeunesse et des sports a fourni des indications globales : le taux de temps partiel est en dessous du taux moyen de la fonction publique de l'Etat et peut être évalué à 9 %, avec une dominante pour le 80 %. Le temps partiel est nettement plus fréquent en administration centrale. L'annualisation du temps partiel concerne moins de 10 agents sur l'ensemble des services concernés par l'expérimentation (1 direction régionale, 4 directions départementales et 2 établissements d'enseignement).

L'amplitude des congés annuels est enfin très variable selon les agents du ministère mais quasiment toujours au delà de la durée statutaire : de 30 jours ouvrés en administration centrale, elle peut s'élever bien au delà (45 jours en moyenne pour la plupart des autres agents par souci d'égalité avec les agents du ministère de l'éducation nationale, parfois bien au delà : cf. infra les inspecteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs).

Personnels à activité spécifique et personnels pédagogiques :

Les personnels techniques et pédagogiques en fonction dans les établissements et services déconcentrés du ministère :

Le volume annuel de travail est fixé à l'équivalent de 47 semaines de 39 h, ce volume étant diminué des jours fériés légaux appréciés à raison de 8 h par jour férié. Sont compris dans la durée annuelle de travail : 5 jours de formation, consécutifs ou non, consacrés au perfectionnement personnel, 5 jours de formation intégrés au plan de formation individualisé de chaque agent, 10 jours de formation consacrés au perfectionnement professionnel (ne sont pas compris dans ces dix jours les stages de formation effectués dans l'intérêt du service).

Les inspecteurs de la jeunesse, des sports et des loisirs en fonction dans les établissements et services déconcentrés :

Ces personnels sont officiellement soumis au régime de droit commun en matière d'obligations de service et de congés (aucun texte spécifique). Toutefois, en raison des sujétions liées à l'exercice de leurs fonctions, et notamment du fait que leur présence soit très fréquemment exigé le soir, le week-end et en période de congés scolaire, ces agents peuvent se voir octroyer un certain nombre de jours de récupération, pouvant parfois, selon les services, aller jusqu'à 2 semaines par an. Ces personnels bénéficient de 44 jours de congés annuels auxquels s'ajoutent un congé de 8 jours à Noël et autant à Pâques. Ceci ne résulte d'aucun texte particulier et se rattache à une pratique justifiée officiellement par des " sujétions spéciales " inhérentes aux fonctions mais résultant essentiellement d'un alignement sur la situation en vigueur dans les inspections académiques : beaucoup d'agents de l'éducation nationale sont en effet traditionnellement affectés au ministère de la jeunesse et des sports qui, pour attirer ces agents dont elle a besoin, a maintenu en leur faveur un régime de congé favorable étendu aux directeurs et inspecteurs de la jeunesse et des sports.

Ministère de la Justice

Effectif

60.102 (budgétaire 1997, réel au 31/12/1996 : 62.918),

dont :

Administration pénitentiaire : 25.086 (réels 24.566) dont 19.771 personnels de surveillance.

Textes de référence

Textes interministériels ;

Administration pénitentiaire :

Ordonnance du 6 août 1958 et décret n° 66-874 du 21 novembre 1966 réglementant le statut des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (fixant notamment l'interdiction du droit de grève) ;

Circulaires n° 50 du 13 juillet 1982 et n° 75 du 5 novembre 1982, note du directeur n° 16 du directeur de l'administration pénitentiaire du 28 juin 1965 et décision du directeur de l'administration pénitentiaire du 7 avril 1982 et, pour les non titulaires, circulaires n° 522 du 16 octobre 1996 (congés) ;

Circulaire n° 50 du 13 juillet 1982 et notes des 1er juin 1962 et 13 novembre 1986 (Durée légale hebdomadaire et congés des personnels socio-éducatifs de l'administration pénitentiaire) ;

Décret n° 93-1113 du 21 septembre 1993 et, pour les personnels de direction, décret du 8 août 1977 réglementant l'organisation du travail de ces agents ;

Décret du 22 septembre 1977 régissant les personnels techniques ;

Décret n° 93-1114 du 21 septembre 1993 régissant les personnels d'insertion et de probation (éducateurs) ;

Décret du 30 août 1994 (personnels d'administration et d'intendance) ;

Note n° 276 du 28 avril 1998 et, pour les personnels d'insertion et de probation, circulaires AP-89-11 du 1er décembre 1989 (astreintes).

Magistrats :

Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Durée du travail et aménagement de cette durée

Personnels administratifs classiques : administration centrale et services déconcentrés

La plupart des agents sont soumis au régime de droit commun en matière de temps de travail et de congés : 39 h. Toutefois, les agents bénéficient de 2 semaines d'autorisation d'absence (1 semaine pour Pâques à prendre entre le 15 mars et le 31 mai, 1 semaine à Noël à prendre entre le 15 décembre et le 28 février), ce qui leur permet de prendre entre 35 et 37 jours de congés par an (en prenant en compte les 2 jours de fractionnement), voire jusqu'à 40 jours (source enquête DGAFP de janvier 1998 qui avait été informée de l'existence de 13 jours de congés supplémentaires). Ceci perpétue une pratique ancienne qui n'a plus aujourd'hui pour corollaire une organisation atypique de travail. La durée hebdomadaire moyenne du travail peut par conséquent être abaissée jusqu'à 37 h hebdomadaire de manière officielle.

La plage horaire la plus couramment utilisée est 9 h-18 h du lundi au vendredi. Le ministère précise qu'en règle générale, les chefs de services autorisent une certaine souplesse dans l'aménagement des horaires pour permettre aux agents de faire face à des contraintes personnelles (garde d'enfants, transports etc...). Ainsi, les agents peuvent, en tenant compte des nécessités de service, utiliser une plage horaire d'une plus grande amplitude (8 h - 17 h, 8 h 30-17 h 30). Ce système répond aux attentes des agents et permet une permanence sur une plage horaire plus étendue mais le ministère de la justice reconnaît qu'il pose des problèmes de contrôle du fait de l'absence de système électronique de contrôle des horaires.

Le temps partiel est développé au ministère de la justice, dépassant largement la moyenne de la fonction publique de l'Etat. Les chefs de service émettent toutefois des critiques sur cette formule, invoquant la diminution de la productivité et de l'efficacité du service, du fait que la quasi-totalité des agents en bénéficiant sont absents le mercredi. Le ministère précise que ceci entraîne un ralentissement dans le suivi des dossiers, d'autant plus qu'il n'est pas possible de compenser les fractions de temps partiel par des recrutements supplémentaires. Des difficultés de fonctionnement importantes dues au temps partiel sont soulignées dans les unités soumises à des contraintes de production comme les services informatiques (malgré cela, aucune demande de travail à temps partiel n'a été refusée à la sous direction de l'informatique).

L'annualisation du service à temps partiel a pu aussi présenter des inconvénients : obligation de

définir à l'avance les périodes d'absence, ce qui apparaît assez difficile dans les services où il n'existe pas véritablement de charges saisonnières.

Certains personnels administratifs classiques connaissent une durée atypique du travail :

L'administration centrale de la Grande chancellerie de la Légion d'Honneur (94 emplois budgétaires d'administratifs)

Les agents, qui, pour la plupart, travaillent selon un horaire variable, sont astreints à une présence hebdomadaire de 36 h 30. Le congé annuel est de 30 jours.

Les maisons d'éducation de la Légion d'Honneur (306 postes budgétaires) connaissent également une durée atypique du travail (cf. infra : personnels à activité spécifique).

Le casier judiciaire (278 agents)

En dehors des magistrats, des agents de catégorie A, des agents contractuels et des deux conducteurs, les personnels administratifs du casier judiciaire connaissent, depuis 1985, l'horaire variable sur la base de 35 h de travail hebdomadaires (7 h par jour sur 5 jours) avec récupération de l'excédent de crédit horaire à concurrence de la valeur d'une demi-journée par mois. D'autres personnels connaissent des durées inférieures encore du fait de l'exercice de tâches particulières (cf. infra personnels à activité spécifique). Si l'on prend en compte les congés majorés (cf. ci dessous), la durée du travail des agents concernés apparaît par conséquent très en deçà de la durée réglementaire et, même s'il existe un système d'enregistrement, les services du casier judiciaire reconnaissent des dérives. Une seule contrainte est mentionnée pour les agents en face de ces dispositions, à savoir des permanences du samedi assurées par quelques personnes (7 en général) selon un roulement sur un effectif, il est vrai, relativement faible : toutefois, il s'agit d'une activité réduite se poursuivant jusqu'au samedi soir qui donne lieu à récupération horaire et compensation pécuniaire pour les agents de catégorie C, à une récupération horaire exclusivement pour les autres agents.

L'ouverture au public du service est assurée le midi et le samedi.

Le temps partiel est très développé au Casier judiciaire puisque près de 39 % des agents exercent selon cette formule. Si les agents de catégorie C sont les plus concernés (42,5 % d'entre-eux), aucun agent de catégorie A ne travaille à temps partiel et le taux des agents B est d'un peu plus de 15 %.

A l'exception des vacataires qui peuvent prétendre à un congé annuel équivalent à 5 fois leurs obligations hebdomadaires, les agents du casier judiciaire bénéficient de 8 semaines de congés annuels.

Les heures supplémentaires sont ponctuelles ou limitées à certains agents.

Les agents administratifs des greffes des tribunaux

Ces agents connaissent des durées du travail variables selon leur lieu d'exercice. Les obligations hebdomadaires de travail varient officiellement entre 35 h (notamment à la Cour de Cassation) et 39 h.

L'horaire variable est en vigueur dans la majorité des greffes même s'il ne concerne pas toujours la totalité des agents. Le ministère de la justice précise que l'application de l'horaire variable intervient lorsque la juridiction est suffisamment importante pour avoir un contrôle par système de pointeuse ou, lorsque la juridiction comporte peu d'agents, le suivi des horaires par le greffier en chef est relativement aisé.

Au Conseil d'Etat, la durée hebdomadaire de travail doit en principe être dans tous les services au minimum de 35 h par semaine, ce qui signifie 5 journées de travail de 7 h, une pause étant tolérée dans la limite de 30 mn pour un repas sur place (comptée dans le temps de travail). Ce rythme de 7 h, modulable dans l'intérêt du service, a été adopté en contrepartie des contraintes inhérentes à la tenue, chaque jour de la semaine, de séances à durée variable par les sections administratives ou les formations du contentieux. Le Conseil d'Etat précise que " ces séances, précédées de travaux ou réunions préparatoires et suivies de tâches d'exécution de mise en état

immédiat et de transmission des projets de texte ou décisions, entraînent pour les fonctionnaires directement concernés et les services généraux, des contraintes de présence hors de la durée journalière de travail normalement prévue dans les administrations traditionnelles".

Au Conseil d'Etat, les congés, dont le régime est fixé par une note du Secrétaire général, sont de 34 jours ouvrés. Outre les 25 jours statutaires, les agents peuvent être autorisés à s'absenter sous réserve que la continuité du service ne soit pas perturbée :

- à l'occasion de l'interruption des séances au moment des fêtes de fin d'année : 4 jours ouvrés, pendant la période d'interruption de séances " Printemps " (4 jours ouvrés), à l'occasion d'une des fêtes légales suivantes : Pâques, Pentecôte, Ascension (1 jour ouvré).

En définitive, les personnels du Conseil d'Etat n'atteignent pas tout à fait 34 h de travail effectif en moyenne hebdomadaire.

Personnels à activité spécifique

Certains personnels administratifs devant assurer une activité spécifique connaissent une organisation du travail particulière :

L'administration pénitentiaire

Les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire peuvent être appelés à exercer leurs fonctions, de jour et de nuit au delà des limites normalement fixées pour la durée hebdomadaire de travail. Le fonctionnement ininterrompu des établissements pénitentiaires impose l'organisation d'un service continu applicable au personnel de surveillance alors que les autres catégories de fonctionnaires restent soumis à des horaires classiques (39 h sur 5 ou 6 jours).

Pour les personnels de surveillance, l'administration pénitentiaire ne raisonne pas sur une base hebdomadaire, pratiquant une organisation du travail en équipe avec des durées journalières variables et un système de repos compensateurs. Ces personnels ne connaissent pas de distinction entre jours ouvrables, dimanche et jours fériés.

Les personnels sont redevables de 1 755 h sur l'année, 169 h pour les mois de 30 jours, 175 h 30 pour les mois de 31 jours. Si la durée mensuelle n'est pas atteinte ou si elle est dépassée, un crédit positif ou négatif est ouvert sur le mois suivant. Ces personnels, qui n'ont qu'un seul jour de repos hebdomadaire, bénéficient de 50 jours de congés par an, ce nombre incluant les jours de congés annuels proprement dits (35 + 2, la justice considérant que cela équivaut à 5 fois la durée hebdomadaire de travail qui peut concerner les 7 jours de la semaine, alors que le nombre de jours travaillés est de 6 et non de 7) et des jours de compensation des jours fériés travaillés (13 en application d'une décision du directeur de l'administration pénitentiaire du 7 avril 1982).

En pratique, avec 6 h 30 de travail quotidien sur 264 jours travaillés, les personnels de surveillance n'atteignent pas 1 755 h sur l'année mais plutôt 1 716 h en déduisant uniquement le jours de repos hebdomadaires et les congés, soit 38 h en moyenne. Si la réglementation relative à la durée du travail des fonctionnaires n'est pas appliquée, il n'en reste pas moins que d'autres catégories de personnels citées dans cette fiche connaissent des réductions de durée plus importantes pour des contraintes moindres ou ne compensant aucune contrainte particulière.

Les personnels administratifs, techniques et de direction et les personnels de surveillance en poste fixe (base hebdomadaire sans travail de nuit) ont droit à 40 jours de congés.

Les personnels d'insertion et de probation ont droit à 30 jours de congés (5 fois la durée hebdomadaire de travail qui est de 6 jours) + 8 jours consécutifs (y compris samedi, dimanche et jours fériés) par trimestre sauf le trimestre où sont pris les congés annuels + 2 jours hors période en application d'une décision du directeur de l'administration pénitentiaire en date du 1er juin 1962.

Les heures supplémentaires des personnels de surveillance sont compensées par des repos d'une durée égale. Toutefois, s'il n'est pas possible d'appliquer cette disposition, il est possible de rémunérer ces heures supplémentaires.

Des astreintes ou interventions de nuit peuvent être mises en place pour les agents appartenant aux corps des gradés et surveillants dans de petits établissements (elles font l'objet d'une indemnisation jusqu'à un taux horaire trois fois supérieur à celui en vigueur pour les travaux supplémentaires). Des astreintes et permanences peuvent aussi être demandées aux personnels d'insertion et de probation (récupérations variables en fonction du nombre de jour et du type de jour ; la permanence ouvre en général droit à une récupération majorée, l'astreinte à une récupération partielle).

En raison du caractère atypique des cycles de travail du personnel de surveillance, le temps partiel est quasiment inexistant parmi cette catégorie de personnel. En revanche, il est un peu plus répandu parmi les autres catégories.

Les agents des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse :

Ces personnels sont en principe astreints à une durée hebdomadaire de travail de 39 h. Toutefois, des congés spécifiques leur sont accordés, liés, précise le ministère, à la difficulté d'exercice des métiers : au 25 jours de la fonction publique, s'ajoutent 3 périodes de 6 jours ouvrés de congés trimestriels dits de détente, non cumulables, pris au cours des trimestres ne comportant pas de congé annuel, accordés en fonction de la durée du service effectivement accompli au cours de la période de référence, et 8 jours ouvrés annuels de repos compensateurs, fractionnables, qui ne peuvent être accolés en totalité aux congés annuels pris en période estivale ni aux congés trimestriels. Dès lors, ces personnels peuvent cumuler jusqu'à 51 jours de congés dans l'année. Ces personnels connaissent par conséquent une moyenne hebdomadaire de travail comprise entre 35 h et 36 h.

Il est à préciser par ailleurs que les professeurs techniques chargés exclusivement des fonctions d'enseignement et de formation professionnelle sont tenus de fournir un service maximum hebdomadaire de 23 h d'enseignement théorique et pratique.

Les agents des Maisons d'éducation de la Légion d'honneur (306 postes budgétaires) connaissent des horaires et des congés résultant de l'application des dispositions en vigueur au ministère de l'Éducation nationale.

Les centres de production régionaux doivent assurer une production quotidienne, ce qui entraîne un système de permanences et d'astreintes qui soit sont rémunérées pour les responsables de CPR et leurs adjoints ayant des fonctions d'exploitation, soit donnent lieu à des repos compensateurs.

Les agents d'accueil doivent être présents sur des plages horaires de plus grande amplitude (8 h-20 h).

Le casier judiciaire :

Les personnels administratifs classiques du casier judiciaire (cf. supra) connaissent une durée atypique du travail. Ce caractère atypique est accentué pour les personnels exerçant une activité spécifique :

Les personnels en atelier informatique travaillent, depuis 1986, en 2 équipes (matin et après midi) sur une base de 30 h hebdomadaires (6 h par jour sur 5 jours) selon un horaire variable avec possibilité de récupération à concurrence de la valeur d'une journée par période de 2 mois. Les agents du standard travaillent 31 h 25 par semaine, également selon un horaire variable (possibilité de récupération de 1 jour par période de 2 mois).

Si l'on prend en compte les congés majorés (cf. ci dessous), la durée du travail des agents concernés apparaît par conséquent très en deçà de la durée réglementaire et, même s'il existe un système d'enregistrement, les services du casier judiciaires reconnaissent des dérives. Une seule contrainte est mentionnée pour les agents en face de ces dispositions, à savoir des permanences du samedi assurées par quelques personnes (7 en général) selon un roulement sur un effectif, il est vrai, relativement faible : toutefois, il s'agit d'une activité réduite se poursuivant jusqu'au samedi soir qui donne lieu à récupération horaire et compensation pécuniaire pour les agents de catégorie C, à une récupération horaire exclusivement pour les autres agents. A l'exception des vacataires qui peuvent prétendre à un congé annuel équivalent à 5 fois leurs obligations hebdomadaires, les agents du casier judiciaire bénéficient de 8 semaines

de congés annuels.

[Haut de page](#)

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

ANNEXE 2

FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

[Synthèse sur le contexte général des hôpitaux et propositions de la Mission](#)

[Éléments d'enquête sur les 35 heures dans la Fonction Publique Hospitalière](#)

[Synthèse sur le CHS de Thuir](#)

[Synthèse sur le CHS de Poitiers](#)

[Synthèse sur le CHU de Poitiers](#)

[Synthèse sur l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris](#)

[SYNTHESE SUR LE CONTEXTE GENERAL DES HÔPITAUX ET PROPOSITION DE LA MISSION](#)

L'enquête a porté sur 3 CHU, 4 centres hospitaliers généraux, 3 établissements de santé spécialisés dans le traitement de maladies mentales et un hôpital local. Les critères de choix ont été géographiques, l'échantillon comportant des structures de niveaux différents. la méthode d'investigation a été commune. Les établissements enquêtés représentent 33 115 agents, soit 5 % de la population hospitalière

nationale. Les enquêtes menées parallèlement sur les sites de Poitiers et à l'AP-HP par d'autres membres de la Mission et les informations obtenues sur d'autres sites ne remettent pas en cause les observations relevées dans les établissements de l'échantillon.

Le contexte général des hôpitaux

La FPH connaît des modifications lentes mais régulières :

- hausse du temps partiel dont le taux (16,5 %) est supérieur à celui de la FPE ;
- hausse de la part des soignants qui représentent près de 70 % de l'effectif qui n'a toutefois pas forcément amélioré le potentiel des services au lit du malade, (le passage aux 35 h de nuit, qui n'est pas systématiquement mis en oeuvre, a amené la création de 5 197 postes), la densité des soignants dans les services de soins les plus classiques ayant même eu tendance à se détériorer, l'activité s'étant fortement accrue ;
- précarisation d'un certain nombre d'emplois dans les hôpitaux du fait des contraintes budgétaires face à une hausse continue des dépenses médicales et à l'importance du GVT (hausse de l'emploi précaire dans 9 hôpitaux visités sur 10 hôpitaux entre 1992 et 1996) ;

Le nombre d'entrées s'est accentuée aussi bien en hospitalisation complète que partielle (à l'exception de quelques activités) alors même que la durée de séjour diminue et que le taux d'occupation (81 %) reste stable. Au total, la charge de travail des agents connaît une augmentation. En même temps, le recours accéléré à l'hospitalisation à temps partiel, avec l'essor de la chirurgie ambulatoire et de l'hospitalisation à domicile, doivent permettre des gains de productivité des structures hospitalières.

Les restructurations qui concernent tous les hôpitaux ont eu une influence différente sur l'organisation du travail selon le type de structure :

- Réduction des moyens pour la psychiatrie et développement de la polyvalence ;
- Restructuration des hôpitaux généraux sur un moins grand nombre de sites et réorganisation interne, mesures dont l'impact sur les effectifs est contrasté (parfois en diminution, parfois en augmentation) ;

La population hospitalière présente des caractéristiques particulières à prendre en compte : féminisée (66 à 83 % de l'effectif), vieillissante (part des plus de 40 ans supérieure à 55 % dans 4 hôpitaux sur 11, vieillissement qui s'est fortement accentué en 3 ans du fait notamment de l'importance du taux d'ancienneté moyen) et présentant un niveau élevé d'absentéisme (durée moyenne par agent entre 22 et 35 jours/an, ce qui pèse fortement sur l'organisation du travail). L'ancienneté est par ailleurs importante du fait d'une faible mobilité des agents

Alors que les hôpitaux doivent faire face à l'accroissement de l'activité et au maintien d'un fort taux d'absentéisme, les méthodes de mesure de la charge de travail n'existent pas dans tous les établissements ou, lorsqu'elles sont mises en oeuvre, cela n'est pas fait sur une base identique.

La Mission estime que la poursuite de la modernisation du tissu hospitalier, l'accréditation des hôpitaux et la mise en oeuvre des 35 h constituent 3 chantiers complexes qui ne peuvent être abordés de manière simultanée. La mise en place des nouvelles organisations dans le cadre du chantier RTT prendra du temps et demandera l'investissement de l'encadrement et du personnel paramédical.

Réalité de la mise en oeuvre de la réglementation du travail (cf. extrait du rapport d'enquête sur les 35 h dans la Fonction publique hospitalière)

Les conditions d'organisation du travail dans le secteur hospitalier et l'aménagement du temps de travail (cf. extrait du rapport ci-dessus référencé)

Propositions de la Mission

Définir pour les personnels hospitaliers les enjeux et les conséquences de la réduction du temps de travail

Élaboration d'un document simple qui doit s'adresser à tous les partenaires

Créer un observatoire national de la fonction publique hospitalière

Cet observatoire serait notamment chargé de recenser tous les dysfonctionnements et déséquilibres dans le secteur hospitalier et d'élaborer des solutions pour pallier leurs effets néfastes. Les axes de la politique hospitalière définie au niveau national seraient ainsi davantage en adéquation avec le fonctionnement concret des hôpitaux.

Définir un cadre juridique précis

L'annualisation du temps de travail ainsi que la définition d'une unité de mesure commune des activités, des absences et des présences des agents sont nécessaires.

Le temps de travail effectif doit être déterminé dans la loi.

Le mode de compensation des astreintes à domicile doit être arrêté par le pouvoir réglementaire

Permettre aux hôpitaux d'améliorer la souplesse de leur fonctionnement, avec pour contrepartie des compensations pour les agents

Les amplitudes des horaires de jour, de nuit et la réduction du temps entre 2 prises de postes pourraient être revues.

L'introduction des horaires variables et modulables devrait être généralisée.

Les hôpitaux seraient encouragés à développer une politique d'ouverture au temps partiel.

Les dérogations au droit concernant l'amplitude horaire de travail, comme toutes les contraintes imposées aux agents non prévues dans leur planification initiale de travail, mais également les horaires qui conduisent à plus de flexibilité devraient faire l'objet de temps de récupération au profit des agents.

Le calendrier de mise en oeuvre des 35 h doit tenir compte des délais nécessaires à la concertation

Il faut en effet tenir compte de la mauvaise gestion de l'introduction des 35 h de nuit (déficit d'explication, gestion dans la précipitation qui ont laissé un sentiment de malaise chez tous les partenaires).

Concertation élargie sur le site.

Bilan de l'existant avec un recueil des données comparables.

Contrats d'objectifs et de moyens.

Prise en compte des besoins de formation.

Répartition des rôles entre les niveaux national, régional et local.

Un calendrier large d'au minimum 2 ans apparaît nécessaire.

ÉLÉMENTS D'ENQUÊTE SUR LES 35 H DANS LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE

Le cadre juridique concernant l'organisation du travail dans les Hôpitaux, spécifique par rapport au reste des fonctions publiques, est en partie inadapté et incomplet alors que les directives européennes n'ont pas encore été insérées dans le droit hospitalier

Un cadre juridique spécifique aux hôpitaux

Les horaires et les amplitudes de travail sont définis avec leur limite

L'article 2 de l'ordonnance du 26 mars 1982 détermine les durées journalières de travail à 9 h le jour et à 10 h la nuit. La durée du travail peut être continue ou discontinue. Dans ce dernier cas, elle ne peut être fractionnée en plus de 2 vacations d'une durée minimum de 3 heures et l'amplitude maximum admise est de 10 h 30 (ordonnance déjà citée et décret du 6 octobre 1982 n° 82 870).

Les horaires variables sont autorisés par la réglementation. Cet aménagement se définit par la mise en place de plages horaires fixes en dehors desquelles des plages variables peuvent exister (article 7 de l'ordonnance du 26 mars 1982).

Outre les horaires et les amplitudes de travail, la réglementation traite de la durée du travail dans la Fonction publique hospitalière

La durée de travail d'un agent à temps plein est fixé par l'ordonnance citée à 39 h depuis le 1er janvier 1982. Deux décrets intéressent l'activité à temps partiel. Le premier du 23 novembre 1992 est relatif aux modalités d'application du régime de travail à temps partiel (50 %, 60 %, 70 %, 75 %, 80 %, 90 %). Le second, du 23 août 1995, fixe les principales dispositions de l'expérimentation de l'annualisation du temps de travail à temps partiel dans la fonction publique. Dans ce cadre, jusqu'au 31 décembre 1997, la durée du service à temps partiel peut être appréciée à l'année.

Un cadre juridique en partie inadapté et incomplet

Les règles de compétence en matière d'aménagement et de répartition des horaires de travail qui devaient laisser une grande marge de manoeuvre aux conseils d'administration des hôpitaux ne sont pas totalement applicables

Ce sont les conseils d'administration des établissements de santé qui sont compétents pour inscrire dans le règlement intérieur des modifications sur l'aménagement et la répartition des horaires de travail après avis du comité technique paritaire (article 7 de l'ordonnance du 26 mars 1982). Mais la loi du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière a modifié cet article 7. Il y est dit notamment, " ...Compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité des soins les dimanches, les jours fériés, ou pendant la nuit... Dans ce dernier cas, il peut être dérogé, selon la même procédure aux horaires de travail... Un décret en conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article modifié ..."

Le décret en question n'a jamais été pris. Les conseils d'administration ne peuvent donc agir sur cette partie modifiée du décret.

La référence qui fixe à 39 h hebdomadaires la durée du travail des hospitaliers ne correspond pas au mode de fonctionnement des établissements

Près des 2/3 des agents employés dans les hôpitaux travaillent en postes variables et ceci en continu tout le long de l'année. La référence hebdomadaire n'a pas de véritable sens puisqu'ils sont appelés, certaines semaines, en fonction de leur planning, à réaliser plus ou moins cette durée.

Or la détermination d'une référence de 1716 h de la durée annuelle du travail, devant être accomplie par un agent à temps plein, en tenant compte de ses différents droits à congés, a été introduite dans la réglementation par une circulaire en date du 8 février 1994, relative à l'application de l'accord national sur la réduction du travail de nuit. Ce mode d'approche est en adéquation avec les réalités du fonctionnement des services soignants. Mais cela ne veut pas dire que le temps de travail a été annualisé. Il s'agit d'un simple repère. Pourtant, la manière de procéder de la direction des hôpitaux a été fortement contestée par les organisations syndicales qui y voient les prémices d'une annualisation du temps de travail, avec les conséquences qu'ils dénoncent d'avance (plus grande flexibilité des horaires de travail notamment), même si la loi du 25 juillet 1994 a donné à titre expérimental la possibilité de calculer les obligations de service sur une durée annuelle pour les agents à temps partiel.

Le passage de 39 h à 35 h pour les personnels de nuit a été mis en oeuvre sans base juridique véritable

Dans le cadre des accords Durieux une mesure de réduction du temps de travail a été prise le 15 novembre 1991 en faveur des personnels de nuit. Aux termes de ce compromis, un agent qui travaille 35

h de nuit est réputé l'avoir fait pendant 39 h. Le protocole ne détermine pas ce que sont les horaires de nuit mais, selon la circulaire du 23 décembre 1991, il est considéré que le travail accompli pendant 35 h de nuit pendant une semaine ou une quinzaine équivaut à un travail effectué pendant 39 h.

Cette mesure devait être appliquée au plus tard le 31 décembre 1993. Au delà de cette date, les retards enregistrés peuvent s'expliquer pour des causes budgétaires (les établissements n'ayant pas toujours les moyens financiers d'y faire face), organisationnelles (modifier les horaires de nuit a forcément une répercussion sur le travail de jour) mais aussi pour des raisons juridiques. Les établissements hospitaliers, du fait de leur autonomie, ne peuvent être contraints à mettre en oeuvre une nouvelle mesure que si celle-ci s'appuie sur une loi ou un décret. En l'espèce, ce n'est pas le cas.

Deux établissements, visités par la Mission, n'appliquaient pas le protocole Durieux, concernant la durée de travail des agents de nuit, en totalité (Toulouse), ou en partie (Angoulême). Dans ce dernier établissement, les agents de nuit effectuent 37 h 30 de travail hebdomadaire, sauf dans cinq services où ils accomplissent 35 h.

La notion de durée du travail effectif n'est pas définie par la loi pour les hôpitaux

C'est une circulaire du 5 mars 1982 qui aborde la question dans le cadre de la réduction prochaine de la durée hebdomadaire du travail de 40 h à 39 h qui sera adoptée par l'ordonnance du 26 mars 1982. Il y est dit "Cette nouvelle durée doit être entendue comme une durée de travail effectif. Elle est donc exclusive de toute pause interrompant le travail et accordée pour quelque raison que ce soit ..."

Cela conduit normalement à ne pas considérer le temps de repas (comme toute autre pause) comme faisant partie du temps de travail. La seule exception admise concerne les repas thérapeutiques lorsque les soignants (infirmiers et éducateurs, dans les services accueillant des malades mentaux) participent au repas de ces patients. Il s'agit alors d'une activité de soins (circulaire de la direction des hôpitaux de 1977).

Cette question est d'autant plus pendante que la définition du temps de travail, arrêtée dans la loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail du 5 juin 1998, conforme à la jurisprudence de la cour de cassation, si elle devait être retenue pour les hôpitaux, pourrait être source de difficultés d'interprétation.

Il y est dit en effet " La durée du travail effectif est le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à ses occupations personnelles".

Une infirmière présente dans un service hospitalier pendant son temps de pause serait ainsi considérée comme en activité puisque à tout moment elle peut être appelée au lit du malade. En revanche, si elle se rend au self pour déjeuner, éloigné de quelques centaines de mètres de son lieu de travail, faut-il la considérer comme vaquant à ses occupations personnelles alors que dans la pratique, compte tenu des moyens d'information de n'importe lequel des établissements, elle restera à disposition de son employeur ? Que dire d'ailleurs de la situation de cette même infirmière en horaires du soir ou en activité un dimanche ou jour férié, alors que le self de son établissement est fermé ?

Par ailleurs, comment interpréter la situation d'un agent de permanence dans l'établissement dans les conditions prévues par la loi du 16 décembre 1996 ?

Il apparaît qu'il est à la disposition de l'employeur pendant toute la période où son planning lui demande d'être présent sur site, même s'il n'accomplit pas de tâches précises. Le temps imparti au repas devrait alors être inclus dans le temps de travail.

A l'inverse, un agent administratif ou technique qui aurait un horaire coupé lui permettant dans un laps de temps limité (par exemple 30 mn) de prendre son repas au self de l'établissement ne pourrait pas se voir décompter ce temps dans son temps de travail.

Ainsi, dans un même établissement, des agents ayant le même statut de fonctionnaire, n'auraient pas à accomplir la même durée de travail.

Les concepts utilisés en matière de congés annuels sont sources de disparités entre les agents

Les notions de jours ouvrables, qui font référence au repos hebdomadaire du dimanche ainsi qu'aux jours

fériés légaux, et de jours ouvrés qui correspondent aux obligations hebdomadaires de travail sont employées indifféremment dans la réglementation.

Le décret du 26 avril 1972 explique "Tout agent a droit à un congé de trente et un jour consécutifs ou, en cas de fractionnement, de vingt sept jours ouvrables, pour une année de service accompli ..."

La circulaire du 17 juin 1987 relative à la loi du 9 janvier 1986 indique "... La durée du congé annuel est fixée par décret. En attendant la publication de ce décret, les dispositions actuellement en vigueur doivent continuer à être appliquées. Il s'agit des diverses circulaires concernant le congé annuel..."

En l'espèce, la circulaire du 5 mars 1982 expose que la durée du congé annuel sera portée à trente jours ouvrables et que son attribution devra tenir compte du fait que le samedi continue à être compté comme jour ouvrable.

Mais la circulaire du 8 février 1994 précise "S'agissant des établissements publics, il est indispensable d'avoir une base de calcul commune à tous, qui intègre les droits à congés suivants : congés annuels, 25 jours ouvrés, 11 jours fériés, 2 jours dits hors saisons ..."

La réglementation fait ainsi référence à une notion utilisée dans la fonction publique puisque le décret du 26 octobre 1984 concernant les fonctionnaires de l'Etat apprécie la durée de congés en jours effectivement ouvrés.

Cette double référence implique des difficultés de gestion. Si en effet il est admissible de penser que le concept de jours ouvrables s'adresse aux agents en repos le samedi et le dimanche (la circulaire du 13 mai 1971 fait état pour ceux-ci de la règle suivante ..." les samedi inclus dans un congé annuel continuent d'être considérés comme jours ouvrables décomptés au titre du dit congé") et celui des jours ouvrés aux agents en repos variable (la même circulaire donne l'exemple suivant : le congé annuel d'un agent se termine un mercredi, le jeudi et le vendredi suivants sont normalement ses jours de repos hebdomadaire légal et de fait il peut prétendre en bénéficiant), force est de constater que ce système complexe n'est pas toujours mis en oeuvre dans tous les établissements. Ceci peut avoir des conséquences sur l'ampleur des congés attribués aux personnels. Dans la plupart des établissements hospitaliers, soumis à l'obligation de continuité d'activité, les horaires de travail ont souvent une amplitude quotidienne distincte de la référence réglementaire moyenne (7 h 48 mn pour 39 h de jour, 7 h pour 35 h de nuit). Or le calcul des droits à congés est effectué en jours d'une durée égale à l'obligation réglementaire quotidienne et non en heures sauf pour les agents à temps partiels par journées groupées.

Des iniquités entre personnels peuvent facilement apparaître.

Sans aucun correctif de pris par la DRH d'un hôpital donné, un agent de nuit par vacations groupées de 10 h, pour lequel le décompte des congés s'effectue en jours, s'il fractionne une partie de son congé de manière judicieuse, peut bénéficier d'un complément de congés. Par exemple, si cet agent prend 1 période de congés de 20 jours consécutifs, soit 16 jours ouvrables, suivi d'un fractionnement des 14 jours lui restant, en 4 périodes de 3 nuits et une de 2 nuits, compte tenu de son aménagement de roulement pour tenir compte des quotités quotidiennes travaillées supérieures à la référence moyenne de 7 h, il bénéficiera de 14 fois 10 h soit l'équivalent de 20 congés annuels d'un agent en repos fixe.

A l'opposé, les agents à temps partiels ont une situation très défavorable. La circulaire du 21 mars 1985 a instauré pour eux le calcul des congés en heures. Dans ces conditions, ces agents ne bénéficient pas du non décompte du dernier jour ouvrable non travaillé par rapport aux temps pleins. Mais l'inégalité entre agent à temps partiel et temps complet est évidente lorsque la comparaison s'effectue entre personnels de nuits.

Un employé de nuit à temps partiel à 60% bénéficie d'un droit à congés de 6 fois son obligation hebdomadaire de service soit $35 \text{ h} \times 60 \% = 105 \text{ h}$ soit 10,5 nuits de 10 h. Son collègue à temps plein de nuit fractionnant ses congés en 4 fois pourra disposer de l'équivalent de 26 nuits de 10 h soit proportionnellement un gain important. L'écart provient du mode de décompte.

L'absence de réglementation sur les astreintes à domicile est préjudiciable au fonctionnement des hôpitaux

Aucun décret d'application n'a été pris à partir de la loi du 16 décembre 1996 qui donne aux hôpitaux comme possibilité de couverture des activités logistiques, techniques ou paramédicales de recourir, vis à vis de leurs agents, à l'astreinte à domicile.

Ce type d'organisation du travail est très répandu (tous les hôpitaux visités le pratiquent). Les établissements sont livrés à eux-mêmes pour déterminer les règles en la matière (modes de récupération et niveau de paiement des heures supplémentaires réalisées).

Selon les pressions syndicales qu'ils supportent, les choix dans ces domaines peuvent être très différents (confer infra les pratiques).

La directive européenne de novembre 1993 sur l'aménagement du temps de travail
n'a pas été adaptée au droit de la Fonction publique hospitalière

La période minimum de repos entre 2 prises de travail est fixée à 11 h

A cet égard, la directive européenne est moins contraignante que l'ordonnance de 1982. Sa mise en oeuvre peut donner un peu plus de souplesse dans le fonctionnement des hôpitaux, bien souvent, compte tenu de la réglementation actuelle, en irrégularité (confer infra).

Une obligation d'un temps de pause est prévue au bout de 6 h de travail

La directive ne donne pas la durée de cette pause et renvoie dans ce domaine aux législations nationales et aux pouvoirs réglementaires des états membres. Mais, quelle que soit cette durée, la mise en oeuvre de cette directive ne peut que réduire un peu plus le temps effectif de travail des agents, sauf pour les personnels à temps partiel effectuant leur vacation avec une durée de travail inférieure à 6 h.

Le temps de repos minimal est de 1 jour par période de 7 jours de travail

Cette période doit être sans interruption de 24 h. Apparemment, elle ne contredit pas les textes actuels de la réglementation qui prévoient 4 jours de repos hebdomadaires par quinzaine dont, 2 au moins consécutifs, sauf que si elle se rajoute à la période minimum de 11 h de repos entre 2 prises de travail, son application peut engendrer des rigidités nouvelles dans l'organisation du travail des soignants.

Le temps de travail de nuit qui est défini est limité à 8 h en moyenne

La directive précise les notions de période nocturne et de travailleur de nuit. L'article 2 de cette directive indique "...On considère comme période nocturne toute période d'au moins 7 h telle que définie par la législation nationale comprenant en tout cas l'intervalle compris entre 24 h et 5 h... le travailleur de nuit : tout travailleur qui accomplit durant la période nocturne au moins 3 h de son temps journalier..."

Cette définition, si elle a le mérite de combler une lacune du droit hospitalier actuel aurait, en revanche, si elle était mise en oeuvre avant le passage aux 35 h pour tous les agents, un impact sur l'organisation du travail dans les Hôpitaux.

Des agents, habituellement de jour, sont appelés plus ou moins souvent, que cela soit programmé ou inopiné, à effectuer des nuits. La circulaire du 23 décembre 1991 avait considéré qu'étaient concernés par le protocole sur la réduction du temps de travail les agents qui réalisaient leur travail de nuit sur une semaine ou sur une quinzaine. Cette interprétation était très favorable aux agents de jour qui, en regroupant les nuits travaillées sur une même semaine ou une quinzaine, pouvaient bénéficier de la réduction du travail de nuit. Dans son rapport de décembre 1993 sur ce thème, l'IGAS avait fait une observation. La direction des hôpitaux en tint compte puisque dans sa note du 23 février aux DDASS elle écrit " Si le planning est établi pour un mois et qu'un agent est exclusivement de nuit sur une quinzaine, il bénéficie de la réduction sur cette quinzaine".

En l'occurrence, la réduction concerne exclusivement les agents de nuit qui effectuent leur service dans un roulement de quinzaine ou de semaine de sorte que 35 h ou 70 h réelles de nuit soient décomptées.

L'introduction de la définition de la directive européenne, dans le droit hospitalier, change les données. Tout travailleur (agent) qui assure même une seule nuit doit bénéficier de la réduction du temps de travail au prorata des 35 h.

Par ailleurs, l'article 8 de la directive européenne précise "1°) Les états membres prennent les mesures nécessaires pour que le temps de travail normal du travailleur de nuit ne dépasse pas 8 h en moyenne par période de 24 h... 2) Les états membres prennent les mesures nécessaires pour que les travailleurs de nuit dont le travail comporte des risques particuliers ou des tensions physiques ou mentales importantes ne travaillent pas plus de 8 h au cours d'une période de 24 h durant laquelle ils effectuent un travail de nuit..."

Si l'interprétation que l'on peut donner à la durée de 8 h de nuit en moyenne permet, dans le cadre d'un roulement de travail à la quatorzaine ou au mois, de ne pas modifier les horaires actuels, très souvent de dix heures, il n'en va pas de même lorsqu'on s'attache à la deuxième partie de l'article 8. En effet, selon la médecine du travail, les personnels de nuit, surtout s'ils effectuent leur service sur des périodes longues de plusieurs années, encourent des risques non négligeables pour leur santé : troubles métaboliques, problèmes vasculaires, difficultés hormonales... L'application de la directive européenne conduit alors à considérer que le travail en services des soins la nuit ne doit pas dépasser les 8 h.

Des dérogations aux principes énoncés sont toutefois prévus dont l'éventuelle utilisation soulève une problématique conflictuelle entre la nécessité, d'un côté, d'accroître la souplesse de fonctionnement des hôpitaux et, de l'autre, le besoin de protéger le plus efficacement possible les travailleurs

La directive européenne prévoit en effet dans son article 17 que "...Dans le respect des principes généraux de la protection, de la sécurité et de la santé des travailleurs, les états membres peuvent déroger aux articles 3 (repos journaliers), 4 (temps de pause), 5 (repos hebdomadaire, 6 (durée maximale journalière), 8 (durée du travail de nuit) lorsque la durée du temps de travail, en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée n'est pas mesurée et ou prédéterminée ou peut être déterminée par les travailleurs eux-mêmes et notamment, lorsqu'il s'agit :

- ... des cadres dirigeants ou d'autres personnes ayant un pouvoir de décision autonome...
- ... pour les activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la protection des biens, notamment lorsqu'il s'agit de gardiens ou de concierges ou d'entreprises de gardiennage...
- ... les services relatifs au traitement et ou aux soins donnés dans les hôpitaux ou d'établissements similaires, par des institutions résidentielles et par des prisons..."

Ainsi, en ce qui concerne les cadres paramédicaux ou administratifs ainsi que les médecins qui ont un pouvoir de décision autonome il est imaginable de considérer que la durée quotidienne de travail puisse dépasser les 9 h par exemple. De même, en ce qui concerne les soignants, le temps d'une vacation de nuit pourrait être supérieur à 8 h.

Dans ce dernier exemple, cependant, il est clair qu'il y a opposition d'intérêt entre les garanties de protection du travail de nuit que l'on doit aux agents (confer infra) et le mode de fonctionnement des établissements, d'autant plus conflictuel que les agents eux-mêmes ont demandé à faire des nuits avec des horaires supérieurs à 8 h. La raison en est simple. Cela leur apporte plus de jours de repos (un agent qui effectue ses nuits selon une durée horaire de 10 h est astreint à venir 154 fois par an à l'hôpital alors que la fréquence de ses présences monte à 194 dans l'hypothèse où les horaires de nuit sont limités à 8 h).

Par ailleurs, les durées de travail de nuits rejouent sur l'organisation des activités de jour. Comme beaucoup d'hôpitaux, au moment du passage aux 35 h de nuit, ont fait un choix de nuits de dix heures, il sera nécessaire de remettre en cause l'organisation entière des services médicaux (rythme de travail dans le cadre de nouveaux roulements, chevauchements entre les équipes etc...) si l'on restait dans le cadre du principe de base de la directive avec le risque non seulement de compliquer la tâche des cadres paramédicaux mais encore de provoquer, au sein des établissements, des tensions sociales fortes. A l'inverse, l'application du caractère dérogatoire de la directive des 8 h de travail de nuit dans les hôpitaux peut difficilement se justifier sur un plan strictement médical.

Des pratiques hétérogènes dans la mise en oeuvre de la réglementation conduisent à des situations disparates suivant les établissements

Les règles de base de l'ordonnance de 1982 sur les horaires et amplitudes de travail ne sont pas toujours respectées

La durée maximum quotidienne du travail de jour et parfois de nuit est souvent dépassée ainsi que l'amplitude maximum en cas d'horaires coupés

Ces dysfonctionnements ne concernent que les hôpitaux généraux (CHU, CH et hôpital local). Il faut remarquer que les irrégularités citées n'intéressent, à chaque fois, qu'un nombre réduit d'agents dans des secteurs relativement ciblés. Il s'agit en particulier des laboratoires, des blocs opératoires, des services

de réanimation, des services de gynécologie obstétrique. Les horaires coupés restent relativement peu nombreux mais conduisent à des situations discutables (Lannion, Nice, Angoulême par exemple). Les difficultés concernant l'application de la réglementation sur les horaires de nuit ne touchent massivement que Toulouse et pour partie Angoulême. Dans la capitale de Midi-Pyrénées les agents effectuent encore des nuits de 11 h 30.

Le tableau ci-après relate un certain nombre de situations observées.

Établissements	Durée journalière de travail supérieur à 9 h à partir d'exemples d'horaires	Durée de travail de nuit supérieur à 10 h à partir d'exemples d'horaires	Amplitude supérieur à 10 h 30 en cas de travail discontinu
CHR-CHU			
Strasbourg	secrétaires de laboratoire de cytogénétique et techniciens : 10 h secrétaires dans 5 UF de Hautepierre : 10 h IBODE, AS, ASH en blocs opératoires : 14 h ou 15 h en semaine et 24 h les samedi, dimanches et jours fériés cadres infirmiers: 10 h ex : chirurgie urologies secrétariat de chirurgie urologies : 10 h sages-femmes en maternité : 12 h 15 agents de services sécurité : 12 h cuisines 11 h et équipe de chaîne :10 h	technicien du laboratoire d'immunologie : 12 h manipulateur de radiologie en IRM et au bloc opératoire en garde : 11 h IDE, AS en pneumologie : 10 h 10 sages-femmes en maternité : 12 h 15 IDE, AS en chirurgie cardio-vasculaire : 12 h IDE en ophtalmologie : 13 h puéricultrices en maternité : 24 h le samedi, 23 h 30 le dimanche AS en chirurgie générale : 11 h 15	IDE, AS le week-end médecine interne 12 h 48 ASH en rhumatologie le samedi et le dimanche : 12 h agent travaillant au mess des internes : 11 h 30
Toulouse	IBODE pour certains blocs : 10 h sages-femmes à la maternité : 12 h IAD aux urgences : 24 h mais également des horaires 7 h/20 h	Tous les agents de nuit (IDE, AS, ASH), sauf exception, assurent des nuits de 11 h 30 on trouve également des horaires de 19 h/7 h	horaires coupés 7 h-11 h-15 h-19 h (12 h d'amplitude avec une interruption de 4 h) mais aussi 7 h-12 h- 17 h-20 h (13 h d'amplitude avec une interruption de 5 h)
Nice	services de soins dentaires d'octobre à juin : 10 h secrétariat de traumatologie : 12 h permanencier et IDE au SAMU : 12 h IBODE au bloc opératoire :	permanencier au SAMU : 12 h technicien du laboratoire de biochimie et du laboratoire central d'hématologie : 11 h	

	<p>12 h</p> <p>chef de bureau aux services économiques 9 h 30</p> <p>technicien de bactériovirologie : 10 h</p> <p>secrétariat du DG : 10 h</p> <p>cadres à Cimiez directeurs : 10 h 30</p> <p>ingénieur : 11 h</p> <p>cadres infirmiers : 10 h</p>		
Centres Hospitaliers			
Mulhouse	<p>IDE au bloc opératoire : 8 h-16 h suivi de la garde jusqu'à 7 h 30 idem pour horaire 10 h-17 h pour la garde du week-end + présence d'1 agent de 7 h 30 à 7 h 30 chaque jour</p> <p>situation identique avec des horaires différents pour les AS dans les blocs et les IDE dans les services de réanimation</p>		
Angoulême	<p>12 h sages-femmes en maternité</p> <p>10 h les IAD en réanimation</p> <p>12 h pour le permanencier en anesthésie</p> <p>12 h 30 pour l'IDE de garde aux blocs opératoires</p>	10 h 30 pour l'essentiel des services sauf 5, la durée de travail étant de 37 h 30 et non de 35 h	11 h : 1 horaire coupé pour les infirmières et AS en semaine et les week-ends
Lannion	<p>IBODE au bloc opératoire : 12 h, suivi d'une astreinte à domicile de 12 h en semaine et le samedi et dimanche</p> <p>IDE en chirurgie orthopédique : 14 h</p> <p>permanencier SMUR : 24 h de garde</p>		<p>11 h 30 dans un horaire coupé en orthopédie chez les AS et 12 h 30 le week-end</p> <p>14 h 30 dans un horaire coupé à la maison de retraite chez les IDE et dans les mêmes conditions 13 h pour les AS</p> <p>12 h dans un horaire coupé au moyen séjour chez les IDE et AS le dimanche</p> <p>11 h dans un horaire coupé en chirurgie chez les AS</p>
Hôpital local			
Muret	10 h IDE à la maison de retraite et à la MAS		11 h 48 horaire coupé en cuisine le dimanche

	12 h IDE à la MAS 15 h 30 éducateur le dimanche 10 h assistante sociale		
--	-------------------------------------------------------------------------------	--	--

Les 12 h de repos entre 2 prises de travail ainsi que l'octroi de 4 jours de repos sur une quatorzaine ne sont pas toujours respectés

Cette situation est liée à l'absentéisme inopiné des agents mais pas toujours. Elle peut être programmée dans les roulements (Saint-Vallier et Angoulême par exemple). Dans le cas d'un repos inférieur à 12 h cela peut également être dû à une demande d'agent. La fréquence des repos inférieurs à 12 h entre 2 périodes de travail est loin d'être négligeable. Par exemple, au CHS du Vinatier en 1997, cela s'est reproduit 2 325, 462 et 996 fois respectivement pour les IDE, les AS et les ASH.

Afin d'éviter de se retrouver en contradiction avec la loi, les cadres paramédicaux, au CHS de Pierre Feu du Var, font partir 2 heures à l'avance les agents de l'horaire du soir, quand il est évident que le service aura besoin d'eux dès le premier horaire du matin, alors que ceci n'était pas programmé initialement. Cette procédure, outre qu'elle pose problème, dans l'hypothèse notamment où l'agent aurait un accident de trajet lors de son retour avancé chez lui, a un coût pour l'établissement. Le tableau ci-dessous en donne la mesure pour des unités de soins de 2 services.

unités de soins	Nombre d'agents	Nombre de changements de repos en 1997	Temps perdu par l'établissement afin de ne pas être en contradiction avec la réglementation
Les Lavandes	21	149	6 jours et 4 h
Les Roseaux	17,9	109	15 jours et 6 h
Henry Ey	6	néant	néant
Arbousiers	22	77	13,75 j
Unité d'urgence	16	165	néant
Val Fleury	5	néant	néant
Sat méthadone	8	33	néant
Les Platanes	21	91	22,5j
Ortolans	27	nf	23j
Regain	10	néant	néant
Montserein	7	néant	néant

Les repos non donnés ou changés ont des répercussions sur l'organisation du travail. Le cas du CHS de

Rennes peut être donné en exemple. Ce type de situation se retrouve, de manière plus ou moins accentuée, dans tous les sites.

Le contrôle de la Mission a porté sur la 16ème semaine de travail de 1997 dans les services ou secteurs suivants : fédération de psychiatrie infanto-juvénile, secteur G03 de psychiatrie générale unité d'admissions d'une part, unité d'hospitalisation d'autre part.

Chez les enfants, il est à noter qu'un aide médico-psychologique et un infirmier ont été amenés à pratiquer, pour des raisons d'absence de leurs collègues initialement prévus au planning de travail, une fois chacun un horaire d'après-midi suivi d'un horaire du matin (fin à 21 h 15 suivi d'une prise de fonction à 7 h). Le temps de repos entre les 2 horaires consécutifs est de 9 h 45, inférieur aux 12 h.

Dans la première unité d'admission dite des Acacias, la modification du planning prévisionnel a concerné sur la semaine citée, 3 infirmiers et 2 aides-soignants. Dans deux cas les mouvements sont dus à une absence pour enfant malade ou à un arrêt maladie d'un AS et dans un autre cas, à une convenance personnelle, 2 AS ayant permuté leurs prises de service. Le changement de rythme dans les horaires a concerné 1 infirmier et un AS. Dans les deux cas l'amplitude entre les 2 horaires de travail a été de 9 h 15. Sur 9 infirmiers, 1 a travaillé 6 jours d'affilée et il n'a pu lui être donné sur les deux semaines ses 4 repos obligatoires.

Dans la seconde unité d'admission, le même phénomène peut être observé, aggravé par le fait que les horaires de travail ne sont pas identiques et que l'écart entre 2 prises de travail pour un infirmier et un AS est de 8 h 30. Par le biais des glissements d'horaires, liés aux maladies des personnels, il est constaté que les changements ont affecté 3 infirmiers sur onze, 1 aide-soignant sur 4, 1 ASH sur 2. Dans l'équipe infirmière, compte tenu de son planning initial, un infirmier aura travaillé 7 jours d'affilée.

Dans l'unité d'hospitalisation Esquirol, l'absence d'un infirmier de nuit a conduit un infirmier de jour à travailler avec l'horaire de jour qui débutait à 13 h 15 et à poursuivre son activité par un horaire de nuit de 21 h-6 h. L'amplitude de travail de cet agent, de 14 h 45, est tout à fait irrégulière.

La mesure du temps travaillé et sa durée varient profondément
selon les établissements et les catégories professionnelles

Le décompte du temps de travail réellement accompli est réalisé dans peu d'établissements

Un certain nombre d'établissements ont mis au point des procédures de connaissance du temps travaillé par les agents de leur établissement. Ils restent minoritaires. Il s'agit de Saint-Vallier, de Mulhouse, de Strasbourg et pour partie d'Angoulême et de Nice. Les autres ne connaissent qu'a posteriori le temps de travail réalisé par les agents. Ceci se fait par déduction entre les 365 jours de l'année et le nombre de jours de congés annuels, de fériés, de repos compensateurs et de repos hebdomadaires. Dans leur rapport sur la réduction du temps de travail la nuit, les inspecteurs de l'Igas l'avaient déjà noté.

Il s'agit d'un affichage théorique qui ne permet pas d'apprécier des facteurs multiples qui affectent la situation des agents (reports d'une année sur l'autre de congés annuels, de fériés, d'heures supplémentaires etc...).

A l'inverse, les modèles mis en oeuvre dans les autres établissements donnent de manière transparente le temps réel travaillé par agent. Les deux exemples de Saint-Vallier et de Mulhouse sont là pour en témoigner. Les processus de mesure du temps travaillé sont différents mais pas la philosophie du système.

Dans le premier établissement, l'activité de chaque agent est recensée sur une feuille de détail couvrant les 52 semaines et suivi hebdomadairement au travers de 6 indicateurs exprimés en heures. Ceux-ci concernent le travail réalisé de jour, de nuit, les récupérations quelle qu'en soit l'origine, les congés annuels, les maladies ainsi que les absences autorisées (événements familiaux, congés syndicaux, formation continue).

Chaque agent, en fonction de son contrat de travail (temps plein, temps partiel), a une base de travail qu'il doit accomplir dans l'année. Il dispose d'un capital d'heures de congés annuels, de fériés etc... compte tenu des règles de gestion adoptées dans l'établissement.

Le calcul des heures supplémentaires ou des heures dues par un agent se fait automatiquement par semaine par différence entre sa base hebdomadaire et les différents événements ayant affecté son

activité (congrés annuels, maladies, heures supplémentaires ...etc).

A n'importe quel moment de l'année il est possible de connaître les heures de travail effectuées par un agent et ce qui lui reste à réaliser pour remplir son contrat. C'est donc à la fois un outil de connaissance et de planification de son activité.

A Mulhouse (comme à Saint-Vallier d'ailleurs) a été écrit un document général de réglementation et de gestion du temps de travail. Dans ce cadre, en ce qui concerne Mulhouse, le temps de travail individuel (VHM) est décompté selon un principe de débit-crédit, solde mensuel. Au débit figure chaque mois le volume horaire mensuel dû par chaque agent, au crédit le temps de travail effectué par chaque agent ; le solde est reporté de mois en mois. Le VHM est calculé, déduction faite des jours fériés du mois (les jours fériés tombant en fin de semaine sont déduits en plus pour le personnel roulant), en fonction de la quotité de temps de travail effectué par l'agent (90 %, 80 %... 50 %) et selon qu'il travaille de jour (39 h par semaine, soit 7 h 48 par jour) ou de nuit (35 h par semaine, soit 7 h par nuit). Le VHM d'un agent s'obtient en multipliant la valeur horaire de référence de chaque agent (ex: 7 h 48 pour un agent à temps complet) par le nombre de jours de travail du mois considéré.

Les absences pour congés annuels, maladies, accident du travail ou maternité s'imputent pour les seuls jours ouvrables comme "service fait" au crédit de l'agent et ce, sur la base de la valeur horaire journalière de référence de l'agent (pour un agent travaillant de nuit à temps plein, il est ainsi compté 7 h de service fait par nuit d'absence pour maladie, même si la durée de travail de l'équipe de nuit est de 10 h). Les heures supplémentaires effectuées apparaissent dans le solde du mois précédent ; les heures ainsi dues sont normalement résorbées au cours des mois suivants.

Le système décrit est d'une grande simplicité ; il assure à la fois de la rigueur et de la transparence dans la gestion, évite les rigidités d'organisation. Il est économique pour l'établissement, car il n'y a pas de congés indus.

Le temps théorique travaillé est inférieur aux références légales hebdomadaires ainsi qu'annuelles affichées par la direction des hôpitaux

certaines facteurs induisent une diminution du temps travaillé

le nombre de jours de congés annuels attribués est supérieur à la réglementation

Le tableau ci-après fournit les données pour les sites visités.

Établissements	Nombre de jours de congés annuels accordés (1)	Nombre de jours prévus par les textes (2)	Écart entre (1) et (2)
CHR-CHU			
Strasbourg	30 j ouvrés y compris les jours hors périodes 15 jours fériés aux agents en roulement 4 jours fériés supplémentaires pour les agents en poste fixe pour tous les agents 2 1/2 j spécifiques à l'Alsace	25 jours ouvrés et 2 j hors période 11 j fériés	+ 3 ou 5 si l'on considère que les jours hors période sont soumis à condition +4 +4 +1

		coutume locale	
Toulouse	33,5 jours ouvrables (2 jours dits exceptionnels et 1/2 pour le mardi gras 13 fériés	30 j ouvrables 11 j fériés	+ 3,5 j + 2
Nice	30 j ouvrables 13 fériés	30 j ouvrables 11 fériés	0 + 2
Centres Hospitaliers			
Mulhouse	30 j ouvrés y compris les jours hors périodes 13 fériés	25 j + 2 j hors période 11 fériés	+ 3 ou 5 si l'on considère que les jours hors périodes sont soumis à condition + 2
Angoulême	27 j ouvrés + 2 j hors période si les conditions sont remplies 13 fériés	25 j + 2 j hors période 11 fériés	+ 2 + 2
Lannion	27 j ouvrés + 2 hors périodes si les conditions sont remplies 13 j fériés	25 j + 2 j hors période 11 j fériés	+ 2 + 2
St-Vallier	27 j ouvrés + 2 hors saison si les conditions sont remplies 15 fériés	25 j + 2 j hors période 11 fériés	+ 2 + 4
Centres hospitaliers spécialisés			
Lyon (le Vinatier)	30 j ouvrés + 2 jours hors périodes si les conditions sont acquises 13 fériés	25 j ouvrés + 2 jours hors saisons 11 j fériés	+ 5 + 2
Pierre-Feu du Var	29 j ouvrés 16 j fériés	25 j ouvrés + 2 jours hors saisons 11 j fériés	+ 4 + 5

Rennes (Guillaume Régnier)	27 j ouvrés + 2 j hors périodes si les conditions sont acquises 13 fériés	25 j ouvrés +2 j hors saisons 11 fériés	+ 2 + 2
Hôpital local			
Muret	30 j ouvrables + 2 hors saisons si les conditions sont acquises 1 j du maire 0,5 j mardi gras 5 j spécifiques à Muret 13 j fériés	30 j ouvrables + 2 hors saisons non prévu non prévu non prévu 11 j fériés	0 + 1 0,5 + 5 +2

Les dépassements de congés fériés dans la totalité des cas doivent cependant être appréciés au regard de 2 circulaires de la direction des hôpitaux. Ces deux textes incluent implicitement 3 jours supplémentaires dans les droits d'absence du personnel. Celui du 8 février 1994 indique "De plus une tolérance de 3 jours correspondant à 2 jours fériés et une journée exceptionnelle usuellement accordée peut être admise". La circulaire du 25 janvier 1996 tout en reprenant les termes de celle du 8 février 1994 en donne une limite " Par ailleurs je vous rappelle les termes de ma circulaire du 8 février 1994..., sous réserve que la durée totale d'absence ne dépasse pas 145 jours ..."

Cela voudrait dire que ces jours supplémentaires ne pourraient être octroyés que si les agents d'un établissement ont au moins travaillé 220 jours dans l'année. Dans tous les sites visités, sauf exception, ce n'est jamais le cas puisque le seuil des 220 j est rarement atteint.

le temps de repas est compris dans le temps de travail des soignants dans la plupart des établissements et, bien souvent, avec des règles de décompte particulières pour les autres personnels

L'établissement d'Angoulême et celui de Strasbourg, en partie, font figure d'exception. Les horaires des personnels paramédicaux sont rallongés de 30 mn chaque jour pour tenir compte du temps de repas. Ceux des personnels administratifs et techniques sont coupés de 30', 45 mn voire d'une heure selon les cas. Sauf dans une situation spécifique, le service d'anesthésie, tous les personnels de l'établissement de Charente font un temps de travail effectif chaque jour de 8 h.

Dans tous les autres cas, les personnels soignants, à l'exception le plus souvent des cadres paramédicaux, mangent sur leur temps de travail. Dans bien des situations, cette tolérance s'applique aux autres personnels (Toulouse, Mulhouse, Nice, Pierre-Feu du Var par exemple). La pause repas affichée par les directions varie selon les sites (30 mn ou plus). Parfois la direction minimise son impact. A Saint-Vallier, 15 mn sont décomptées du temps de travail pour la prise de repas de 30 mn des personnels administratifs avec des horaires de 8 h 15. La gestion se complique lorsqu'une partie du personnel seulement est autorisée à manger sur le temps de travail.

Ainsi, au CHS de Rennes, la position des agents diffère selon qu'il s'agit des personnels en roulement, pour lesquels il est admis par la direction que 30 mn sont réservées au repas, ou ceux hors roulement qui normalement ne devraient pas déjeuner sur leur temps de travail. Si ceci est vrai pour les agents administratifs et techniques, la situation est moins claire pour certains cadres. Les surveillants chefs observent la règle énoncée alors que ce n'est pas le cas pour les surveillants et les secrétaires médicales qui s'autorisent à manger sur le temps de travail.

les agents en roulement qui récupèrent tous les fériés non travaillés bénéficient de jours de congés supérieurs par rapport à ceux qui travaillent en poste fixe dans la plupart des établissements, contrairement à la circulaire de 1994

Depuis la circulaire du 1er décembre 1994, relative au calendrier des fêtes légales, les dimanches de Pâques et de Pentecôte ne figurent plus au rang des fêtes à inclure dans le calendrier des jours fériés légaux. Le tableau sur les jours de congés annuels et fériés témoigne d'une autre réalité dans les établissements visités qui continuent de facto à appliquer la circulaire du 13 mai 1971 qui créait une différence entre les personnels en roulement ou en repos fixes selon le système de compensation des jours fériés coïncidant avec une période hebdomadaire intervenant à dates variables.

compte tenu de ces diverses réalités, les temps théoriques de travail des agents sont inférieurs à la référence légale hebdomadaire

Le tableau qui suit fournit les données, en 1997, concernant les agents à temps plein du CHS de Rennes. La situation décrite ne fausse pas le jugement général porté, puisque dans cet établissement le nombre de jours travaillés affichés de 219 j est l'un de ceux qui est le plus proche des 220 jours théoriques de la circulaire de 1994 (215 j à Strasbourg, 214 j à Nice, 207 j à Pierre-Feu du Var par exemple). De ce fait, à l'exception du CH d'Angoulême, où les agents ne mangent pas sur le temps de travail et où le temps effectif travaillé est très proche de celui prévu par les textes (le seul écart résiduel tient à des congés attribués en sus), les résultats théoriques de Rennes peuvent être considérés comme des temps maximum travaillés, seulement approchés dans les autres sites.

Situations	durée du travail des agents en roulement déjeunant sur le temps personnel	durée du travail des agents en roulement déjeunant sur le temps de travail	durée du travail des agents hors roulement déjeunant sur le temps personnel	durée de travail des agents hors roulement déjeunant sur le temps de travail
données	nbre de congés annuels : 27 CA + 2 suppl nbre de fériés : 12 congé excpt : 1 nbr de repos hebdomadaire : 104 nbr de jours théoriques de trav : 219 Tps trav annuel 219 x 7,8 = 1708 h Tps théor. trav semaine : 1708/44= 38 h 48	nbre de congés annuels : 27 CA + 2 suppl nbre de fériés : 12 congé excpt : 1 nbr de repos hebdomadaire : 104 nbr de jours théoriques de trav : 219 nbr de jours théoriques de trav : 219 nbre d'heures de repas sur année 219 x 1/2 h = 109 h 30 Tps trav annuel : 1598 h 30 Tps théor. trav semaine 1598 h 30/44 = 36 h 20	nbre de congés annuels : 27 CA + 2 suppl nbre de fériés : 9 congé except : 1 nbr de repos hebdomadaire 104 nbr de jours théoriques de travail : 222 Tps trav annuel : 222 x 7,8 = 1731 h Tps théor. trav semaine 1731 h/44= 39 h 20	nbre de congés annuels : 27 CA + 2 suppl nbr de fériés : 9 congé except : 1 nbr de repos hebdomadaire 104 nbr de jours théoriques de trav : 222 nbr heures de repas sur l'année : 222 x 1/2 = 111 h Tps théor. Trav semaine 1620 h/44 = 36 h 48

Nb : Le calcul du nombre de semaines à prendre en compte part de la référence ministérielle qui, sur la base de 39 h par semaine, considère que le temps annuel travaillé doit être de 1716 h, soit dans ce cadre, une répartition de l'activité sur 44 semaines. Dans le calcul sur le temps travaillé par semaine, le niveau du diviseur retenu est plutôt favorable aux agents, certains d'entre eux travaillant sans doute sur plus de 44 semaines.

Ainsi, de manière paradoxale, dans un même établissement, il peut y avoir des différences importantes entre les temps de travail théoriques affichés pour des agents au statut identique.

Le temps réel travaillé n'est pas totalement en adéquation avec ces temps théoriques

[Haut de page](#)

les reports effectués d'une année sur l'autre, qu'il s'agisse de congés annuels, de fériés, ou de repos liés à l'amplitude horaire des postes de travail vont influencer la réalité du temps travaillé

Les établissements qui ne suivent pas l'activité de leurs agents ont seulement un décompte théorique du temps de travail. L'exemple du CH de Saint-Vallier montre que ce temps est affecté par divers événements : reports d'une année sur l'autre de congés annuels, de fériés, de repos liés à l'amplitude horaire des postes de travail et remis en cause pour des raisons d'absentéisme du personnel, heures supplémentaires etc... Même si les écarts entre le temps théorique et ce qui est accompli effectivement par les agents est relativement marginal (le report des congés annuels de l'exercice précédent par exemple dépasse rarement dans les établissements le mois de janvier par exemple), il est observé que cette réalité est ignorée dans le plus grand nombre de sites par les DRH et pèse dans le dialogue social.

le fractionnement des congés et le décompte des jours de maladies influent sur le temps réel travaillé

La question du fractionnement des congés suivant le concept utilisé crée des iniquités entre agents (confer infra le développement sur la partie réglementation). Le mode de décompte des congés maladies, s'il est erroné, favorise également les agents, surtout si l'amplitude horaire est supérieure à 7 h 48.

Dans ce cas, l'agent se voit aménager son organisation de travail pour tenir compte de cette situation. Lorsque l'agent est malade, le décompte de son absentéisme s'effectue, dans la très grande majorité des cas, en jours et non en heures. Les tableaux prévisionnels ne sont pas repris après son retour de maladie et il bénéficie ainsi de repos indus. Par exemple, lorsqu'il effectue des nuits de 10 h, son roulement en 1997 lui permet de prendre 63 repos supplémentaires au titre de son obligation légale de travail (référence 35 h). Mais ceci lui est donné en considérant qu'il effectuera les nuits prévues au planning. Si, en cas de maladie, les nuits d'absence étaient recensées à raison de 7 h, il n'y aurait rien à dire. Selon le planning et la référence hebdomadaire il serait possible qu'il doive d'ailleurs du temps à l'administration. Ce n'est que rarement le cas. Seuls les établissements qui mesurent l'activité réelle des agents en heures ont un décompte correct des maladies (ex : Mulhouse, Angoulême Saint-Vallier). En l'espèce, dans ce dernier établissement, les nuits de 10 h, pour des agents en congés maladie, sont décomptés 7 h qui est leur base statutaire. Alors que dans la plupart des autres sites il est considéré que la nuit de maladie équivaut à 10 h et non à 7 h. Tout se passe comme si, pour chaque absence au travail, l'agent bénéficiait de 3 h de repos supplémentaire. En fonction des jours de maladie, il est facile de comprendre que le temps réel travaillé sera largement inférieur au théorique annoncé. L'exemple vaut pour les nuits de 9 h et encore plus pour des horaires réguliers de 12 h (cas des sages-femmes dans la plupart des sites visités).

le cumul de tous les événements qui affectent l'organisation du travail, qu'il s'agisse de reports, de décomptes des congés erronés ou d'absentéismes sous toutes ses formes conduit à des temps réels travaillés très en dessous de la base théorique

L'exemple ci-dessous est tiré de situations réelles de Pierre-Feu du Var. Il prend en compte tous les événements qui affectent la durée théorique du travail et notamment l'absentéisme. S'il est noté qu'à Pierre-Feu du Var la situation est aggravée par le fait que les agents, en cas de changement de planning, partent 2 h avant la fin de leur service afin d'éviter d'être en dessous des 12 h de repos légaux entre 2 prises de travail, il est observé que cet établissement ne présente pas les taux d'absentéisme les plus élevés de l'échantillon (Nice et Saint-Vallier sont au même niveau, le Vinatier à Lyon a des durées

d'absences moyennes par agent supérieures). Ses résultats, rapportés dans le tableau ci-dessous peuvent donc se retrouver de manière plus ou moins proche dans d'autres établissements. Ils concernent les infirmiers de cet établissement travaillant à temps plein dans les unités citées, seuls les agents ayant effectués la totalité de leur service au cours de l'année 1997, dans la même unité, étant retenus.

unités de soins	Nombre d'infirmiers concernés travaillant à 100 % dans la même unité tout au long de l'année	Contrat annuel moyen moins la dette année antérieure par infirmier (effet report)	Cumul moyen du temps de travail des infirmiers à 100 % sur l'année 1997 repas déduits et absentéisme compris	Temps de travail moyen effectif rapporté à la semaine sur la base de la circulaire de 1994 (44 semaines travaillées)
Le Calypso	11	203 j	962,95 h	21 h 53
Le Goéland	3	204,6 j	1555,33 h	35 h 20
CMP	3	198,75 j	1491,33 h	33 h 53
Cistes	11	202,11 j	1438,72 h	32 h 41
La Lézardière hôpital de jour	3	214 j	1649,33 h	37 h 28
Ivera	2	213,5 j	1436 h	32 h 37
Les Alizés	7	206,6 j	1523 h 21	34 h 36
Gabians	3	213,3 j	1546 h 66	35 h 07
Oasis	4	208,75 j	1383 h 32	31 h 25
Hestia	7	206,66 j	1034 h	23 h 30
Val Fleury	4	212 j	1682 h	38 h 13
Unité d'urgence	5	187,2 j	1497 h 77	34 h 01
Les Platanes	9	205 j	1384 h 51	31 h 47
Les Ortolans	8	198,5 j	1283 h 15	29 h 15

Sources : DSI

Dans aucune unité de soins, la référence ministérielle des 220 j devant être travaillés n'est approchée. Sauf exception, le temps moyen effectif par infirmier dans son unité de travail est au plus égal à 35 h par semaine et dans beaucoup de cas très inférieur à cette référence. On mesure ainsi les difficultés de gestion auxquelles sont confrontés les cadres paramédicaux dans certains services.

Les solutions adoptées dans le domaine des astreintes à domicile divergent profondément entre les hôpitaux

Au CHS le Vinatier de Lyon, les personnels concernés sont les agents des parcs et cultures, du garage, du service technique et de la pharmacie. Pour beaucoup d'entre eux il leur est attribué un logement de fonction (4 pour les parcs et cultures, 5 pour les ambulanciers, 5 également pour les agents du service technique et 1 à un agent de la pharmacie) comme mode de compensation aux contraintes de l'organisation.

A Rennes ce sont les électriciens et les plombiers qui assurent les astreintes. 2 systèmes de dédommagement sont proposés. Le premier est le suivant : une indemnité forfaitaire de 2 100F, l'attribution de 2 repos hebdomadaires à prendre dans les quinze jours qui suivent l'astreinte, la récupération de jours fériés tombant dans la semaine ainsi que celle concernant les temps d'intervention avec des modalités propres aux horaires effectués : entre 7 h et 8 h, 17 h et 24 h le temps réel réalisé, entre 0-7 h le temps réel multiplié par un coefficient de 0,75 et si le travail, dans ce dernier horaire, s'organise un dimanche ou un jour férié le temps réel multiplié par 0,4 puis par 0,75. Le second est basé sur un forfait de 30 h de récupération, l'octroi de l'équivalent en temps des 2 repos hebdomadaires non pris, la récupération des jours fériés éventuellement compris dans la semaine ainsi que le temps nécessaire aux interventions sur place suivant le modèle décrit précédemment.

Les agents ont donné leur préférence au premier système. En 1997, 1 163 h 30 ont été récupérées dont 604 h 30 pour les électriciens et 559 h pour les plombiers alors que 2 006 h 45 étaient payées.

A Saint-Vallier les astreintes sont indemnisées pour tous les personnels sur la base d'un pourcentage de la valeur de l'heure travaillée. Le taux est de 15 % en semaine et de 20 % les dimanches et jours fériés.

A Lannion, les personnels impliqués dans l'organisation du travail par astreintes à domicile sont des agents des services techniques, du bloc opératoire et de la pharmacie. Les premiers bénéficient d'une journée de récupération pour une semaine d'astreinte. En cas d'intervention, les heures effectuées leur sont payées dans la limite de 20 h par mois. Le personnel du bloc se voit décompter 4 h de travail par nuit d'astreinte (19 h 30-7 h 30). Si les agents sont appelés entre 19 h 30-21 h et 6 h-7 h 30, ce temps de travail est recouvré. Lorsqu'ils viennent à l'hôpital dans le créneau 21 h-6 h le temps récupéré est multiplié par 50 %. En pharmacie, les appels étant très ponctuels, alors même que l'astreinte est bien réelle, notamment les week-ends, le système est bienveillant et le préparateur n'obtient rien.

A Angoulême le mode de compensation est propre à chaque type d'activité selon les tableaux ci-dessous.

personnel concerné à la stérilisation : Aides-soignantes

données	récupération	rémunération	autre
astreinte à domicile	1/4 du temps	néant	système d'appel à distance mis à disposition
travail effectif	tps travaillé x 2	néant	néant
trajet	1 h forfaitairement par déplacement	néant	néant

personnel concerné au bloc opératoire : IBODE

données	récupération	rémunération	autre
astreinte à domicile	néant	1/4 temps en heures supp. au taux horaire correspondant déduction non faite du temps effectivement travaillé	Eurosignal
travail effectif	tps travaillé x 2	néant	néant
trajet	1 h forfaitairement par déplacement	néant	néant

personnel concerné en radiologie : manipulateur

données	récupération	rémunération	autre
astreintes à domicile	1/4 temps	néant	néant
travail effectif	temps travaillé	néant	néant
trajet	1 h forfaitairement par déplacement	néant	néant

personnel concerné aux services techniques : ouvriers, adjoints techniques, contremaîtres

données	récupération	rémunération	autre
astreinte à domicile	2 j 1/2 par semaine + 1 j quand il y a un férié	8 h supp. le dimanche, 12 h supp. de nuit par semaine	néant
travail effectif	néant	néant	néant
trajet	néant	indemnités kilométriques	néant

D'autres secteurs d'activités sont concernés par les astreintes à domicile avec autant de règles différentes qu'il y a de cas (IDE et IADE en anesthésie, surveillantes dans les services, éducateur). Par exemple les personnels au SAMU sont rémunérés 2 h sur 4 avec récupération du temps si celui-ci est effectivement travaillé (l'astreinte se prend de 0 h à 4 h ou de 4 h à 8 h).

A Mulhouse le mode de compensation des astreintes pour les soignants (IDE, AS) est le suivant : les heures d'astreintes sont récupérées alors que les heures travaillées sont payées en heures supplémentaires. Mais il existe des particularités. En cardiologie interventionnelle 39 heures sont comptées au titre du temps de travail individuel (VHM), le reste étant payé. En radiologie vasculaire, un jour est intégré dans le VHM.

Dans les services économiques et techniques, les règles sont plus détaillées. Les cadres qui effectuent leur astreinte obtiennent par jour ouvré 8 h rémunérées. S'ils travaillent le dimanche, 12 h leur sont indemnisées et lorsque tout le week-end est compris dans l'astreinte le nombre d'heures payées est de 24. Les agents de la maintenance médicale pour une semaine d'astreinte obtiennent 8 h intégrées dans le VHM, 48 h 30 dédommagées (sauf pour les agents qui ont un indice supérieur à 352), 8 h de récupération supplémentaires si la semaine comprend un jour férié et le paiement des heures travaillées. La situation est moins favorable pour les agents de maintenance dans les services de dialyse avec toutefois l'application des mêmes principes.

A Muret, l'astreinte à domicile, qui va du lundi au lundi après le travail, concerne certains ouvriers (électriciens, plombiers, chauffagistes). Ils perçoivent 20 h de forfait pour la semaine selon les tarifs horaires prévus par les textes sur les heures supplémentaires. A chaque fois qu'ils se déplacent, leur est comptabilisée une heure qu'ils récupéreront à laquelle s'ajoutera le temps d'intervention.

Au CHU de Strasbourg, les personnels récupèrent au tiers les temps d'astreintes accomplis avec paiement des périodes d'intervention. Mais il existe des variantes. Les agents des services techniques

(sécurité électrique) touchent un forfait de 1 400 F par semaine. En chirurgie générale, en dialyse et en transplantation, les IDE (14 h 15-6 h 30) sont payées pour le quart des heures s'il n'y a aucune intervention et en heures supplémentaires s'ils interviennent au tarif prévu par les textes. Les agents des urgences pour le week-end ont le choix entre 8 h de récupération ou 250 F.

Au CHU de Toulouse, les agents concernés par les astreintes sont représentés principalement par le personnel infirmier (IDE, IADE, IBODE) et celui des laboratoires (technicien). Le paiement est calculé pour une semaine d'astreintes sur une base de 103 h qui permet une indemnité mensuelle maximum de 25 h payée au taux des heures supplémentaires de nuit, soit environ 3 041 F. Les astreintes ne donnent lieu à aucune récupération ni paiement de frais de déplacement.

Ainsi, aucun établissement n'a un système comparable de prise en charge des astreintes à domicile. Parfois, un même établissement a mis en place des modes de compensation qui varient en fonction des activités couvertes (ex : Angoulême). Tout est donc possible. Certains sont généreux (Rennes, Le Vinatier à Lyon par exemple), d'autres ne le sont pas (ex : Saint-Vallier ou même Lannion).

Tous les hôpitaux ne récupèrent pas la 40ème heure effectuée chaque semaine par les agents mais, lorsqu'ils le font, les modalités de cette compensation varient fortement entre les structures

A Mulhouse, le passage de 40 h à 39 h a donné lieu à une réduction de la durée quotidienne de travail et non à repos compensateur. Strasbourg a ce modèle d'organisation mais aussi quelques services qui fonctionnent sur la base de journées de 8 h avec une heure de récupération par semaine. Certains horaires sont ainsi très particuliers (ex : à Strasbourg 11 h 30-19 h 18, 12 h-19 h 48, 12 h 12-20 h, ...) dont on peut se demander comment ils peuvent être réellement contrôlés.

A Toulouse, bien que fonctionnant sur une durée quotidienne de 8 h, il n'y a aucune récupération au titre de la 40ème heure. Il est considéré que ce temps vient en compensation avec celui pris par les agents lorsqu'ils mangent sur le temps de travail.

A Muret, cette heure est intégrée au planning, 1 jour est donné par quinzaine. Pierre-Feu du Var a adopté une solution comparable.

A Nice, bien que cela ne soit pas une demande du personnel, la 40ème heure est prise chaque semaine au moment du chevauchement des équipes du matin et du soir.

A Saint-Vallier, la compensation s'organise par jours bloqués mais les agents ont la possibilité de le faire par heures avec l'accord du cadre infirmier.

Le Vinatier à Lyon, s'il accorde aux agents toujours la prise de la 40ème heure de travail effectuée, le fait en fonction des possibilités des services et notamment de la réalité de l'absentéisme des personnels.

Rennes a le modèle le plus ouvert. D'après les règles décrites dans l'établissement la réduction hebdomadaire de la durée du travail peut s'exercer selon 3 modalités :

- au niveau de la journée avec une réduction de 12 mn,
- au niveau de la semaine avec la possibilité d'une réduction d'une heure un des jours de la semaine,
- globalisation du crédit d'heures dans la limite maximum de 5 jours à raison d'une journée toutes les 8 semaines.

Dans la pratique la situation est plus complexe. Au niveau des services administratifs, si dans la plupart des cas les agents récupèrent 1 journée toutes les 8 semaines, cette réalité ne prévaut pas à la DRH (1 agent bénéficie de 4 h pour le mois), modèle que l'on retrouve à la direction des plans et travaux, alors qu'au bureau des entrées les personnels ont la possibilité, soit de prendre 12 mn chaque jour soit une heure à la semaine. Au service des transports et des jardins ils peuvent cumuler sur l'année ce temps de repos supplémentaire (6 jours). Les enseignants de l'IFCS ont une pratique comparable. Les six jours liés à la 39ème heure sont cumulés pendant la période des congés scolaires.

Une majorité des agents des services médico et médico-techniques récupèrent tous les 40 jours alors que pour le reste la situation est très variable. Au bloc technique et au laboratoire les agents effectuent 1 heure en moins en fin de semaine. Ailleurs, le système est à la carte.

L'organisation du travail dans les hôpitaux présente encore des rigidités même si une certaine flexibilité apparaît nettement au travers des horaires mis en place

Les cadres, qu'ils soient administratifs, para-médicaux ou médicaux sont impliqués de manière très différente dans l'organisation du travail des agents

Le discours des directions d'établissements vis à vis des personnels en matière d'organisation du travail, bien que fortement empreint par les contraintes financières, cherche à développer un dialogue social

Le nombre de jours de grève ayant une connotation locale est relativement limité (Pierre-Feu du Var pour la mise en oeuvre de son projet d'établissement, Rennes lors de la discussion sur le mode de récupération des astreintes à domicile, Nice au moment de l'approbation du budget 1997 peuvent être cités).

Dans des situations financières plus ou moins difficiles (Lannion, Nice mais aussi bien d'autres comme le Vinatier à Lyon, voire Toulouse), les directions sont amenées à prendre des décisions qui influent sur l'organisation du travail. L'été, elles ferment des unités de soins, afin d'assurer le fonctionnement correct des services.

Chaque direction, dans le cadre de son projet d'établissement, peut avoir des objectifs précis en matière d'organisation du travail. Celle de Saint-Vallier privilégie des règles de gestion équitables entre tous les services. Les outils d'organisation mis en oeuvre ont pour but d'analyser les dysfonctionnements entre services en faisant en sorte que les moyens alloués aux services soient liés à leur activité. Ces modes d'approche se retrouvent à Mulhouse (confer supra la mesure de l'activité) et aussi à Strasbourg. Dans ce dernier établissement, un outil informatique d'aide à la gestion du temps de travail est en cours de généralisation progressive. Ce système dénommé "Gestor", qui produit également des plannings, a plusieurs ambitions. Il doit garantir une application uniforme de la réglementation du travail sur l'ensemble de l'établissement, il permet un assouplissement des horaires de travail (horaires variables par exemple), il améliore la transparence (tous les agents peuvent en lecture directe sur leur badgeuse connaître leur situation, les congés annuels pris et à prendre, les heures à récupérer, le planning de la quinzaine...), il facilite les simulations (canevas de roulement, suivi quotidien des seuils de présence, visualisation simultanée du planning de roulement, du prévisionnel et du réel ...).

Au CHU de Nice cette volonté d'adapter les moyens aux activités est menée dans le cadre d'un projet spécifique d'aménagement du temps de travail. Deux secteurs sont concernés par l'étude sur l'organisation du travail, la radiologie de l'Archet et la gériatrie de Cimiez. Dans une première étape, le contenu et les situations de travail ont été analysés. La constitution de groupes opérationnels, composés d'administratifs, de médecins, de soignants et de cadres paramédicaux s'est intégrée dans cette démarche. Ils ont travaillé sur le thème de la qualité du service rendu. Une deuxième étape déterminant les points forts et faibles de l'organisation de ces deux services a été franchie. Puis, les structures internes d'accompagnement redéfinies (conseils de services par exemple), les activités mesurées, à partir d'un relevé de tâches, la charge individuelle et collective du temps réfléchi ont permis de recomposer les processus de gestion de l'organisation du travail dans le cadre d'une annualisation du temps de travail.

A Toulouse, la direction générale soutient en termes de moyens humains les disciplines qui ont un projet d'avenir et qui se restructurent dans ces conditions.

Au Vinatier à Lyon la direction a mis en oeuvre des contrats d'objectifs. Au niveau des principes, l'effectif de référence d'un centre de responsabilité médicale est défini en tenant compte des objectifs fixés. Il est révisable chaque année. La dotation en personnel comprend normalement l'effectif nécessaire à l'activité contractuellement acceptée. Les remplacements, dus à l'absentéisme, à l'exception des congés longue durée et longue maladie sont inclus dans les effectifs de départ. Un comité de pilotage susceptible d'anticiper les changements dans l'organisation du travail lors du passage des durées de travail de 39 h à 35 h a été mis en place. Les thèmes proposés par la direction pour avancer sur ce dossier ont été les suivants : analyse des plannings existants, amplitudes des horaires de travail, importance des heures supplémentaires, limite de l'application des 35 h (contraintes spécifiques du service public hospitalier, temps minimal et maximal journalier, annualisation du temps de travail, besoins créés par l'organisation nouvelle, impact sur le travail féminin, horaires à la carte et temps partiel choisi, qualité de vie et santé au travail, formation initiale). Ce comité de pilotage devait se réunir trois fois en 1998.

Le couple DRH et DSI qui semble bien fonctionner apparaît cependant éloigné des réalités concrètes laissant aux cadres infirmiers l'essentiel de la responsabilité de l'organisation du travail des soignants

La fonction de directeur des soins infirmiers, bien que relativement nouvelle, est intégrée parfaitement dans les équipes de direction de tous les sites visités. Le rôle que peut jouer le DSI dans les restructurations est jugé, selon plusieurs directions, comme fondamental (ex : Toulouse). Les difficultés signalées à la Mission ont concerné les établissements de santé, chargés des traitements des maladies mentales. Certains médecins ont mal vécu le rôle tenu par le DSI empiétant visiblement, pour eux, sur des pouvoirs d'organisation de leur service.

Ces débats semblent cependant dépassés. Pourtant, la base (IDE, AS, cadres paramédicaux, médecins) exprime son souci de voir le couple DRH-DSI déconnecté des réalités quotidiennes. Il existe manifestement une distorsion entre l'information dont disposent ces responsables et ce que vivent et pensent les médecins, les cadres para-médicaux et le personnel dans les services. L'accroissement de la charge de travail n'est pas vraiment mesuré, l'impossibilité de consacrer un temps suffisant aux relations directes avec les malades n'est pas appréciée comme le souhaiteraient les soignants qui dénoncent cet état de fait, le stress causé aux équipes soignantes par les situations de fin de vie n'est pas pris en compte selon les professionnels interrogés. Ils font état du débat sur l'importance des temps dits de transmission que les DRH-DSI jugent parfois trop longs alors qu'eux mêmes considèrent ces temps comme nécessaires, notamment la partie orale de cette communication.

Tout se passe comme si le discours des DRH-DSI tendait à privilégier certains axes de la politique d'établissement (démarche qualité, projets de soins, commissions de soins et ceci dans un contexte de rigueur budgétaire) alors que la gestion au quotidien des services était déléguée pratiquement en totalité au cadre infirmier qui devait s'en accommoder. L'illustration de cette situation est par exemple, dans la plupart des sites visités (Saint-Vallier, Mulhouse, Strasbourg, Nice font exception), l'absence d'un document général sur les règles de gestion qui évite de la part des cadres toute interprétation, mais aussi celle d'un outil de simulation des roulements (Strasbourg est le seul site qui s'en soit doté). De même, la méconnaissance de la part des DRH des heures supplémentaires travaillées par les personnels, autres que celles effectivement payées, dont l'origine est liée très souvent à des dysfonctionnements récurrents des services, est significative d'une attitude de repli par rapport aux modes d'organisation quotidiens des services qu'ils n'abordent qu'en cas de crise majeure.

Le corps médical, sauf exception, s'implique peu dans l'organisation du travail des soignants alors que sa place y est jugée de manière négative par le couple DRH-DSI

Plusieurs médecins rencontrés, notamment dans les hôpitaux généraux, se jugent comme des prestataires d'un service médical et non comme les organisateurs des activités des soignants qui dépendent, selon eux, de la surveillance et de l'infirmier général. Certains chefs de services de ces hôpitaux généraux ont d'ailleurs regretté l'autonomisation du corps infirmier qui conduit au travers du diagnostic infirmier et de la tenue d'un dossier qui leur est propre à une trop grande responsabilité des soignants dans l'organisation des soins, au détriment parfois des patients. Ils considèrent que le travail dans les hôpitaux a beaucoup changé ces dernières années. Cela est lié à la diminution des durées de séjours des malades, au vieillissement des populations accueillies, à la modification très rapide de l'arsenal thérapeutique et aussi à l'évolution des plateaux techniques. La charge de travail des médecins s'est accrue. Ainsi, naturellement, ils ont abandonné des prérogatives qui étaient les leurs dans le domaine de l'organisation des soins.

Toutefois, plusieurs situations rencontrées lors de la Mission, même si elles sont minoritaires, montrent que des médecins se préoccupent du travail des soignants. Par exemple, cela concerne les pédo-psychiatres, qui du fait qu'ils n'ont, la plupart du temps, pas ou peu de lits à leur disposition, travaillent sur une multitude de structures comme les Cmp, les hôpitaux de jour... Pour des raisons de cohérence des soins il leur est nécessaire d'agir directement sur les activités des agents aux métiers multiples (infirmier, éducateur, cadre paramédical, assistante sociale, psychologue, psychomotricien... etc). D'où leur implication constante dans l'organisation du travail de ces agents (réunions communes, horaires adaptés aux activités, prise en compte de périodes de congés... qu'ils coordonnent).

De même, les médecins qui ont choisi d'oeuvrer en départements ont une vision de l'organisation des unités médicales différente qui se traduit par des attitudes plus réfléchies vis-à-vis de l'activité des soignants. Confrontés eux-mêmes à des problèmes de synchronisation du travail médical ils sont beaucoup plus sensibles à l'action journalière de tous les collaborateurs paramédicaux. Ainsi, à Toulouse, dans le département pédiatrique qui intègre les urgences aussi bien médicales que chirurgicales, quelle qu'en soit l'origine, avec des moyens communs partagés entre les disciplines au niveau de la néo-natalogie et de la réanimation, le coordinateur d'un des pôles du département est intervenu dans la composition des équipes soignantes au lit du malade. Avec les infirmières et les aides-

soignantes il a débattu des horaires les plus adaptés au flux des malades. Il y a eu mutualisation des moyens entre les unités de soins composant le département et l'ensemble du corps médical s'est impliqué dans l'aménagement des activités, recherchant les meilleurs créneaux d'horaires pour les heures de visite en les discutant avec les paramédicaux, afin de ne pas perturber les soins des patients.

Il est également apparu dans cette enquête que les médecins des services plus techniques comme les laboratoires sont très attentifs à l'organisation du travail des agents de leur service. Les méthodes mises en oeuvre dans ces services évoluent sans cesse et le partage d'informations entre les médecins et les autres personnels est constant. De plus les agents y sont, en général, moins nombreux que dans les unités médicales. Les laboratoires sont plus facilement touchés que les autres par les restructurations, car ils disposent de marges de productivité. Le dialogue social entre le corps médical et les techniciens a donc plus de chance d'être présent dans ces secteurs d'activité, lorsqu'il apparaît nécessaire d'évoluer fortement dans l'organisation du travail et que ceci a une répercussion directe sur les activités et sur l'emploi.

Pour importants qu'ils soient, ces exemples restent minoritaires. L'enseignement de la Mission est que les médecins ne s'intéressent réellement à l'organisation du travail des soignants que lorsqu'il s'agit de discuter avec l'administration des effectifs de leur service ou quand l'absentéisme des paramédicaux est trop important mettant en danger le fonctionnement de leur service. Le couple DRH-DSI est critique par rapport à cette attitude. Il les juge peu participants. Il considère que très souvent certains actes des médecins au quotidien sont générateurs de désorganisation et de charges mentales pour les personnels, aussi bien en termes de prescriptions (ici sont visés les internes), qu'au niveau de la maîtrise du flux des patients (selon eux, les médecins acceptent les demandes d'entrée dans le service sans que le cadre soit toujours mis au courant et sans se préoccuper de la capacité de l'organisation à supporter ces accueils) ou encore de la gestion des blocs (les opérations sont concentrées sur le début de semaine par exemple).

Les DRH-DSI pensent toutefois que les choses devraient évoluer. La féminisation du corps médical mais aussi son vieillissement sont des facteurs susceptibles de modifier les comportements. Les femmes médecins ont, comme les autres personnels paramédicaux, des contraintes d'enfants. Le fait qu'il y ait moins d'internes en postes oblige des médecins parfois âgés à prendre des gardes rapprochées les rendant sensibles aux difficultés que peuvent rencontrer les soignants dans leur rythme de travail. Ayant une problématique proche, au niveau des conditions de travail, ceci pourrait permettre de manière opportune de mieux associer le corps médical à l'organisation du travail des soignants.

L'alternance jour/nuit dans les organisations du travail des soignants est en théorie peu pratiquée, sauf circonstances particulières comme l'absentéisme qui en modifie la portée

La plupart des établissements ont choisi d'avoir des équipes fixes de nuit. Seuls dans l'échantillon, Pierre-Feu du Var et les services de psychiatrie adultes de Saint-Vallier ainsi que des unités de réanimation de CHU qui pratiquent les 3 x 8 font tourner leur personnel sur des postes de jour et de nuit. Dans les deux premiers établissements cités la fréquence des nuits pour certains agents peut être diminuée ou au contraire augmentée selon la demande des uns et des autres. Dans les autres établissements, en théorie, les agents de jour n'alternent que sur les horaires du matin et d'après midi (une semaine sur deux pour les personnels en services d'hospitalisation). Cette situation induit un cloisonnement des équipes de nuit par rapport à celles de jour. Afin d'en limiter le risque deux établissements visités demandent au personnel de nuit d'effectuer un service diurne entre 1 et 30 jours (Muret et Toulouse).

La règle de non alternance jour/nuit est battue en brèche lorsque le personnel de nuit est absent. Les agents de jour sont alors appelés à remplacer leurs collègues de nuit. Cette situation n'est pas rare même si sa portée varie fortement entre les établissements.

Ainsi, au CHU de Nice, en 1997, le nombre d'agents alternant jour/nuit (686), en progression de près de 60 % en 3 ans, a été supérieur à celui des personnels ayant des nuits fixes (585). A l'inverse, au CH de Mulhouse, il apparaît, entre 1996 et 1997, une nette diminution des agents travaillant en rythme alternant jour/nuit avec moins de 5 nuits par mois (- 31,5 %) ainsi qu'une progression de ceux pratiquant des horaires du matin et de l'après-midi (+ 10,3 %).

Les rythmes de travail des agents de jour sont vécus sur le terrain comme plus difficiles que ceux de nuit

L'amplitude des horaires de nuit influe sur le début et la fin des prises de postes de jour

Dans les centres hospitaliers spécialisés de l'enquête, le début du premier horaire de jour commence à 5 h 45 à Rennes, 6 h au Vinatier, 6 h également à Pierre-Feu du Var. Ces établissements ont des nuits de 8 h ou de 9 h. A Saint-Vallier, les services de psychiatrie adultes commencent la journée à 6 h.

Dans les hôpitaux généraux (CHU-CH-hôpital local) les nuits sont de 9 h, de 10 h voire de 11 h 30 et conduisent à ce que le début des horaires du matin s'organise un peu plus tard (6 h 15 à Mulhouse, 6 h 30 à Angoulême, Strasbourg, Lannion, 7 h ou 6 h 30 à Toulouse par exemple).

De la même manière, l'horaire du soir des équipes de jour est lié à l'arrivée des équipes de nuit. La fin du service de jour se situe ainsi à 21 h 15 à Rennes, 22 h pour la psychiatrie adulte de Saint-Vallier, 21 h dans certains services de Toulouse, 22 h voire 22 h 30 au Vinatier, 22 h à Nice...)

Outre le fait que l'on peut se demander quel est l'intérêt de débiter des journées à 5 h 45 ou 6 h en réveillant les malades, ces horaires entraînent une grande fatigabilité du personnel de jour obligé de se lever en moyenne autour de 5 h. Par ailleurs, que ce soit le matin ou le soir (pour des fins de service très tardives), se posent pour les agents des hôpitaux cités des difficultés au niveau des transports et des crèches publiques dont la fermeture ou l'ouverture ne coïncident pas forcément avec leurs horaires de travail (ex : certains services de Purpan à Toulouse qui débutent à 6 h 30 obligent les agents à une amplitude horaire de 30 mn en plus puisque la ligne de bus dans ce créneau n'offre des possibilités d'arrêt devant l'hôpital qu'à 6 h et 7 h. Au Vinatier, le dernier bus de la ligne longeant l'établissement est à 20 h 45. Au CHS de Rennes, le problème est encore plus crucial puisque malgré les nombreuses demandes de son directeur, aucun bus ne s'y arrête. A Toulouse les crèches de périphérie ne sont pas ouvertes après 20 h 30 (les crèches hospitalières qui ont l'obligation d'accueillir un pourcentage d'enfants de parents non hospitaliers ont une capacité insuffisante pour répondre à toutes les demandes internes).

Les roulements types de jour sont très rares alors que ce n'est pas le cas dans les services de nuit

La plupart des roulements des agents de jour sont propres à chaque service hospitalier et il n'y a pas souvent de grille type, sauf exception (les cadres de Toulouse utilisent un tableau avec des successions de lignes correspondant à des horaires revenant systématiquement, Lannion a un modèle comparable). Des hôpitaux spécialisés comme Pierre-Feu du Var ou encore Le Vinatier à Lyon pratiquent une organisation qui se perpétue tout le long de l'année au même rythme (4 j de travail 2 repos, 4 j de travail 2 repos... pour le premier, le système est analogue pour le second, sauf que le roulement bâti sur 6 semaines impose la cinquième semaine 5 jours de travail suivis de 2 repos et la sixième semaine 4 jours de travail suivis d'un seul repos.

Ces organisations, si elles sont relativement rigides (au Vinatier, par exemple, en début de semaine il manque des agents au travail pour faire face à l'arrivée de malades pendant le week-end et il y en a trop lors de la semaine d'un seul repos), assurent pour les agents une très grande prévisibilité dans leur vie de travail et leur permet de programmer à coup sûr avec leurs familles leurs repos.

Dans les systèmes bâtis à la quatorzaine, au mois, sur six semaines voire plus (13 semaines en service de long séjour à Lannion), que l'on retrouve dans les hôpitaux généraux, dans lesquels les roulements propres à chaque service peuvent être remis en cause à tout moment en fonction de l'absentéisme inopiné, des formations non planifiées, des heures supplémentaires accumulées et qu'il faut rendre car trop nombreuses, les rythmes de travail apparaissent beaucoup plus difficiles pour les soignants. Un AS dans un service de gériatrie de Toulouse, avec des patients atteints par la maladie d'Alzheimer, avait ainsi travaillé 10 jours d'affilée pendant l'été 1998 afin de faire face à des situations d'absentéisme dans son unité de soins. Il n'avait pu prendre que 2 semaines de congés pendant cette période.

A l'inverse, dans les établissements visités, les roulements de nuit sont reproductibles de semaine en semaine (3 nuits, 3 repos, 3 nuits, 3 repos... à Nice, 3 nuits, 2 repos, 2 nuits 3 repos 4 nuits... à Strasbourg, 3 nuits, 2 repos, 2 nuits, 2 repos, 3 nuits, 2 repos à Angoulême... etc). Indépendamment du fait que, dans la plupart des cas, les agents de nuit ont un temps de présence très inférieur dans l'année à ceux de jour (avec des nuits de 10 h les personnels viennent 154 fois à l'hôpital alors que de jour leurs obligations suivant les hôpitaux se situent entre 207 j et 219 j), ce caractère de prévisibilité dans l'organisation du travail rend la situation de travail de nuit moins stressante.

Les absences des agents de nuit sont la plupart du temps couvertes par des agents de jour

Les agents de nuit, moins nombreux, bénéficient dans leur organisation d'une logique d'établissement, ce qui n'est pas le cas des services de jour. Lorsqu'il y a absence d'agents de nuit il est fait appel à des

agents de jour au niveau du service ou de l'établissement. A l'inverse, pour les agents de jour il est rare que les moyens de l'établissement soient mis en oeuvre. Très souvent, le service doit se débrouiller, faire appel à un agent d'un autre service de jour qui ne connaît pas l'organisation du service d'accueil ou dans de rares cas faire appel à l'équipe mobile (confer supra, la gestion des aléas).

Les horaires atypiques, qu'ils soient coupés ou non, concernent les agents de jour et jamais bien sûr les agents de nuit

A côté des horaires de base, les services pratiquent des horaires médians (9 h-17 h, 10 h-18 h, 11 h-19 h, 12 h-20 h par exemple que l'on retrouve dans de nombreux établissements) ou même des horaires coupés (Lannion, Toulouse, Angoulême par exemple) auxquels les cadres paramédicaux ont recours en fonction de certaines activités médicales spécialisées d'un service (ex : en médecine interne cela peut être lié à des interventions d'un gastro-entérologue, d'un cardiologue ... etc certains jours de la semaine) ou lorsque l'absentéisme est important dans une de leurs unités (la demande est souvent faite à l'agent d'un jour à l'autre) ou encore le dimanche ou jour férié quand le personnel est moins nombreux. Ces horaires, sans parler de ceux particulièrement atypiques, comme 16 h-24 h ou 20 h-24 h au CHU de Toulouse par exemple, montrent une grande adaptation des services de soins aux pics d'activité et aux contraintes liées à l'absentéisme.

L'accumulation du nombre de débuts d'horaires sur le matin montre que les activités dans les hôpitaux sont encore concentrées sur cette période

Si la situation est en train d'évoluer (aux dires des personnes rencontrées), le recensement des horaires dans les établissements visités montre qu'il y a un regroupement important de ceux-ci entre 6 h et 9 h. Dans les unités de soins, cela tient au mode d'organisation médicale. Dans la période des horaires du matin sont concentrées les demandes d'examens et leur exécution, de quelque nature qu'elles soient, les toilettes, les levers, la visite médicale, les soins les plus importants (ex : un pansement dans certains services spécialisés peut prendre entre 1/2 h et 1 h de l'activité d'une infirmière), les prises de rendez-vous des examens prescrits la veille à la contre visite, l'accueil des entrées. Si la présence des personnels soignants d'après-midi a pour fondement de garantir la continuité des soins (suivi des traitements, surveillance rapprochée des opérés de jour dans un service de chirurgie, par exemple) mais aussi de préparer les départs des patients, les soignants de nuit ont pour vocation première d'être là pour assurer avant tout une surveillance des patients à intervalles réguliers. Le travail des agents de nuit est ainsi moins complexe, même s'ils doivent faire face de temps à autre à des entrées en urgences.

Ainsi, paradoxalement au regard de la logique médicale, des agents de nuits veulent rester dans ce type d'organisation même pendant plusieurs années

L'illustration de cette situation est donnée par l'exemple suivant tiré d'une étude d'un médecin du travail du CHU de Toulouse. Il a essayé de comprendre les raisons qui poussaient le personnel à travailler de nuit en poste fixe. Sur 116 agents interrogés ayant fait ce choix il y avait 86 femmes et 17 hommes appartenant à des services de soins et 13 hommes qui travaillaient dans des services généraux. 7 de ces agents avaient moins de 35 ans, 42 se situaient dans la tranche d'âge de 35 à 45 ans et 67 avaient plus de 46 ans (57,75 % de l'échantillon) dont dix, plus de 55 ans.

L'ancienneté de nuit pour ces agents était réelle (45 occupaient un poste de cette nature depuis plus de 10 ans).

Les motivations avancées par les agents pour expliquer leurs choix étaient les suivantes : 46 le faisaient pour répondre à des problèmes de santé et de moindre pénibilité, 28 pour mieux organiser leur vie sociale, 10 parce que cela leur permettait de résoudre les difficultés nées de l'éloignement de leur domicile et 10 enfin pour des raisons associées.

Le paradoxe tenait dans cette problématique : les agents souhaitaient maintenir dans leur établissement les horaires de nuit (11 h 30), en opposition avec le cadre législatif, tout en s'exposant à des troubles métaboliques, des problèmes cardio-vasculaires, des difficultés hormonales et des dérèglements psychiques liés à la dette de sommeil. Mais ces risques leur paraissaient moindres par rapport aux avantages du travail de nuit qui, selon eux, permettait d'avoir une activité moins lourde, d'éviter une présence multiple de médecins engendrant par leurs prescriptions parfois contradictoires une charge mentale trop forte et surtout la possibilité d'organiser une vie sociale, dans la mesure où les plannings revêtaient un caractère de prévisibilité, puisque les absences des personnels étaient pratiquement toujours remplacées.

Les heures supplémentaires réalisées par les agents, qui ne sont pas toujours connues par les DRH, pèsent sur le dialogue social même si elles ne représentent qu'un volant relativement limité de créations de postes possibles

Seuls les établissements qui ont une mesure de l'activité réelle de leurs personnels ont une connaissance précise de ces heures supplémentaires. La plupart des DRH n'enregistrent que celles qui feront l'objet d'un paiement, dont le nombre est limité par les textes à 20 h par mois et par agent. Les autres heures supplémentaires effectuées qui dépassent cette limite sont récupérées. Le cadre paramédical tient cette information. C'est lui qui négocie avec l'agent le moment opportun de la prise de ces heures (période de chevauchement entre les équipes du matin et du soir, cumul avec des repos ou même des congés etc...). Dans certains cas (ex : CHU de Nice), ces récupérations ne peuvent être obtenues que plusieurs mois après qu'elles aient été réalisées par les agents. Ceci influe fortement sur le dialogue social.

Ces heures ont pour origine des dysfonctionnements de services (absentéisme quelle qu'en soit la forme) mais elles sont aussi dues à la répétition des réunions de travail entre des agents aux métiers multiples (le phénomène est surtout réel en psychiatrie).

Cependant la totalité de ces heures ne représente qu'un volant relativement limité de créations de postes si elles étaient transformées en emplois.

Au CHU de Nice par exemple, la réalité des heures supplémentaires par grands sites hospitaliers au cours de l'année 1997, donnée par le tableau ci-dessous, caractérise cette situation malgré l'importance du nombre d'heures supplémentaires réalisées par les soignants de cet hôpital.

Sites	Heures supp. IDE de jour	Heures supp. IDE de nuit	Équivalent postes pour les IDE jour et nuit	Heures supp. AS, ASH de jour	Heures supp AS, ASH de nuit	Équivalent postes pour les AS et ASH jour et nuit
Archet	16 660	5 577	13,3	11 405	5 155	10
St Roch	9 030	4 635	8,3	4 964	4 304	5,7
Cimiez	1 697	1 364	1,9	2 397,5	1 531	2,4
Pasteur	12 223	3 588	9,5	9 731	4 843	8,8
Total	24 610	15 164	32,93	28 497,5	15 833	26,89

Au total, le nombre d'emplois en équivalents temps plein, représentatifs des heures supplémentaires réalisées par les IDE, AS et ASH dans les services de soins est autour de 60 (59,82). En 1997, il y avait 1 213,6 personnels infirmiers à l'exclusion des personnels d'encadrement, 1 209,05 AS et 468 ASH. Les heures supplémentaires composent en équivalent de postes respectivement 2,71 % et 1,60 % des effectifs des IDE et des AS.

Les autres situations connues, dans les sites visités corroborent cette information. Au CHS de Rennes, en 1997, 32 920 heures supplémentaires ont été effectuées (20 h 48 par agent), qu'elles soient récupérées, ou payées. Cela équivaut à 19,28 agents temps plein. Ces heures supplémentaires, par rapport à la population soignante de 1 409,9 agents, constitueraient 1,36 % des effectifs soignants si elles étaient transformées en emplois.

De même, au centre hospitalier de Saint-Vallier 42 094 heures (38 899 heures d'astreintes à domicile et 3 194 heures de permanence) ont été accomplies par l'ensemble du personnel, soit 24,53 postes en équivalents temps plein. Saint-Vallier disposant de 545 agents rémunérés en 1997, la part des heures supplémentaires transformées en emplois est égale à 4,49 % des effectifs. Au CHU de Strasbourg, le nombre d'heures supplémentaires, en régression ces deux dernières années, étaient, en 1997 de 106 440 heures pour l'ensemble de l'établissement, soit 0,84 % des effectifs rémunérés la même année.

Les temps de chevauchements entre les différentes équipes soignantes sont extrêmement variables et laissent des marges de manoeuvres aux directions dans l'hypothèse d'une réorganisation du travail lors du passage aux 35 h

L'échantillon des établissements visités présente des extrêmes. Pierre-Feu du Var et les services de psychiatrie de Saint-Vallier n'ont aucun temps de chevauchement entre les équipes. Toulouse, Muret et Angoulême font chevaucher pendant 3 h 30 les personnels (dont 3 h entre l'équipe du matin et de l'après-midi pour Toulouse par exemple). Les autres sites se situent soit autour de l'heure (1 h à Rennes, 1 h 30 au Vinatier et à Lannion, 1 h 36 à Strasbourg) soit à 2 h. C'est le cas de Saint-Vallier pour les services de médecine, de Mulhouse et de Nice.

Ces écarts de temps de chevauchement concernent les horaires de base les plus courants dans les services. Mais dans de nombreux cas, d'autres horaires sont intégrés dans l'organisation des plannings. Cela veut donc dire que, pour une partie des personnels, les chevauchements seront plus ou moins importants par rapport à ceux cités. De plus, ces temps de chevauchements ne concernent pas toujours les mêmes membres des équipes soignantes (IDE, AS et ASH). Découle de cette réalité une multitude de situations.

L'utilité de ces chevauchements correspond d'abord aux temps nécessaires aux transmissions entre les membres d'une même équipe. Ceci est particulièrement vrai entre les équipes du matin et de l'après-midi qui, en général, vont revoir ensemble la situation des malades dont ils ont la responsabilité.

Mais ces temps de chevauchements peuvent servir à autre chose. C'est le moment où les services choisissent de réunir sur des thèmes communs (réunions institutionnelles) des agents aux métiers différents ou ayant des horaires de nuit (ex : en psychiatrie). Cette période est également exploitée pour la mesure de la charge en soins (SIIPS), pour des formations internes délivrées par les médecins (ex : Toulouse) mais aussi pour permettre aux agents de déjeuner sur place, de prendre leur 40ème heure, de rattraper les heures supplémentaires jusque là non prises... etc. En quelque sorte ces chevauchements sont à l'image des services ou des établissements. Certains établissements multiplient les actions transversales, d'autres non. En fonction des effectifs présents, ces temps de chevauchements représentent pour les cadres une soupape de sécurité dans la planification des activités des soignants.

[Haut de page](#)

Il existe partout une très grande variété d'horaires de travail avec une tendance manifeste vers une plus grande flexibilité, notamment dans les services soignants, bien que l'articulation entre les activités administratives, logistiques et paramédicales ne soit pas toujours suffisante

Les horaires de travail sont extrêmement nombreux. Par exemple, au CHU de Toulouse, il existe respectivement 11 horaires de 8 h, 6 de 10 h, 1 de 10 h 30, 2 de 11 h, 1 de 11 h 30, 4 de 12 h, 1 de 13 h pour le travail en continu dans les services de soins. S'y ajoutent 6 horaires coupés et 5 horaires différents pour les temps partiels. Dans les services hors soins il n'y a pas moins de 31 horaires différents pour les personnels qui travaillent en périodes ininterrompues et 10 horaires coupés pour ceux dont l'activité s'organise en discontinu. Au total 78 horaires différents rythment l'organisation du travail. Cette situation ne peut être considérée comme atypique. Un établissement de taille moyenne comme Saint-Vallier (542 agents) gère 37 horaires dont 6 par exemple pour les seuls psychologues. Pour moins prononcée en psychiatrie cette très grande variété des horaires touche toutes les catégories professionnelles même celles qui coordonnent les activités des autres agents. Ainsi, au CHS de Rennes, les cadres paramédicaux en psychiatrie adultes peuvent utiliser 8 horaires différents.

L'explication de cette situation a des origines multiples. Il y a des horaires qui échappent à l'administration (assistante sociale, psychologues), qui répondent de manière ponctuelle à des besoins d'organisation (horaires médians en cours de journée dans un très grand nombre d'unités de soins qu'il s'agisse de la psychiatrie ou des hôpitaux généraux de type 9 h-17 h, 10 h-18 h 11 h-19 h, 12 h-20 h par exemple), qui sont liés à l'arrivée des médecins (ex : à Nice, la plupart des horaires de secrétariats médicaux débutent à dix heures) ou qui sont calqués sur des pics d'activité (ex : à Toulouse le département pédiatrique emploie à temps complet des agents de 16 h à 24 h et des temps partiels de 20 h à 24 h correspondant à des créneaux où sont enregistrées le maximum d'entrées en urgence. Ainsi ces horaires extrêmement souples engagent les hôpitaux qui les utilisent vers plus de flexibilité. Il s'agit d'une tendance forte.

Cette évolution, qui se caractérise par des amplitudes d'ouverture au public plus importantes que celles habituellement admises dans la plupart des administrations pour des services n'assurant pas de soins directs, pose néanmoins encore un certain nombre de difficultés dans la gestion des unités. Les 2

exemples suivants l'illustrent.

Au CH de Saint-Vallier, les services médico-techniques, qui normalement sont en soutien des services médicaux, ne fonctionnent pas de la même façon. Certains ont une ouverture journalière importante comme les laboratoires ou même les consultations externes (cependant, dans la période considérée, toutes les qualifications ne sont pas présentes en même temps) alors que d'autres, comme la stérilisation et la pharmacie, ont des temps d'ouverture plus réduits.

Le recours à l'astreinte à domicile s'il ne coûte pas très cher à l'établissement (confer supra) pose un problème manifeste de continuité du service public lié au temps nécessaire aux agents pour regagner leur domicile ou pour en revenir lorsqu'ils sont appelés dans leurs services.

L'ouverture réduite des services techniques ne peut guère s'expliquer de manière logique surtout lorsqu'on la compare à ce qui se passe par exemple au magasin. Cette situation fragilise certainement le fonctionnement de l'établissement.

Au CHS de Rennes deux structures administratives, qui normalement sont appelées à travailler ensemble, comme la direction des services économiques et celle du plan et des travaux, ont chaque jour un temps d'ouverture différent de 1 h 15. La présence des agents s'organise dans le premier cas entre 7 h 30 et 18 h 30 et dans le second entre 8 h et 17 h 45.

Au service des transports, personne n'est disponible entre 12 h 30 et 13 h et la fermeture à 18 h de ce type d'activité n'est pas en adéquation avec l'ouverture du service de cuisines, capable normalement de répondre à un besoin des services de soins jusqu'à 19 h.

Les horaires des trois magasins de l'établissement ne sont pas les mêmes, le magasin général ferme à 16 h 30, le magasin d'alimentation à 16 h, le magasin des ateliers à 17 h alors que le service des transports reste accessible jusqu'à 18 h.

Les horaires des services du jardin 8 h-11 h 45/12 h 45/17 h n'ont aucun lien avec les saisons, notamment avec la nécessité d'arroser le soir en été et tôt le matin.

Le standard n'est pas assuré par un personnel spécialisé en semaine à partir de 20 h et le samedi à partir de 12 h, les relais étant pris par la conciergerie.

Le bureau des entrées ferme chaque jour à 17 h 45, les prises d'information se font dans les services de soins et génèrent, outre une qualité moindre du travail, un accroissement de celui-ci en début de semaine, alors que la permanence du samedi oblige justement dans cette période à des récupérations sources de difficultés de fonctionnement.

Le bloc médico-technique (radiologie, consultation de médecine) ne dispose de personne entre 12 h et 12 h 30 compte tenu de l'organisation des horaires des agents.

La pharmacie et le laboratoire n'ont pas la même organisation, le laboratoire a une ouverture plus grande chaque jour d'1 h et de 2 h le samedi matin et dispose d'une garde permanente à partir de 18 h ce qui n'est pas le cas de la pharmacie.

Les horaires variables sont très peu nombreux et l'aménagement du temps de travail repose avant tout sur le temps partiel qui est plus une réponse aux demandes des agents qu'une véritable politique des directions d'établissements rencontrées

Les horaires variables ne concernent que peu d'établissements et peu d'agents

Trois établissements, Mulhouse, Pierre-Feu du Var et Strasbourg ont mis en place un système d'horaires variables. Dans les trois établissements cités, cet aménagement ne concerne que les services administratifs. A Mulhouse, ces horaires ont un caractère informel. Aucune badgeuse ne permet de suivre son utilisation qui repose sur la responsabilisation des agents. Au contraire, à Strasbourg comme à Pierre-Feu du Var, le système mis en place est contrôlé. Par exemple, à Strasbourg le temps de travail effectif est comparé avec la base théorique de 7 h 48 pour un temps plein, constituant ainsi jour après jour un crédit ou un débit d'heures. Le crédit autorisé est de 25 h par mois à récupérer pendant les plages d'horaires variables. Toutefois 1/2 journée d'heures de crédit par mois peut être prise sur une plage fixe avec l'accord du supérieur hiérarchique. Le débit autorisé est de 10 h par mois à régulariser impérativement dans le mois suivant. Les heures supplémentaires n'entrent pas dans le compteur

crédit/débit et sont comptabilisées à part.

La philosophie de l'organisation de Pierre-Feu du Var est comparable sauf que le temps de crédit et de débit utilisable par un agent est moins important qu'à Strasbourg. Dans ce CHS, la mise en place de ces horaires variables a été faite contre l'avis des organisations syndicales. Ce sont les agents qui étaient demandeurs. Aujourd'hui, le système donne satisfaction aux agents.

L'aménagement du temps de travail repose avant tout sur le temps partiel

le temps partiel est en hausse dans les établissements hospitaliers

Le tableau ci-dessous en donne la mesure. Le calcul est fait pour chacune des quotités travaillées en pourcentage par rapport à l'effectif rémunéré au 31 décembre 1997. Ne sont toutefois pas pris en compte les agents travaillant à temps incomplet qui modifieraient la statistique de manière marginale. La croissance globale entre 1996 et 1997 constatée dans les sites visités est conforme à ce qui est observé globalement au plan national.

Sites	50 %	60 %	70 %	75 %	80 %	90 %	observations
CHR-CHU							
Strasbourg	8,27 %	0,18 %	0,28 %	0,46 %	8,28 %	1,16 %	entre 1996 et 1997 le % de temps partiel par rapport à l'effectif total est passé de 16,79 à 18,66
Toulouse	4,91 %	0,42 %	0,21 %	0,44 %	6,75 %	1,23 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 13,45 % à 14,16 %
Nice	2,81 %	0,87 %	0,51 %	0,01 %	9,69 %	0,87 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 14 % à 15,08 %
Centres Hospitaliers							
Mulhouse	10,71 %	0,59 %	0,23 %	0,85 %	13,28 %	0,32 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 22,77 % à 26 % . La progression a été particulièrement forte au niveau des 80 % (+ 24,7 %)
Angoulême	5,23 %	0,35 %	0,42 %	0,91 %	4,59 %	1,2 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 11,84 % à 12,9 %
Lannion	9,97 %	0,82 %	0,11 %	7,27 %	8,56 %	2,46 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 27,63 % à 30,28 %
St-Vallier	6,25 %	0,73 %	0,37 %	0,73 %	18,17 %	2,94 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps

							partiels par rapport à l'effectif total est passé de 26,93 % à 29,19 %
Centres hospitaliers spécialisés							
Lyon (le Vinatier)	2,80 %	0,75 %	0,28 %	0,85 %	9,06 %	0,90 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 14,19 % à 14,67 %
Pierre-Feu du Var	3,08 %	-	0,3 %	0,15 %	8,78 %	0,3 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 8,93 % à 12,63 %, ceci est lié à l'augmentation par les agents d'un plus grand recours au 80 % et au 50 % mais aussi à une diminution forte des effectifs rémunérés
Rennes (Guillaume Régnier)	3,56 %	1,32 %	0,37 %	2,28 %	8,34 %	7,07 %	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 21 % à 23 %, l'évolution s'expliquant par la mise en place du 80 %
Hôpital local							
Muret	5,24 %	0,4 %	-	-	8,87 %	-	entre 1996 et 1997 le pourcentage de temps partiels par rapport à l'effectif total est passé de 13,25 % à 14,52 %

C'est dans les hôpitaux généraux non CHU qu'en moyenne le temps partiel est le plus pratiqué. Dans les 3 CHU visités, les écarts dans l'utilisation du temps partiel sont beaucoup plus resserrés que dans le cas des centres hospitaliers. 2 CHU sur 3 se trouvent dans une situation de recours au temps partiel inférieure à la moyenne nationale (16 %).

Dans tous les établissements, les quotités les plus demandées par les agents sont le 80% et le 50 %.

la croissance du recours au temps partiel sur les deux dernières années n'indique pas que ce phénomène soit lié à une politique volontaire des établissements

Il existe peu d'études analytiques sur le temps partiel qui aient essayé de cerner les motivations des agents. Dans le cas du 80 % et du 50 %, quotités de travail les plus utilisées par les agents, il est possible d'avancer, dans le premier cas, que les agents féminins y ont recours parce que cela leur permet d'être présents une journée par semaine auprès de leurs enfants, notamment le mercredi et dans le second, que son exercice permet un salaire d'appoint dans un couple tout en continuant d'avoir une vie sociale. Mais il y a certainement des biais. Ainsi, le 60 %, le 70 %, le 75 % ne semblent pas attirer le personnel. Il est possible d'imaginer que ceci est dû à une méconnaissance des agents mais aussi au fait que ces quotités n'ont pas les faveurs de l'encadrement paramédical soucieux de prévoir les difficultés de fonctionnement. Il est en effet plus facile, a priori, de compléter un 50 % ou même un 80 % qu'un 75 %, par exemple.

Le nombre de refus de demandes de temps partiel, identifié dans tous les bilans sociaux, au demeurant relativement faible, n'est pas forcément significatif des choix des agents. Les discussions menées par la Mission auprès des personnels, de l'encadrement paramédical et des médecins montrent qu'il y a une faible tolérance au temps partiel dans les services. Le temps partiel est considéré comme source de désorganisation du travail. Ceci est d'autant plus vrai, qu'en l'absence de véritable mutualisation entre les services et des difficultés financières de plusieurs établissements de l'échantillon, rarement il y a compensation par la direction sur les temps partiels accordés. Dans l'opposition au temps partiel, s'ajoute aussi, de la part des cadres, une réticence culturelle forte, le choix des agents s'opposant à ceux du service.

le passage aux 35 h peut avoir des effets négatifs sur les créations d'emploi des temps partiels tout en conduisant à un surcoût financier pour les établissements

Le tableau d'équivalence qui suit permet de situer les risques en jeu.

Quotités	Nombre de jours travaillés dans le cadre de 40 h/semaine avec un horaire de 8 h	Équivalent 35 h
90 %	4,5 j	100 % + 1 h
80 %	4 j	90 % + 30 mn
75 %	3,75 j	80 % + 2 h
70 %	3,5 j	75 % + 1 h 45
60 %	3 j	70 % - 30 mn
50 %	2,5 j	60 % - 1 h

Les agents à 90% seront sans doute tentés de demander le temps plein puisqu'ils travailleront moins qu'actuellement pour un salaire supérieur. Les personnels à 80 % réviseront peut-être leur choix antérieur pour les mêmes raisons que les 90 %, même si le fait d'être rémunérés à 86 % pour un temps effectué à 80 % ne permet pas de préjuger de leurs décisions futures (l'optique prise pouvant conduire à privilégier les loisirs ou une plus grande disponibilité par exemple plutôt qu'un gain financier). En revanche, compte tenu du système de paiement des 80 %, les agents à 70 % et à 75 %, même s'ils sont peu nombreux aujourd'hui, auront toutes raisons de demander que leur activité passe à 80 %. Pour les 60 % et les 50 % le mouvement est sans doute plus incertain. L'ensemble de ces réactions, dans un contexte financier difficile, pourrait amener les directions à ne pas garder les agents en situation précaires ou à en réduire l'importance.

Ainsi, paradoxalement, Il peut donc y avoir à la fois un renchérissement du coût des emplois hospitaliers et une diminution de leur nombre.

les souhaits des agents et les besoins des institutions pourraient s'avérer antinomiques

Le débat sur le temps partiel, entre les directions d'établissements et les organisations syndicales, risque de se focaliser sur l'amplitude des horaires utilisés dans ce cadre, comme le montre le tableau ci dessous.

Quotité	Temps hebdomadaire	En jour de 7 h	En jour de 8 h	En jour de 8 h 45
100	35 h	5 j	4,5 j	4 j

90	31 h 30	4,5 j	4 j - 30 mn	3,5 j + 1 h
80	28 h	4 j	3,5 j	3 j + 1 h 45
75	26 h 15	3,75 j	3 j + 2 h 15	3 j
70	24 h 30	3,5 j	3 j + 30 mn	3 j - 1 h 45
60	21 h	3 j	2,5 j + 1 h	2,5 j - 50 mn
50	17 h 30	2,5 j	2 j + 1 h30	2 j

L'hypothèse d'horaires en 7 h devrait sans doute avoir la préférence des directions hospitalières. Au contraire, les organisations syndicales n'y seront pas favorables. Dans cette hypothèse, l'abaissement du temps de travail des agents est profitable à l'institution qui a, à sa disposition, les personnels sur un nombre de jours supérieur à ce qui se passe aujourd'hui en moyenne (il peut exister des horaires de 4 h, 5 h, 6 h qui donnent plus de flexibilité à l'organisation mais cette situation est plus rare). Garder des horaires de 8 h a sans doute l'avantage de ne pas changer les rythmes de travail actuels mais aussi l'inconvénient de complexifier la gestion lorsqu'il s'agira de mesurer le temps travaillé correspondant à la base statutaire des agents. La troisième solution, si elle peut avoir les faveurs de syndicats, voire des agents, risque d'entraîner une opposition forte de la part des cadres hospitaliers à la mise en place d'une telle modalité.

De manière plus générale, le sens que l'on veut donner à la continuité des soins avec l'appel à des temps partiels à 50 % et à 60 % mériterait d'être posé. Que signifie en effet une organisation de soins qui risque de ne pas voir certains de ses agents pendant des périodes parfois longues si on tient compte du roulement des agents (repos hebdomadaires, congés annuels, fériés, repos compensateurs) sans préjudice du fait que si la question du repas sur le temps de travail n'est pas résolue cela diminuera encore la présence effective de ces agents? La situation pourrait se révéler ubuesque dans le cas de personnels amenés de par leur fonction à travailler à plusieurs endroits du département (ex : services d'enfants sectorisés en psychiatrie). L'essentiel de leur temps de travail servirait presque à se déplacer d'une structure à l'autre, sans réel intérêt professionnel ni pour eux ni pour l'institution.

Les outils de gestion des cadres paramédicaux sont dans la plupart des cas peu adaptés aux enjeux de l'organisation de travail

Ce n'est pas tant l'élaboration des roulements sur papier qui semble poser problème (les documents sont pré-imprimés et le nombre d'agents pris en compte toutes catégories confondues ne dépasse que rarement les 20 personnes) que le fait que ce document est non seulement peu maniable (il manque de visibilité et ne permet pas d'apprécier le temps réel travaillé par agent), mais encore est chronophage avec la mise en oeuvre de gestions plurielles complexes selon les situations vécues sur le terrain. A Toulouse, il est considéré que la charge de travail pour un roulement d'un mois avec un effectif moyen de 8 agents est d'environ 1 h mensuelle à multiplier par le nombre de catégories concernées (1 tableau IDE, AS, ASH ...). Mais il s'agit la plupart du temps d'une première version qui sera retouchée à chaque aléa intervenant dans l'équipe (absentéisme, récupération, formation, modification de l'activité qui oblige à utiliser tel type d'horaire). Ces réajustements induisent du temps que les cadres ont parfois quelques difficultés à mesurer mais qui peuvent certainement demander plusieurs heures par mois (contact téléphonique avec les agents à leur domicile par exemple) sans compter le stress de devoir faire face à une situation tendue de travail.

Selon la DSI d'Angoulême l'élaboration des seuls plannings des 40 services de soins, (nuits comprises) avoisinent les 600 h par mois (le long séjour et la maison de retraite demandent chacun respectivement 25 h et 30 h).

Dans son calcul, le CHS de Rennes, qui prend en compte la négociation des congés annuels, arrive à des niveaux comparables. Le tableau qui suit enregistre les temps des différentes tâches nécessaires à la gestion des plannings.

Nature des interventions d'un cadre soignant	Durée
Structuration du cahier de planification mensuelle (inscription du nom des agents, matérialisation des week-ends, fériés, repos compensateurs, repos hebdomadaires ...)	1 h semaine
Négociations avec les agents sur le prévisionnel des présences et l'adaptation aux absences en fonction des soignants présents	10 mn chaque jour soit 50 mn par semaine
Préparation du planning prévisionnel hebdomadaire	1 h par semaine
Officialisation de la semaine écoulée par rapport au prévisionnel (document nécessaire aux éléments variable de paie)	30 mn-1 h par semaine
Régulation des effectifs en fonction des problèmes rencontrés, contact individuel auprès des soignants susceptibles de solutionner le problème	20 mn par semaine minimum en tenant compte d'une attitude coopérative des agents
Remplissage des feuilles de contagion à destination de la DRH	1 h 30 par semaine
Durée totale consacrée par semaine	5 h 30 ou plus

Par ailleurs, dans cet établissement, des discussions ont lieu en février et mars afin de déterminer la planification des congés annuels des agents. 3 réunions de travail regroupant IDE et AS avec les cadres sont nécessaires pour poser les principes de l'organisation à mettre en oeuvre. Chacune d'entre elles demande d'1/2 h à 1 h. Pendant 8 semaines des rencontres du même type d'une durée de 20 mn permettront d'officialiser les différents périodes de congés.

Au total il apparaît que les cadres vont passer autour de 6 h chaque semaine à la gestion des plannings sans que cette activité puisse les satisfaire (absence d'indicateurs de gestion, absence de mesure du temps travaillé des agents présents par exemple).

Il y a ainsi nécessité partout de mettre en oeuvre une gestion informatisée du temps de travail qui, outre la possibilité d'assurer une transparence dans l'organisation du travail, devrait permettre une meilleure productivité des responsables paramédicaux en leur facilitant l'élaboration des plannings.

Au CHU de Strasbourg, une évaluation, effectuée par un cadre infirmier supérieur, montre que les cadres, dans les services qui utilisent le logiciel Gestor (outil informatique d'aide à la gestion du temps de travail), ont un gain de temps de 9 h à 11 h par mois, pour la gestion des plannings de travail, par rapport à leurs collègues qui continuent de travailler sur documents papier.

Le mode de gestion papier des services de soins est d'autant plus lourd qu'il oblige en aval la DRH et la DSI à ressaisir ou à contrôler les informations.

A Angoulême par exemple, le suivi des congés annuels et de maladie ainsi que la récupération des éléments variables de paie demandent chaque mois 206 h de travail au sein de la DRH, alors que pour le contrôle des plannings, les agents de la DSI consacrent 30 h de leur activité durant la même période.

SYNTHESE SUR LE CHS DE THUIR

Entretien avec MM. CASANOVA et THIRIET directeur et responsable
du personnel du CHS de Thuir (Pyrénées orientales)

16 octobre 1998

M. ROCHE a pris contact avec les représentants du CHS de Thuir suite au dossier de l'IFRAP révélant un certain nombre de dérives en matière de temps de travail. Employant 700 personnes, l'hôpital de Thuir est le 3ème employeur du département des Pyrénées orientales. Il s'agit d'un hôpital récent construit dans les années 70.

Le contexte ayant précédé les aménagements récents :

M. CASANOVA a précisé que les réformes engagées à Thuir font suite aux rapports de la Chambre régionale des Comptes et de l'IGAS qui avaient relevé des congés illégaux et des avantages hors statut. Une renégociation est apparue nécessaire. Un autre problème consistait à prendre en considération la masse salariale dépendant en partie du vieillissement de la population hospitalière. Thuir recourt ainsi à des chômeurs de longue durée qui sont formés pour tenir des postes infirmiers, afin de rééquilibrer la pyramide des âges. L'hôpital s'est engagé vers un retour progressif à une durée légale du travail négociée avec les représentants du personnel qui a été difficile. Ces opérations ont duré plusieurs années :

En 1982, les premières mesures d'aménagement réduction de la durée du travail ont été engagées devant déboucher à terme sur les 35 h dans l'esprit des réformes engagées par le gouvernement de l'époque. L'objectif a toutefois été abandonné au niveau national. Entre 1982 et 1990, les organisations syndicales ont souhaité s'engager vers un système de récupérations : 4 journées supplémentaires ont pu être accordées au cours d'une année civile. En 1996, l'hôpital a procédé à une remise à plat du cadre dérogatoire et a adopté un règlement intérieur soumis à l'accord du conseil d'administration et du préfet. Le tribunal administratif a aujourd'hui avalisé le système mis en place et notamment la possibilité de calculer en jours ouvrables (personnels administratifs) ou en jours ouvrés (personnels sans repos fixes).

En comparant les 2 systèmes, on s'aperçoit que la durée du travail et les possibilités de récupération sont différentes du fait des jours fériés tombant les samedis et dimanches (il n'existe pas de récupérations pour les personnels administratifs).

La durée du travail des agents de jour est de 1716 h minimum pour un agent à temps plein avec repos intervenant à dates variables sur une année de 365 jours mais sera différente selon les types de roulement. Elle est de 1540 heures pour un agent de nuit travaillant à temps plein avec repos intervenant à dates variables (selon la fréquence de participation au travail de nuit en cas de travail posté, l'obligation annuelle de travail va varier entre 1716 h et 1540 h). Les durées journalières de travail sont de 9 h pour le jour et 10 h pour la nuit.

Le site de Thuir a aujourd'hui recours à plusieurs dispositifs :

- le travail en équipe selon le cycle 3 x 8. Les congés fériés sont récupérables pour les agents en roulement.
- le travail en 5/2 avec un horaire à la journée du lundi au vendredi et un repos le samedi-dimanche.
- le temps souple et choisi : le CHS de Thuir n'a pu mettre en place l'annualisation du fait des textes actuels mais connaît le temps souple et choisi au travers d'une forme de compte épargne-temps permettant de travailler davantage au cours de certaines semaines. Ce compte est alimenté en heures et non en jours comme dans de nombreux hôpitaux. Ce système serait également en vigueur sur les sites de Mont de Marsan et à la Rochelle. Le logiciel utilisé peut gérer à la fois les horaires fixes, variables, souples et le compte épargne-temps. Il s'agit d'une expérimentation puisque rien n'existe aujourd'hui dans la réglementation permettant ces souplesses. 50 personnes travaillent actuellement sur la base temps souple/temps choisi.

Le besoin en stocks d'heures est autogéré en fonction de la charge de travail au niveau des équipes. Si

les agents ne parviennent pas à se mettre d'accord entre eux, il y aura intervention du surveillant qui a un rôle d'arbitre (dans la pratique, celui-ci n'a pas à intervenir souvent). Néanmoins, si dans certains services, la charge de travail est prévisible, dans d'autres comme les services d'urgence, le service se heurte à davantage de difficultés. Les tableaux de service valent pour un minimum de 14 jours. La seule contrainte est la réalisation d'un travail compris entre un minimum de 3 h et un maximum de 9 h/jour conformément à la réglementation. L'expérience est positive : l'activité nécessaire est assurée sachant qu'il s'agit de service où elle est relativement homogène (le cadre de service connaît le modèle de la charge de travail et fait en sorte qu'elle soit au minimum couverte). L'absentéisme a par ailleurs diminué. Il existe peu d'horaires coupés.

Les responsables du CHS de Thuir ont soulevé un point sensible s'agissant des horaires souples, à savoir la prise en compte des horaires prévus sur le tableau de service en cas de congé maladie. Cette position est celle de la fonction publique même si elle peut être source de dérives. Les responsables de Thuir ont toutefois précisé qu'en cas de congé prolongé au delà de 2 semaines, le décompte se faisait pour la durée moyenne.

M. THIRIET a fait part de certaines difficultés s'agissant de l'application de la réglementation du temps de travail dans une structure qui travaille en continu comme l'hôpital. Ainsi, le temps de pause n'est pas en principe assimilable à du travail effectif. Or, la directive européenne prévoit une pause toutes les 6 h. Il estime difficile de concilier la continuation des soins et le temps de pause : il a ainsi évoqué la particularité que constitue le repas thérapeutique à l'hôpital qui se caractérise comme une présence près du malade au moment de la prise de repas : ce temps est considéré comme temps de travail (c'est un aspect statutaire). Il a également évoqué l'existence d'un tiers temps pour les médecins du travail et les psychologues (temps personnel pour disposer de formations).

Avec le système en place, le CHS de Thuir a mis fin à la pratique des heures supplémentaires. Les agents qui font des heures supplémentaires récupèrent au delà et ne connaissent pas de difficultés pour récupérer l'intégralité des heures. Cela évite également le recours à des contractuels.

Les effectifs ont pu être augmentés sans que cela ne se traduise par une augmentation de la masse salariale. Actuellement le CHS de Thuir emploie 96 % de personnels titulaires. Les contractuels sont essentiellement des CES qui après 20 mois deviennent stagiaires. 77 % des CES sont recrutés.

S'agissant des congés, 2 décomptes sont utilisés : les personnels qui ne connaissent pas de repos fixes connaissent un décompte en jours ouvrés (25), les personnels administratifs ayant droit à 30 jours ouvrables.

Les aspects à prendre en considération à l'occasion d'une relance des discussions sur le temps de travail :

Les responsables du CHS de Thuir font le constat suivant : du fait de la très grande hétérogénéité des situations auxquels l'hôpital doit faire face, l'existence d'un statut rigide entre en contradiction avec la réalité. Une sortie par le bas consisterait à supprimer les avantages acquis, ce qui est difficile. Une sortie par le haut consisterait à intégrer les droits acquis dans la RTT, ce qui apparaît plus acceptable et davantage réalisable avec un système souple.

Ils ont précisé que la réduction du temps de travail nécessitait de connaître la durée du travail, dont l'évaluation annuelle est difficile, et de connaître les pratiques en vigueur variant selon les services et les catégories de personnel (cf. supra).

MM. CASANOVA et THIRIET voient comme un point central la réponse à la question suivante : qu'est ce que le temps travaillé. Le droit du travail reste à cet égard une référence.

S'agissant des personnels, la question du temps de travail apparaît comme une priorité dans les services de soin car ces personnels ont été revalorisés (ils souhaitent bénéficier de jours supplémentaires). En revanche, pour d'autres personnels, essentiellement de catégorie C, c'est le pouvoir d'achat qui est prioritaire. MM. CASANOVA et THIRIET soulignent que les agents ne souhaitent pas revenir en arrière une fois qu'ils travaillent selon les formules aménagées.

SYNTHESE SUR LE CHS DE POITIERS

Hôpital Henri Laborit
Poitiers
14 septembre 1998
Claude PAIN

ENQUÊTE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

I - INFORMATIONS GÉNÉRALES

L'Hôpital Henri Laborit est un hôpital psychiatrique. Il est ouvert 24 h/24 pendant toute l'année.

I1 - Effectif au 31/12/1997

* Effectif total rémunéré en décembre 1995-1996-1997 et répartition entre les catégories A-B-C et D (personnel non médical)

	1995			TOTAL	1996			TOTAL	1997			TOTAL	TOTAL
	CAT. A	CAT. B	CATC & D	ETP1995	CAT. A	CAT. B	CATC & D	ETP1996	CAT. A	CAT. B	CAT.C & D	ETP1997	P. Phys1997
Administratif	10,5	32,9	55,4	98,8	10,5	33,2	56	99,7	9,5	34,1	58,8	102,4	109
Soignant - Éducatif	40,03	512,7	283,8	836,53	41,48	518	275,15	834,63	41,33	515	277,25	833,58	868
Technique	2	2	91,2	95,2	2	3	88,8	93,8	1	3	87,6	91,6	94
Médico-technique	0	1	0	1	0	2	0	2	0	2	0	2	2
TOTAL	52,53	548,6	430,4	1031,53	53,98	556,2	419,95	1030,13	51,83	554,4	423,65	1029,58	1073

I2 - Dépenses de personnel

	1995	1996	1997
Personnels, stagiaires et titulaires	158.006.503.000	161.190.951.00	163.422.755.42
Personnels auxiliaires et contractuels sur emplois permanents	4.513.380.00	4.925.143.19	5.519.628.22
Personnels de remplacement	256.548.00	438.072.89	694.279.83

C.E.S. - C.E.C.	2.762.495.00	2.297.154.82	2.346.910.99
Personnel médical	14.972.672.00	15.321.663.23	16.781.369.64

	1995	1996	1997
Montant des dépenses correspondant aux heures supplémentaires (+ indemnités pour travail de nuit, dimanches et jours fériés)	4.696.726.15	4.689.958.00	4.729.027.43
N.B.I.	171.430.58	221.625.30	203.034.55
Part des primes dans le montant global des rémunérations	14,80 %	14,99 %	14,59 %

N.B. : Les heures supplémentaires et les indemnités pour travail de nuit, dimanches et jours fériés sont comptabilisées par les surveillants et reportées sur le planning mensuel adressé à la DSSI (Direction des services de soins).

Les indemnités pour travail de nuit ne sont versées qu'aux agents qui ne travaillent pas de façon permanente la nuit.

I3 - Durée du travail

I3-1 - Temps de travail

Durée hebdomadaire du travail :

- 37 h 30 de travail effectif de jour,
- 35 h 00 de travail effectif de nuit,
- 39 h 00 pour certains personnels, notamment les cadres et psychologues.

Différents horaires de travail (repas ½ h compris) :

- Horaires intermédiaires : 8 h 30 - 16 h 30
 - Matin 6 h 45 - 14 h 15
 - Soir 13 h 45 - 21 h 15
 - Nuit 21 h 00 - 7 h 00

- Personnel administratif }

Magasin }
Lingerie }
Atelier }

Horaires variables sur la base de 37 h 30

I3-2 - Aménagement du temps de travail

1° - Horaires variables

Ils sont applicables au personnel administratif, soit une quarantaine de personnes, sur la base de 37 h 30/semaine

Plages fixes : 9 h à 12 h - 14 h à 16 h

Plages variables : 8 h à 9 h - 12 h à 14 h - 16 h à 18 h 30

Pause méridienne obligatoire minimum : ½ h (retirée automatiquement)

Le contrôle est électronique, en principe le crédit d'heures capitalisées ne peut excéder 7 h 30 soit une journée qui permet de bénéficier de 2 x ½ journées ou une journée par mois non cumulable d'un mois sur l'autre.

La consultation des fiches montre que dans la pratique cette limite est dépassée et les reports sur les autres mois admis (jusqu'à 27 h 44 de crédit constatées).

2° - Temps partiel

* Nombre d'agents occupés à temps partiel sur un emploi à temps plein selon la durée de ce temps partiel

TEMPS PARTIEL	1993	1994	1995	1996	1997
50 %	38	37	23	15	16
60 %	1	1	1	0	0
70 %	2	2	1	2	3
75 %	12	9	5	2	1
80 %	33	40	56	68	99
90 %	8	8	11	13	17
TOTAL	94	97	97	100	136

3° - Organisation du travail

Pour le personnel non médical, non administratif, c'est-à-dire le personnel soignant, trois formules peuvent être choisies :

- Formule 5/2 : 5 jours travaillés, 2 jours de repos,
- Formule 4/2 : 4 jours travaillés, 2 jours de repos,
- Formule nuits : 3 nuits travaillées, 3 nuits de repos

Les chefs de services disposent d'un guide " d'élaboration du planning mensuel ". Ils organisent avec le personnel les roulements entre le matin, le soir et la nuit.

La durée du travail est annualisée.

Pour faire face aux absences de durée moyenne (4 à 5 semaines), un Service Infirmier de Compensation et de Suppléance (SICS) a été mis en place. Cette unité composée de 13 équivalents temps plein (ETP) mobiles est un point de passage pour les jeunes infirmiers, aides-soignants, agents de service

hospitalier. Cela leur permet de connaître les différents services et d'acquérir une polyvalence.

Les médecins ne sont pas associés à l'organisation et à l'ATT.

4° - Congés / nombre de jours travaillés

* Nombre de jours non travaillés :

365 jours	{ 104 repos hebdomadaires
	{ 25 congés annuels
	{ 10 jours fériés
	{ 4 jours fériés supplémentaires et ponts
	{ 2 jours hors saison
	<hr/>
	145

* Nombre d'équivalent journées de travail dues par l'ensemble des agents au cours de l'année (1 équivalent journée étant égal à 37 h 30 par semaine divisées par 5) :

Nombre d'agents travaillant en 5/2 : 505,37 ETP

220 journées de 7 h 30, soit 1650 heures

Nombre d'agents travaillant en 5/2 spécifique

(MAS pour 11 mois et service d'alcoologie en année pleine) : 58 ETP

213 journées de 7 h 30, soit 1597, 50 heures

Nombre d'agents travaillant en 4/2 : 404 ETP

209 journées de 7 h 30, soit 1567, 50 heures

Nombre de veilleurs fixes : 70 ETP

150 nuits de 10 heures, soit 1500 heures

5° - Absences

* Répartition des journées d'absences selon leur nature

RUBRIQUES	1995	1996	1997
Maladie	49	32	41
Longue maladie - Longue durée	0	0	0
Accident du travail	0	0	0
Accident du trajet	0	0	0
Maladie professionnelle	0	0	0
Maladie imputable au service ou à caractère professionnel	0	0	0
Maternité et adoption	0	54	76

Formations - Congrès - Colloques	250	258	264
Mission temporaire	95	40	51
Non justifiées - Non récupérées	0	0	0
TOTAL	394	384	432

6° - Durée effective par rapport à la durée légale

Personnel administratif	36 h 50
5/2	36 h 50
5/2 spécifique	35 h 40
4/2	35 h 00
Nuits	33 h 30

II - ENTRETIENS AVEC LES RESPONSABLES DE SERVICE

II1 - Soignants

Ils ont fait ressortir que le cadre général est adapté en fonction des besoins du service et des souhaits du personnel.

Ainsi, des creux d'activité sont constatés pendant les périodes de vacances scolaires, ces périodes sont mises à profit pour épuiser les récupérations et prendre les congés.

Dans la pratique, les plannings-types sont modifiés sans changer la durée annuelle du travail.

Ainsi, la formule 4/2 a été matinée de 5/2 pour accroître le nombre de dimanches libres (sur 6 semaines 4 au lieu de 2). Les agents avec l'accord du surveillant se remplacent.

Les contrôles horaires ne sont pas organisés.

Les surveillants disposent dans les faits d'une grande latitude dès lors que la sécurité est assurée.

II2- Cuisine/restauration

L'effectif est de 20 personnes.

Les horaires pratiqués sont les suivants :

- du lundi au jeudi : 6 h à 14 h 30
- le vendredi : 6 h à 11 h 30

Le temps de présence est de 39 h 30 mais 4 repas d'une ½ h doivent être retirés.

Le week-end, 2 cuisiniers sont présents et un livreur.

Par roulement, un week-end toutes les 8 semaines est travaillé.

Cuisiniers : 7 h à 17 h 30 (soit 10 h)

Chauffeur : 6 h 30 à 15 h 30 (soit 8 h 30)

Le dimanche compte double, les 30 heures sont récupérées à hauteur de 21 h 30 sur le lundi (8 h), le

mardi (8 h), le vendredi (5 h 30) de la semaine qui suit. 8 heures sont payées au tarif des heures supplémentaires du dimanche et des jours fériés. ½ h est perdue.

III - ENTRETIENS AVEC LES PERSONNELS

Ils n'ont pas permis de mettre l'accent sur des points non évoqués précédemment.

IV - LES POSITIONS SUR LA RTT

De façon unanime, elle doit se traduire par des journées de congés supplémentaires.

Les organisations syndicales qui ont défendu les positions de leur centrale confirment ce souhait et souhaitent une négociation locale.

SYNTHESE SUR LE CHU DE POITIERS

CHU de Poitiers
4 septembre 1998
Claude PAIN

ENQUÊTE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

I - INFORMATIONS GÉNÉRALES

I1 - Effectif au 31/12/1997

* Effectif total rémunéré en décembre 1994-1995-1996-1997 et répartition entre les catégories A-B-CD pour 1997

	1994	1995	1996	1997	CAT.A	CAT.B	CAT.C-D
Administratif	396,56	394,56	403,21	416,51	50,50	127,70	238,31
Soignant - Éducatif	2 253,13	2 255,03	2 256,94	2 286,29	64,82	968,52	1 252,95
Technique	474,15	474,50	463,60	468,15	12,60	10,50	445,05
Médico-Technique	288,55	289,35	291,30	282,80	5,20	245,50	32,10
Total général	3 412,39	3 413,44	3 415,05	3 453,75	133,12	1 352,22	1 968,41

* Effectif total rémunéré - Année 1997

	CAT.A	CAT.B	CAT.C-D	TOTAL
Administratif	51	136	256	443

Soignant - Éducatif	72	1 041	1 322	2 435
Technique	13	11	468	492
Médico-Technique	6	262	33	301
Total général	142	1 450	2 079	3 671

* Nombre d'agents titulaires à temps partiel sur un emploi à temps plein selon la durée de ce temps partiel

Temps partiel	1993	1994	1995	1996	1997
50 %	192	196	186	170	167
60 %	3	4	2	4	3
70 %	5	5	6	4	4
75 %	128	137	148	186	184
80 %	115	118	116	132	146
90 %	37	35	34	33	37
TOTAL	480	495	492	529	541

* Récapitulatif temps partiel toutes catégories confondues qui ont sollicité un temps partiel

	CAT.A			CAT.B			CAT.C-D			TOTAL		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Administratif	0	0	0	27	29	29	49	54	58	76	83	87
Soignant - Éducatif	9	10	8	154	169	194	146	155	150	309	334	352
Technique	5	5	6	3	2	1	34	30	27	42	37	34
Médico-Technique	0	0	0	62	70	65	3	4	3	65	75	68
Total non médical	14	15	14	246	271	289	232	243	238	492	529	541

I2 - Durée du travail

La durée du travail a été arrêtée par le Conseil d'administration du 26 mars 1982. Les modalités de sa mise en application ont fait l'objet d'un vote par le personnel.

I2-1 - Temps de travail

Durée hebdomadaire : 37 h 30 de travail effectif (non compris le temps du repas et les pauses)

Description des différents aménagements du temps de travail :

Coupure	8h00 16h00 8h30 16h30 9h00 17h00
Matin	7h00 15h00
Soir	13h45 21h30
Nuit	21h15 7h15

Pour les agents travaillant à $\frac{3}{4}$ temps et pour certains services :

	7h00 13h00 15h00 21h00
ou	8h30 14h30 14h30 20h30
ou	8h00 14h00 7h30 13h30 9h30 15h30

Les coupures sont, dans les services de soins, des variables d'adaptation.

Il est à noter que certains grades dans certains services ont des amplitudes d'horaires différentes :

exemple : sages-femmes dans les salles d'accouchement.

Le personnel administratif travaille sur la base des horaires de " coupure ".

Astreintes-permanences

L'astreinte a toujours lieu au domicile après la durée normale du travail.

La permanence a lieu sur le lieu de travail après la durée normale du travail.

Des règles générales de principe ont été instituées et sont applicables comme suit :

L'astreinte

Elle donne lieu à paiement ou à récupération sur la base de 50 % du tiers de l'heure d'astreinte.

Les heures réellement travaillées sont payées ou récupérées en sus de l'astreinte. Elles sont rémunérées à raison de 100 % du tarif des heures supplémentaires (jour, nuit, dimanche) ou récupérées (une heure pour une heure travaillée).

La permanence

La permanence donne lieu à paiement ou à récupération sur la base de 50 % de l'heure de permanence.

Les heures réellement travaillées sont payées ou récupérées, et sont décomptées de la durée de la permanence. Elles sont rémunérées à raison de 100 % du tarif des heures supplémentaires (jour, nuit, dimanche) ou récupérées (une heure pour une heure travaillée).

I2-2 - Congés

* Durée des congés pour les agents travaillant à temps plein ou à temps partiel (décompte effectué sur les seuls jours où l'agent doit travailler)

Temps de Travail Hebdomadaire	PERSONNEL DE JOUR									PERSONNEL DE NUIT OU AGENT DE JOUR TRAVAILLANT SUR LA BASE DE 10 H		
	100 % ou 75 %		90 %	80 %	75 %	70 %	60 %	50 %		100 %	75 %	50 %
Nature des Congés	5J/S	5J réd/S 5H37 /J	4,5J/ S	4J/S	3,75J /S	3,5 J/S	3J/S	5 ½J/S	2,5J/ S	4N/S 4J/S	3N/S 3J/S	2N/S 2J/S
CONGÉS ANNUELS	27	27	24,5	22	20	19	16	27 demi s	13,5	22	16	11
CONGÉS SUPPLÉMENTAIRES CA-H.Période CA-H. Période	1 3 à 5 ¹ 2 6 et +	1 3 à 5 2 6 et +	1 3à 5 2 6 et +	1 3 à 4 2 5 et +	1 3 à 4 2 5 et +	1 2,5 à 3,5 2 4 et +	1 2 à 3 2 4 et +	1demi 3à5 demi s 2demi 6d. & +	1demi 1,5 à 2,5 2demi 3 et +	1 3 à 4 2 5 et +	1 2 à 3 2 4 et +	1 2 2 3 et +
JOURS FÉRIÉS	11	11	10	9	8	8	7	11 d.	5,5	9	7	4
Repos fixes	13	13	12	10	10	9	8	13 d.	6,5	10	8	5
Repos tournants												

¹ Nombre de congés annuels devant être pris hors période (1er mai - 31 octobre) pour l'ouverture du droit à congés supplémentaires.

I2-3 - Absences

* Nombre de journées d'absences pour congés maladie selon leur nature

NATURES	1993	1994	1995	1996	1997
Maladie	41 540	37 728	38 380	38 041	35 438
Longue maladie et longue durée	14 676	13 079	13 648	15 371	17 228
Maternité	21 429	17 929	16 683	17 627	16 780
Accident du travail	1 648	1 198	1 472	1 785	1 770
Accident du trajet	686	933	663	745	323
Maladie professionnelle	823	0	170	121	328

TOTAL	80 802	70 867	71 016	73 690	71 867
-------	--------	--------	--------	--------	--------

* Nombre de journées d'absences à caractère non médical selon leur nature

NATURES	1993	1994	1995	1996	1997
Mandats syndicaux	1 130 ¹	1 236	1 062	1 097	1 332
Formations	11 349	11 353	9 748	11 614	10 668
Congés formation professionnelle	177	880	388	967	1 053
Événements familiaux	4 579	3 978	4 137	3 844	3 374
Non justifiées - non récupérées	60	51	102	33	35
Fonctions électives	0	0	124	17	17
TOTAL	17 295	17 498	15 561	17 572	16 479

¹ ne sont comptabilisées que les absences d'une durée au moins égale à une demi-journée

I2-4 - Durée effective de travail par rapport à la durée légale

Avec surcroît de congés - 35 heures hebdomadaires en moyenne.

I3 - Aménagement du temps de travail

L'hôpital fonctionne 7 j/7 et 24 h/24, ce qui contraint, pour que les week-end et les nuits soient effectués par roulement, à organiser le travail sur des cycles de plusieurs semaines. La procédure est stricte et les règles à respecter consignées dans un " guide d'élaboration des plannings.

I3-1 - Les règles

Les textes en vigueur :

* Ordonnance n° 82-272 du 26 mars 1982

* Décret n° 82-870 du 6 octobre 1982

Durée quotidienne maximale de travail effectif pour les équipes de jour 9 heures

Durée quotidienne maximale de travail effectif pour les équipes de nuit 10 heures

Repos minimal entre 2 jours de travail 12 heures

Durée hebdomadaire légale de travail (article 1 de l'Ordonnance du 26 mars 1982) 39 heures

Au C.H.U. de POITIERS 37 heures 30

Le planning est porté à la connaissance du personnel par voie d'affichage sur les lieux de travail 8 jours avant son application

En concertation avec les organisations syndicales et les Médecins du Travail à la demande d'un nombre important d'agents, il a été précisé :

- que les séries de 7 jours de travail consécutifs seront diminuées. Seule une série de 7 jours consécutifs sur 9 semaines sera admise,

- les repos sont de 4 pour 15 jours dont 2 consécutifs,
- les récupérateurs possibles doivent être mentionnés sur la grille,
- une ligne de sécurité est souhaitable pour mieux gérer les remplacements. Lors d'une absence prolongée, l'agent de remplacement prend la ligne de l'agent à remplacer.

Sont intégrés dans le planning tournant :

* Mi-temps de jour

- 2 mi-temps sur une ligne - 3 jours/2 jours,
- 2 mi-temps 1 semaine/2,
- mi-temps 4 heures par jour matin ou soir selon le poste de travail.

* $\frac{3}{4}$ temps

- 3 agents pour 2 lignes de planning - 2 agents à 0,75 % et un agent à 0,50 % dans un planning intégré.

I3-2 - Procédure

Les chefs de service, surveillantes pour les soins, élaborent en concertation avec le personnel un projet de planning.

Lors de la mise en place d'un nouveau planning, les différents choix seront proposés :

- à l'Infirmière Générale avec les motifs et les objectifs du changement,
- ils seront présentés au C.H.S.C.T. pour validation (vote pour retenir les plannings conformes),
- ensuite, les plannings pourront être votés et testés par le personnel,
- après le vote définitif, retour des plannings au C.H.S.C.T. pour information et au Chef de Bureau à la Direction du Personnel et des Relations Sociales pour enregistrement informatique.

(cf. annexe planning sur 18 semaines)

(cf. annexe planning sur 16 semaines).

I3-3 - Le travail de nuit

Les dispositions sur le travail de nuit, 35 heures hebdomadaires, ne sont pas appliquées en accord avec les organisations syndicales.

Les raisons invoquées :

- les volontaires sont nombreux,
- le médecin du travail n'a pas souligné une pénibilité particulière à ce type d'horaire,
- les organisations syndicales ont souhaité un traitement égalitaire des équipes de jour et de nuit.

La durée du service de nuit étant de 10 heures, soit en moyenne 40 heures hebdomadaires, pour rétablir une équivalence à 37 h 30 une récupération d'une nuit est attribuée toutes les 16 semaines.

I3-4 - Les pools polyvalents

Dans certains services, où à cheval sur plusieurs services, des pools polyvalents ont été constitués pour faire face à l'absentéisme de courte durée.

Le personnel n'a pas d'affectation propre et renforce les unités ou les services qui ont besoin d'un apport.

En contrepartie de tâches attribuées à la dernière minute (la veille le plus souvent), d'une intégration impossible dans l'équipe en place et d'une implantation difficile, le pool est dispensé de travailler le week-end et la nuit, sauf urgence.

Les horaires reposent sur ceux standards du matin, du soir, ou des coupures.

A titre d'exemple, le pool cardiologie est composé de 2 infirmières et 3 aides-soignantes mobiles sur 8 unités de soins.

Lorsqu'aucune absence n'est à pallier le pool, ou une partie, renforce les unités dont les charges sont les plus fortes sur la base de l'horaire de coupure (8 h - 16 h).

I3-5 - Les horaires atypiques

1° - Obstétrique

Ce service comporte 3 unités : consultations, accouchements, suites de couche.

Le personnel composé de sages-femmes (15) change d'unité tous les 6 mois (5 postes par unité).

* Consultations

8 h (repas ½ h compris) x 5 jours - Samedi, dimanche libres.

* Accouchements

2 sages-femmes sont de garde pendant 24 h.

Un essai avec des gardes de 12 heures ne s'est pas avéré concluant, il déstabilisait le rythme, conduisait en fonction de la durée des accouchements à ce qu'un nombre important de " patientes " soient suivies par plusieurs sages-femmes.

Chaque garde donne lieu à 3 x 24 h de repos, après 17 gardes une garde de repos est attribuée, ainsi qu'une supplémentaire tous les cycles de 3 x 17 gardes.

Les congés sont attribués sur la base de 9 gardes

* Suite de couches

Les périodes de travail sont de 10 heures (repas ½ h compris) : 7/17 h ; 11/21 h ; 21 h/7 h.

Les 2 postes de nuit sont pourvus sur la base du volontariat.

Le cycle est calculé sur 5 semaines (50 h ; 30 h ; 50 h ; 30 h ; 30 h).

Les congés sont de 22 x 10 h (soit 6 semaines)

10 jours fériés 10 x 10 h.

Les heures supplémentaires réellement effectuées permettent des récupérations de 4 x 10 h maxi.

* Bloc et salle d'accouchement

Le travail des aides-soignantes et des agents de service est organisé sur l'année.

La durée quotidienne ne peut excéder 9 h et la durée hebdomadaire 45 h. Les dépassements de 8 à 9 h de la durée quotidienne donne lieu à un cumul recensé qui aboutit à une récupération.

2° - SAMU

Ce service comporte 9 infirmières placées sous l'autorité d'une surveillante.

Les gardes depuis un an sont de 24 heures, car antérieurement les horaires pratiqués ne permettaient pas un transport long sur une période de travail de 8 heures ce qui conduisait à de nombreuses heures supplémentaires irrécupérables dans la pratique.

Toutes les gardes donnent lieu à une récupération de 3 x 24 h.

Les horaires sont :

matin : 8 h 30 - 16 h 30
soir : 16 h - 00 h 00
garde : 8 h 30 - 08 h 30

Le travail est organisé sur un cycle de 10 semaines :

4 semaines gardes (7 gardes)
1 semaine coupure
2 semaines soir
1 semaine matin
1 semaine mixte
1 semaine matin.

Les congés sont calqués sur le service obstétrique.

II - ENTRETIENS AVEC LES RESPONSABLES DE SERVICE

Les surveillantes rencontrées ont fait valoir que les plannings étaient élaborés en concertation avec le personnel. Ils prennent en compte les besoins des patients, les charges, l'effectif et sa quotité de travail et les souhaits du personnel.

En fonction de ces éléments, le cycle de roulement est déterminé sur "n" semaines pour une moyenne hebdomadaire de 37 h 30.

Il n'y a pas à proprement parler de contrôle horaire, l'autodiscipline joue et la solidarité entre les membres du personnel également.

Les retards éventuels des uns sont compensés par les autres et donnent lieu à un rattrapage concerté.

Tous ont souligné la charge croissante de travail avec un effectif stable.

La durée moyenne de séjour diminue grâce aux progrès médicaux, les charges en matière d'accueil du patient, examens, ... sont les mêmes mais sur une durée plus courte.

Les hospitalisations de jour aboutissent, par exemple, dans les cas extrêmes à ce que 3 patients occupent le même lit dans une journée.

Les plannings leur paraissent de plus en plus durs à établir pour des raisons qui tiennent également à l'évolution de la composition sociologique du personnel.

Outre le vieillissement du personnel qui se traduit par la présence d'enfants, les couples séparés sont nombreux, ce qui rend plus difficile la conciliation vie professionnelle/vie privée.

III - ENTRETIENS AVEC LE PERSONNEL

Les plannings étant établis sur la base d'une large concertation, l'aménagement de la durée du travail leur donne satisfaction. Néanmoins, selon les services, les infirmières pensent que l'organisation du travail pourrait être différente pour améliorer à la fois la situation du patient et leurs conditions de travail.

A cet égard, sont évoqués :

- les pertes de temps relatives à des investigations systématiques dont l'utilité médicale n'est pas probante : prise de température à heure fixe alors qu'elle est stabilisée depuis plusieurs jours, idem pour la tension, ... ;
- les déplacements inutiles par manque de coordination et absence de " binôme " ;
- les transmissions entre équipes (1 h 15 entre matin et soir alors que 15 min. entre soir et nuit et nuit/matin) ;

- la possibilité d'une modularité des horaires si l'évaluation des charges était plus précise et si elles étaient mieux hiérarchisées.

Les aides-soignantes mettent plus l'accent sur la qualité des relations avec le patient. Elles soulignent que le travail le week-end est difficile car les patients qui restent sont " lourds ".

IV - LES POSITIONS SUR LA RTT

1°- De la DRH à l'ensemble du personnel, tous la souhaitent et pensent qu'elle est possible mais ne doit pas bouleverser l'organisation actuelle. Ils préconisent qu'elle se traduise par des jours de repos supplémentaires.

2°- Les cadres dont les dépassements d'horaires non compensés sont fréquents ont du mal à imaginer que cette situation puisse changer. C'est un attribut de la responsabilité.

3°- Les organisations syndicales reprennent les positions nationales.

La CGT est hostile à toute mobilité.

Le SNCH souhaite que la RTT s'accompagne d'un ATT compatible avec l'efficacité du service public et accepterait en contrepartie de la création d'emplois une réduction ou un gel des salaires > 3 x SMIC.

SYNTHESE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE - HÔPITAUX DE PARIS

Le passage aux 35 heures à l'AP.HP

(Quelles réflexions et suggestions en retirer pour l'avenir)

Le protocole n°1 du 15 novembre 1991 - dit protocole Durieux - prévoyait la mise en oeuvre au plus tard le 31 décembre 1993 d'une réduction à 35 heures hebdomadaires de la durée du travail pour les agents exerçant en milieu hospitalier exclusivement la nuit.

Cette réduction est aujourd'hui entrée dans les faits, mais non sans mal puisqu'elle suscite encore dans certains hôpitaux des questions, voire de l'amertume.

Il était donc intéressant d'analyser, pour enrichir la réflexion sur le dossier " 35 heures ", ce qui constitue la plus grande " expérience " de ces dernières années - hors loi Robien - en matière de réduction significative du temps de travail.

La présente note reprend quelques éléments tirés de documents dont la Mission interministérielle dispose (en particulier le rapport IGAS de décembre 1993). Mais elle repose essentiellement sur des entretiens avec des responsables de terrain et du siège de l'AP.HP, facilités par le Directeur du personnel et des relations sociales. Tous ont eu à connaître la mise en oeuvre des 35 heures de nuit, tous se sont exprimés sans réserve - à titre personnel - sur ce dossier. Leurs appréciations se rejoignent le plus souvent et constituent le fondement des points évoqués ci-après.

1) Les 35 heures de nuit : une décision jugée globalement positive.

- Le protocole Durieux a manifestement rempli son objectif : le travail de nuit - encore appelé veille

- ne suscite plus guère de réticences et les responsables hospitaliers trouvent désormais des volontaires sans difficultés. Le problème s'est par contre reporté sur l'après midi - ou garde - ce qui amène l'ensemble des personnes rencontrées à rejeter une nouvelle réduction de la durée du travail de nuit si les 35 heures étaient généralisées.

- Les modalités retenues à l'époque pour la mise en oeuvre des 35 heures de nuit sont considérées comme tout à fait adaptées :
- des objectifs clairement affichés par la direction générale, et parmi eux la volonté de réduire les amplitudes trop fortes, en généralisant si possible la nuit de 10 heures ;
- l'importance accordée à la concertation, institutionnelle, mais aussi basée sur la mise en place de groupes de travail ouverts à tous les acteurs, et sur la consultation directe des salariés ;
- l'accent mis sur l'organisation, sur la nécessité de s'adapter aux évolutions profondes de l'hôpital, le Directeur d'hôpital se voyant reconnaître une réelle responsabilité à cet égard ;
- le caractère progressif et décentralisé du passage aux 35 heures ;
- enfin, l'allocation de moyens pour compenser la réduction du temps de travail.
- Ce qui explique sans doute le très bon accueil réservé dans un premier temps à la mesure par la quasi totalité des acteurs. Cette première phase a malheureusement été suivie d'une période beaucoup plus agitée, non encore achevée, marquée par des difficultés souvent sérieuses (mouvements sociaux dans certains hôpitaux ou services), pour des motifs qu'il est aujourd'hui possible d'appréhender.

2) Des difficultés sérieuses de mise en oeuvre

- Élément majeur, à coup sûr insuffisamment pris en compte, le passage aux 35 heures de nuit a révélé, ou en tout cas fait apparaître au grand jour, l'extrême diversité de la durée et du contenu du temps de travail dans les services hospitaliers : en schématisant à peine " pour les 52 hôpitaux et les 750 services de l'AP, 750 systèmes différents ".

Le passage aux 35 heures de nuit, à coup sûr, a permis une certaine homogénéisation. Mais la démarche a constitué un formidable révélateur, a entraîné des comparaisons, des " calculs d'apothicaire " dans lesquels chacun, tout en défendant son propre système, retient les seuls aspects positifs des systèmes voisins et se considère alors victime. Sentiment d'injustice que certaines organisations syndicales, de bonne ou mauvaise foi, ont pu exploiter.

- Cette confusion s'est d'autant plus développée que la réglementation - point très justement souligné dans le rapport IGAS de 1993 - est loin d'être claire en matière de temps de travail.

Un dispositif juridique souvent imprécis ou incomplet (décrets jamais parus...) ; des pratiques parfois contraires à la réglementation (une circulaire de 1982 exclut en principe les repas et pauses du temps effectif...) ; et, en ce qui concerne les 35 heures de nuit, des textes d'application pris progressivement, au fur et à mesure des difficultés rencontrées, souvent trop imprécis pour éviter des interprétations divergentes.

D'où une conclusion majeure tirée par l'AP, l'obligation de disposer d'un outil commun de calcul (horaires, récupérations, congés...) comme base d'harmonisation des interprétations/pratiques relatives au temps de travail. Le logiciel actuellement en cours de développement a un double objectif de cohérence et d'appui aux cadres hospitaliers dans leur gestion (" sortir enfin des plannings conçus avec uniquement crayon et papier ").

- L'absence de cadre national s'imposant sans ambiguïté aux divers acteurs a été très fortement ressentie par les responsables hospitaliers, souvent mis en porte-à-faux dans leurs discussions de terrain.

L'IGAS (rapport précité) a pu leur reprocher, à juste titre, un engagement insuffisant dans la recherche de nouveaux types d'organisation et d'amélioration du fonctionnement des services. Dans la plupart des cas, la réflexion et la concertation engagées sur le terrain ont débouché sur des aménagements qui répondent prioritairement aux vœux des personnels, sans mettre au

premier plan le malade ou la recherche d'une plus grande efficacité du service. Deux raisons, bien sûr, à cela : la pression naturelle des salariés et des organisations syndicales, et l'objectif affiché par le protocole n° 1 d'améliorer les conditions de travail des intéressés. Il n'empêche que des solutions organisationnelles plus innovantes et mieux positionnées sur l'accueil et les soins hospitaliers étaient certainement possibles : le flou réglementaire et l'absence d'outils communs n'ont guère incité les directions à prendre de risques sur un dossier qui touche aussi profondément à la vie personnelle des agents.

Dans l'incertitude, chacun (cadres, agents, syndicats) est parti des situations acquises, pour tenter de les adapter, ou au contraire pour s'y accrocher fermement, en tout cas sans volonté de les remettre en cause.

Ce qui, entre autres conséquences, ramenait forcément le débat sur les effectifs.

- L'annonce de moyens compensant le passage aux 35 heures et la méthode participative choisie par l'AP pour leur répartition ont été, on l'a vu, des facteurs très positifs d'acceptation de la démarche.

Il est clair par contre que l'impossibilité d'apprécier objectivement la diversité des situations (incertitudes juridiques, multiplicité des pratiques, absence d'outil commun) a introduit là aussi de profonds sentiments d'injustice quant au niveau des effectifs obtenus, pourtant non négligeables. Les organisations syndicales ont fort logiquement " privilégié " ce thème de revendication (" on vous vole ").

Il est en outre très probable que le fait d'avoir annoncé dès le départ des compensations significatives n'incitait guère à la recherche des gains de productivité à l'occasion de la réduction du temps de travail de nuit.

3) Quelques réflexions et suggestions

En cas de passage généralisé aux 35 heures, quelques points devront clairement faire l'objet d'une attention particulière. Ceux qui suivent, directement issus de " l'expérience " des 35 heures de nuit, sont livrés à la réflexion de la Mission interministérielle.

a) Nécessité au plan national d'un cadre de référence fixant sans ambiguïté les règles applicables à tous : lois, décrets, circulaires devront permettre à chacun de se situer par rapport aux objectifs, aux principes, aux obligations qui seront retenus au plan national.

Si, en matière d'aménagement du temps de travail, la négociation doit pour être efficace se situer au plan local, elle doit s'inscrire dans un " référent " applicable et respecté par tous. Celui-ci devrait en tout premier lieu poser le principe d'un décompte annuel (les difficultés rencontrées dans le secteur hospitalier incitent à privilégier un décompte horaire).

b) Renforcer ce cadre par l'élaboration d'outils communs de mesure du temps de travail, facteur de cohérence dans la mise en oeuvre.

c) Lier le passage aux 35 heures à une véritable réflexion organisationnelle dans laquelle seront pleinement pris en compte non seulement les intérêts des agents mais aussi l'efficacité du service et en toute priorité l'utilisateur (le contribuable, le malade, le client...)

Ce qui conduirait dès lors à fixer une date limite et à faciliter les discussions dans cette phase préalable : appui méthodologique, proposition d'outils, accord pour des opérations pilotes à caractère réversible... Une éventuelle allocation de moyens ne pourrait survenir que si la réflexion ainsi menée en faisait apparaître la nécessité après prise en compte de tous les gains réalisés au plan de l'organisation.

A cet égard, il me paraît souhaitable de préciser le lien à établir le moment venu entre " passage aux 35 heures " et " accréditation ", proches sur au moins trois aspects : la composante organisationnelle, la conduite du changement, l'évaluation des moyens disponibles et nécessaires.

d) Tout en laissant une réelle capacité d'autonomie au niveau local, ne plus accepter,

sous couvert de maintien des pratiques acquises, des inégalités trop flagrantes.

Cela étant, l'application des textes n'est pas toujours évidente. Malgré l'interdiction - pour les 35 heures de nuit - du cumul des récupérations (jugé peu compatible avec l'objectif recherché d'une baisse de pénibilité), ce cumul est accepté dans la quasi-totalité des cas et présenté sur le terrain comme favorable à l'agent, favorable au malade, favorable au service. Il en est souvent de même pour la nuit de 12 heures. Faut-il faire respecter les textes, les revoir... ou laisser une grande marge d'autonomie aux acteurs locaux dès lors qu'un accord existe ?

La négociation sur ces points sensibles, n'aura de chance d'aboutir que si le cadre national est clairement fixé et si chacun des acteurs - en premier lieu l'utilisateur - y trouve son compte.

C'est-à-dire, en ce qui concerne le secteur hospitalier public, si le malade est bien placé au centre de la réflexion sur l'organisation et si les règles posées en matière de temps de travail permettent à chacun de se situer objectivement par rapport aux autres et par rapport aux obligations nationales.

[Haut de page](#)

Rapport de la mission ROCHE

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

ANNEXE 3

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Synthèses sur :

[l'ensemble de la Fonction publique territoriale](#)

[la Mairie de Lille](#)

[la Communauté urbaine de Strasbourg](#)

[la Mairie du Havre](#)

[la Mairie de Poitiers](#)

[la Mairie de Rennes](#)

[la Mairie de Toulouse](#)

Synthèses sur :

[les Conseils généraux](#)

[le Conseil général du Val-de-Marne](#)

[le Conseil général de Seine Saint-Denis](#)

[le Conseil général des Yvelines](#)

Modèle de questionnaire d'enquête sur l'aménagement du temps de travail réalisé par la Mairie de Mulhouse

[Temps de travail dans les communes, conseils généraux et régionaux à partir de la publication dans la Gazette des Communes](#)

SYNTHESE SUR L'ENSEMBLE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Effectif réels au 31/12/1995 (Sce DGAFP) :

1.447.000

Une situation extrêmement variée et une réglementation commune succincte

Durée du travail :

Il est extrêmement difficile de rendre compte de la durée du travail dans la fonction publique territoriale tant les situations diffèrent en matière de structures (différentes collectivités territoriales, office HLM...), de taille des unités (du village de 800 habitants à la communauté urbaine de 6 000 agents...), de proximité à l'usager (de la mairie au centre d'une bourgade au conseil régional dans la ville chef-lieu du département voisin, ...) ou de multiplicité des métiers (filiales techniques, sociales, administratives, culturelles...). La variété des durées de travail est en premier lieu justifiée par cette grande diversité.

Elle découle de l'objectif de réduction de la durée du travail qui figurait clairement dans les orientations des pouvoirs publics durant la première moitié des années 80 et de l'extension aux collectivités publiques des contrats de solidarité.

Elle s'explique aussi par la décentralisation qui implique une certaine autonomie et le principe, réaffirmé par le Conseil d'Etat, qu'" il appartient au seul conseil municipal de régler l'organisation des services communaux et notamment de fixer la durée hebdomadaire du temps de travail du personnel communal " (CE 10 octobre 1990, Commissaire de la République de Seine-et-Marne c/ Commune de Montereau-Fault-Yonne). Cependant, jusqu'à une période récente, il pouvait être fait aussi référence au principe de parité entre les fonctions publiques mis en avant par le Conseil d'Etat (2 décembre 1994, Préfet du Nord, Préfet de la Région Nord-Pas de Calais). En outre, l'application des dispositions relatives au temps partiel et aux heures supplémentaires fait explicitement référence à la durée du travail dans la fonction publique de l'Etat.

Quoi qu'il en soit, l'absence de texte sur la durée du travail dans la fonction publique territoriale laisse une ambiguïté juridique qui peut être source de blocages et/ou de dérives (mobilité entre collectivités, effets en cascade par extrapolation de la réglementation sur la durée du travail d'une collectivité à une autre. Plusieurs interlocuteurs représentants les collectivités locales reçues par la Mission ont indiqué que l'autonomie et la souplesse dont bénéficient les collectivités locales doivent avoir pour corollaire la fixation de principes clairs qui s'appliquent à toutes.

Aménagement de la durée du travail :

L'organisation du temps de travail est peu réglementée, même si la directive européenne du 23 novembre 1993 donne de nombreux repères (notamment cadres journalier et hebdomadaire, travail de nuit, travail en équipe), de même que la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la Fonction publique et la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social (temps partiel, mi-temps thérapeutique et cessation progressive d'activité).

Congés annuels

Pour les congés, c'est le décret 85-1250 du 26 novembre 1985 qui s'applique, lequel est rédigé de la même façon que le décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 concernant les fonctionnaires de l'Etat.

La définition annuelle des horaires

Pour la Fonction publique territoriale, aucun texte n'interdit de procéder à une modulation des horaires. La loi du 27 décembre 1994 a apporté quelques précisions en proposant, " à titre exceptionnel " et pour une durée limitée dans le temps, le décompte sur une année du travail à temps non complet et à temps partiel. L'article 60 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la FPT reprend les dispositions relatives au temps partiel annualisé en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat. Pour le temps non complet, cette expérimentation est également prévue sur demande de l'agent ou, si les nécessités de service le justifient. Mais, faute de décret d'application, cette mesure n'a pu être juridiquement mise en oeuvre. Pour le temps partiel, le décret d'application a été pris (décret 95-469 du 24 avril 1995).

L'horaire variable

L'horaire variable dans les collectivités locales a fait l'objet d'une circulaire du 5 mai 1983, qui transpose en les adaptant aux spécificités des collectivités les dispositions de la circulaire du 10 mars 1983 relative à l'horaire variable dans les administrations de l'Etat. Cette circulaire est purement indicative et ne s'impose nullement aux collectivités locales.

Le temps partiel

L'ordonnance n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires ou agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif concerne, entre autres, la Fonction publique territoriale. Le temps partiel ne peut être inférieur au mi-temps.

Le temps non complet

La Fonction publique territoriale, contrairement à la Fonction publique de l'Etat, se caractérise par l'existence d'emplois à temps non complet pour des personnels titulaires. Cette notion s'applique à des situations où une collectivité a des besoins permanents qui ne nécessitent pas un plein temps (cas des secrétaires de mairie dans les petites collectivités, professeurs d'enseignement artistique dans une grande commune). Le statut de ces agents est réglementé par le décret du 20 mars 1991. Le cumul d'emplois à temps non complet ne peut amener à dépasser de plus de 15 % l'équivalent d'un temps plein.

Les heures supplémentaires

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précise que " l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ... fixe ... les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ".

Durée du travail et aménagement de cette durée

La durée hebdomadaire du travail et les congés

Une étude sur l'aménagement du temps de travail a été réalisée par l'observatoire de la fonction publique territoriale à partir des données de l'année 1995, concernant un effectif total de près de 353 000 agents, répartis dans 336 structures. Ces constatations portent sur une large part des effectifs des communes de plus de 20 000 habitants (44 % des communes de 20 à 50 000 habitants, 60 % des communes de 50 à 100 000 habitants, 82 % des communes de 100 à 200 000 habitants et les dix communes de plus de 200 000 habitants), 89 % des conseils généraux, 58 % des conseils régionaux, sept des neuf communautés urbaines et 49 % des offices d'HLM ou des OPAC de plus de 10 000 logements.

Ce recensement met en évidence une durée hebdomadaire sur les semaines travaillées souvent inférieure à 39 heures :

- 46 % des administrations interrogées sont restées à 39 heures ;

- 25 % se situent entre 37 et 38 heures ;
- 23 % appliquent une durée hebdomadaire entre 35 et 36 heures.

Cette étude n'a pas chiffré l'incidence des congés supplémentaires octroyés sur la durée hebdomadaire moyenne. Cette incidence est pourtant importante, trois jours de congés supplémentaires équivalant à une diminution d'une demi-heure de la durée hebdomadaire moyenne.

Ainsi, une étude de l'assemblée des présidents des conseils généraux de France (APCG) montre que, en moyenne, les départements attribuent 4 jours de congés supplémentaires à leurs agents (le département le plus généreux en accordant 12). La durée de ces congés varie souvent en fonction des filières et s'accroît dans les filières médico-sociale, culturelle et technique. Ces congés sont accordés dans les trois quarts des cas à l'occasion d'un jour férié ou d'un pont. Ils peuvent l'être aussi sur des critères d'ancienneté de service.

Une enquête réalisée récemment par la Gazette des communes auprès d'une part importante de collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants (régions, départements et communes) met en évidence des durées hebdomadaires moyennes (avec prise en compte des congés supplémentaires octroyés par application de l'instrument de mesure homogène de la Mission) allant de moins de 27 h 30 pour une petite commune à 39 heures pour plusieurs communes, un département d'outre-mer ou une région de l'est de la France, en passant par près de 30 heures pour une importante municipalité de la région lyonnaise ou 32 heures pour une commune de la région parisienne. Ces données doivent vraisemblablement être affinées pour tenir compte de la réalité multiforme des situations de terrain.

Ceci révèle néanmoins que 25 % des collectivités locales de l'étude connaissent officiellement une durée du travail hebdomadaire moyenne inférieure ou égale à 35 h.

A l'occasion des déplacements ou enquêtes qu'elle a effectués, la Mission a constaté des horaires hebdomadaires moyens variant de près de 31 h 30 (pour un service de soins à domicile d'une commune du sud-ouest de la France) à près de 38 heures (pour un service administratif de la même commune, un conseil général ou une mairie de l'est de la France).

A l'intérieur d'une même collectivité, ces horaires moyens peuvent varier d'un service à l'autre. Ainsi, à Amiens où la durée hebdomadaire est fixée à 39 heures, les " agents effectuant des travaux pénibles et insalubres " bénéficient des 35 heures tandis qu'un système de bonification permet une variabilité du temps de travail entre 35 et 39 heures pour les agents ayant des horaires contraignants (rythme saisonniers, travail du samedi ou du dimanche...). De même à Poitiers, où l'horaire hebdomadaire sur les semaines travaillées est en principe de 38 h 45, les agents peuvent n'effectuer que 35 heures (réseau des médiathèques, agents travaillant en 3 x 8 – péagistes des parkings) ou même 32 heures (services de soins à domicile).

Enfin, la Mission a rencontré des cas de temps de travail hebdomadaires irréguliers, plus ou moins formalisés (service des sports et des soins à domicile à Poitiers) et des cas de temps de travail annualisés (activités scolaires et périscolaires à Poitiers).

L'ouverture des services au public

L'enquête du CNFPT indique que plus du tiers des collectivités répondantes ont élargi les plages d'ouverture au public de certains de leurs services.

Ce sont essentiellement des communes, des OPHLM et des OPAC.

Les services concernés par ces mesures varient selon le type d'administration :

- dans les communes, sur 87 situations décrites, on trouve par ordre d'importance décroissante, d'abord des services de l'état civil/élections/pompes funèbres ..., puis des services d'accueil, services administratifs ;
- dans les départements, viennent en tête les archives départementales, les services médico-sociaux/laboratoires, puis les services culturels ;
- dans les offices d'habitation à loyers modérés sont cités en premier l'accueil, la gestion

locative, les services administratifs.

Les horaires variables

Sur l'échantillon de l'observatoire de la FPT, plus des deux tiers des administrations ont mis en place un système d'horaires variables, le plus souvent applicable uniquement dans certains services. Pour les conseils généraux, cette proportion approche les trois quarts.

La Mission a pu constater que les horaires variables étaient souvent pratiqués dans la filière administrative (Rennes, Le Mans, Poitiers, Pau), le contrôle des horaires se faisant soit par pointeuse, soit par fiche manuelle - contrôlée ou non par le chef de service.

La modulation et/ou la définition annuelle des horaires

Les enquêtes de la Mission ont permis de constater que certaines communes avaient développé des démarches innovantes d'aménagement du temps de travail, ou avaient engagé des réflexions ou des discussions sur ce thème. Ces initiatives sont motivées par le souci d'améliorer la qualité du service offert aux usagers, notamment au travers de l'élargissement des périodes d'ouverture, et de répondre aux besoins de qualité de vie des agents.

Les initiatives des collectivités locales constituent un terreau de réflexion sans équivalent dans le reste de la fonction publique qui ont été particulièrement utiles à la Mission, qu'il s'agisse des outils introduits ou de la méthodologie adoptée.

Ces démarches ont en général répondu à leurs objectifs et ont souvent permis des recrutements à masse salariale constante.

Le temps non complet

Cette modalité qui n'existe pas dans la Fonction publique de l'Etat, permet au gestionnaire local d'adapter, dès leur recrutement, la durée hebdomadaire du travail des personnels aux besoins du service. Elle ne doit donc pas être confondue avec le temps partiel, comme cela est souvent le cas, notamment dans les décomptes statistiques.

L'enquête réalisée par le CNFPT précise que la possibilité de créer des emplois à temps non complet est utilisée par 69 % des collectivités et établissements de l'échantillon. Ce sont surtout les communes (80 à 91 % d'entre-elles) qui sont entrées dans cette démarche et un peu plus de la moitié des départements. L'emploi à temps non complet représente 6,3 % des effectifs des communes et 5,6 % des OPAC. Pour les autres administrations, sa part est résiduelle.

Cette pratique concerne essentiellement des non titulaires (58 des temps non complet), des femmes (88 %), la catégorie C (84,6 %) et la filière technique (58,8 %). 7 agents sur 8 relèveraient d'un cadre d'emploi, car effectuant plus de 19 h 30 par semaine, et un sur 5, de la CNRACL car travaillant au moins 31 h 30 par semaine. Sur un peu plus de 6 000 activités décrites, on observe que ces personnels se partagent, pour l'essentiel, entre deux types d'activités, les fonctions entretien (52 %) et les fonctions liées à l'école (20 %). 8 % au moins de ces emplois sont annualisés.

Le temps partiel

Selon l'enquête de l'observatoire, le temps partiel concerne 9,2 % de l'effectif étudié. Il est plus fréquent dans les unités importantes. Cette proportion atteint en effet 20,3 % dans les conseils généraux, 11,3 % dans les conseils régionaux, contre 5 % pour les villes de moins de 200 000 habitants.

Les agents bénéficiaires sont essentiellement les femmes (97 %), la catégorie C (54 %) et la filière administrative (près de la moitié). Plus de la moitié de ces temps partiels correspondent à la quotité de 80 %. Le mi-temps ne représente que 10 à 14 % des effectifs en temps partiel, sauf dans les communes de moins de 100 000 habitants où ce pourcentage est supérieur.

La Mission a pu constater que le travail à temps partiel était largement répandu et représentait une part non négligeable des effectifs permanents : 5 % à Limoges, 7 % à Pau, 8 % à Marseille, 8,5 % à la communauté urbaine et à la ville du Mans, 9 % à Poitiers, 12 % à Rennes, 24 % au conseil général des Yvelines. L'augmentation de la part des agents à temps partiel a le plus

souvent été constatée depuis 1995 (année sur laquelle porte l'enquête du CNFPT).

Le travail en équipe

Les enquêtes de la Mission confirment sa pratique régulière dans les collectivités locales, essentiellement pour les services techniques ou les services culturels.

Les permanences et astreintes

De nombreuses collectivités enquêtées ou contactées par la Mission font état de permanences et d'astreintes, parfois en grand nombre. Celles-ci donnent lieu à des récupérations ou indemnités. Il peut parfois y avoir un cumul des deux.

Les heures supplémentaires

Les données générales fournies par l'enquête du CNFPT sont difficilement exploitables. Il peut seulement être observé (heures effectives et/ou fictives) que les régions et les communautés urbaines accordent un nombre d'heures supplémentaires moyen par agent qui dépasse 30 h/an, donc plus que les communes (21 h/an), les OPHLM (15 h/an) et les départements (10 h/an).

L'enquête montre que certains services sont particulièrement concernés par les heures supplémentaires : services techniques, services des fêtes et des cérémonies, services de police et cabinet du Président (de département ou de région).

La Mission a rencontré en la matière des situations très diverses allant d'un strict contingentement des heures supplémentaires à la survivance de régimes semi-forfaitaires.

Les rapports annuels (grandes villes et villes moyennes) adressés à la Mission montrent que les heures supplémentaires sont nombreuses et donc coûteuses pour les collectivités. Des récupérations en temps ont parfois été introduites.

Leur niveau, et, surtout, leur part dans la masse salariale (que la présentation différenciée des bilans n'a pas permis d'exploiter pertinemment), varient toutefois dans des proportions importantes d'une collectivité à l'autre.

En 1997, certaines communes ont connu une hausse des budgets d'heures supplémentaires : à Marseille (où elles représentent un montant de 16.781.275 F), à Nantes (10.747.853 F, + 15 %/1996).

D'autres communes ont connu une diminution de la masse des heures supplémentaires : à Rennes (où elles représentaient un montant de 2.457.563 F), à Lyon (14.550.149).

A Limoges, il existe des heures supplémentaires forfaitaires, qui sont considérées comme un complément de rémunération. Les heures supplémentaires correspondant à des travaux effectivement réalisés en dehors du temps normal de travail ont fait l'objet en 1997 :

- d'un versement de rémunération à 336 agents, pour un total de 26 000 heures, soit 77,4 h en moyenne par agent concerné par ces heures supplémentaires ;
- d'une récupération de temps de travail pour 871 agents pour, au total, 57 000 heures, soit 65,44 h en moyenne par agent concerné par ces heures supplémentaires.

Au Mans, les heures supplémentaires, qui ouvrent droit, soit à rémunération, soit à récupération de temps équivalente, ont concerné en 1997 environ 400 agents de la ville (1 784 agents) et un peu plus de la communauté urbaine (1 765 agents).

A Marseille, les rémunérations accessoires représentent 9,56 % de la masse salariale. 8 % d'entre-elles sont constituées d'heures supplémentaires, lesquelles sont en augmentation.

A Grenoble, les heures supplémentaires étaient en moyenne de 65,4 h par agent permanent.

Le rapport d'activité de la ville de Clermont-Ferrand montre que les heures supplémentaires (représentant un montant de 2.963.920 F) sont très inégalement réparties sur l'année, présentant un important caractère saisonnier.

Une prise en compte ancienne des enjeux de la réduction et de l'aménagement du temps de travail

Quelques traits communs expliquent que l'aménagement du temps de travail ait été abordé depuis longtemps par certaines collectivités territoriales. Il s'agit tout d'abord de la qualité d'élu des décideurs mais également d'un environnement juridique et budgétaire plus souple que celui de la Fonction publique d'Etat.

Un dirigeant responsable devant les usagers

La direction des collectivités territoriales incombe aux élus qui sont directement responsables devant leurs électeurs de la qualité et du coût des services offerts. Ils sont en conséquence dans l'obligation de veiller à l'équilibre des réformes entreprises entre besoins du public et aspirations des agents.

L'augmentation des charges de personnel peut en effet influencer sur les taxes locales, et n'est justifiable auprès des électeurs que par un plus pour les usagers-contribuables : ouverture des services sur une plus large plage, qualité du service, création d'emplois...

Un budget intégralement décidé localement

Au delà des contraintes, le budget est examiné globalement, ce qui permet de mieux apprécier le poids relatif des emplois publics dans les dépenses alors que, pour les services de l'Etat, cette visibilité n'existe qu'au niveau central, les entités locales ne pouvant que marginalement basculer des crédits de fonctionnement en crédits de personnel.

En définitive, l'élu est contraint par ses électeurs d'optimiser les moyens budgétaires. Mais il dispose pour cela d'une certaine latitude en matière de négociation et de quelques facilités juridiques.

Des possibilités juridiques particulières

Il s'agit notamment de l'embauche à temps incomplet, qui permet une adéquation plus précise des effectifs aux besoins, et des contrats de solidarité mis en place au début des années 80.

Les emplois à temps non complet

La Mission a relevé une proportion d'agents à temps non complet de près de 11 % des effectifs à Rennes. Par ailleurs, la commune de Mons-en-Baroeul lui a signalé qu'elle envisageait, dans une logique de partage du travail, de remplacer les postes vacants par des emplois à temps incomplets sur la base d'une durée de 31 h 30 (y compris pour les emplois " nécessitant une qualification préalable "). Cette démarche conduirait à la gestion concomitante de deux régimes de temps de travail hebdomadaire, les agents en poste ne pouvant être contraints à accepter un emploi à temps réduit.

Les contrats de solidarité

De nombreuses collectivités ont réduit la durée du temps de travail dans le cadre de contrats de solidarité dans le début des années 80. C'est le cas de certaines communes visitées par la Mission : Rennes, Mondeville, Pau, Le Havre (sur la base de 35 heures hebdomadaires), Le Mans (sur la base de 36 h 30) et Limoges (sur la base de 37 heures).

Cette démarche s'est en général accompagnée :

- de créations d'emplois ;
- de la limitation stricte des heures supplémentaires (seules les heures en petit nombre et réellement effectuées peuvent être indemnisées) ;
- de l'accroissement des plages d'ouverture des services au public ;
- de l'aménagement de certains dispositifs locaux (nouvelles modalités pour les services d'astreinte, suppression des pauses casse-croûte...).

Des expériences intéressantes d'ARTT

A l'occasion de déplacements ou d'enquêtes écrites, la Mission a pris connaissance de nombreux dispositifs d'ARTT récemment mis en place ou en cours de finalisation. Un point particulier a été fait sur les démarches engagées par des conseils généraux (cf. fiche jointe).

Les négociations ont notamment porté sur certaines modalités d'aménagement du temps de travail : annualisation du temps de travail (et notamment des temps non complets ou des temps partiels), compte épargne-temps, horaires saisonniers, allongement des horaires d'ouverture des services (notamment le samedi), polyvalence des agents ou travail en " quart ".

Les expériences suivantes ont été portées à la connaissance de la Mission.

Au Conseil général des Landes, la négociation a conduit en mai 1997 à une réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires avec maintien du salaire et embauche de 46 agents contre une ouverture du service au public étendue (notamment pendant la pause méridienne), des efforts en matière de polyvalence et un calcul de la durée du travail sur la quinzaine.

Au Conseil général de Haute-Garonne, un accord sur le passage aux 35 heures (qui devrait être effectif en 1999) retient également le principe de la récupération d'une journée tous les 15 jours.

Au Conseil général de la Haute-Vienne, le dispositif d'ATT mis en œuvre fin 1998 s'appuie sur une large étude organisationnelle, la réduction du temps de travail devant s'accompagner d'une amélioration de la qualité du service rendu au public, d'une réflexion sur le temps partiel, de la création de 41 emplois et d'une évolution du régime indemnitaire.

Au Conseil général du Val de Marne, suite à une demande des syndicats, une étude sur l'ARTT a été engagée, insistant particulièrement sur les amplitudes d'ouverture des services au public et les conditions de travail des agents. Une réflexion sur la création d'emplois a été menée. Un comité de pilotage paritaire a été mis en place pour le suivi et la coordination de la démarche. Une réduction de la durée du travail sans diminution de salaire est souhaitée avant le 1er janvier 2000. La démarche a été développée dans une note du cabinet Jean Planet.

Le Conseil général de Seine Saint Denis s'est également engagé dans une réflexion sur la perspective des 35 h qui est une opportunité pour la modernisation des services et pour répondre aux attentes des agents en terme de qualité de vie. L'hétérogénéité des situations de temps de travail est toutefois vue comme une difficulté particulière des Conseils généraux.

La ville de Perpignan avait engagé en 1996 une dynamique de passage aux 32 heures sur 4 jours, payées 37 ou 38 heures (soit avec réduction de salaire) avec la création de 200 emplois (à 32 heures payées 35 ou 36 heures). Ce projet nécessitant une aide de 50 000 F par an et par emploi créé n'a pas été mis en œuvre.

La ville du Havre qui pratique les 35 heures depuis 1982, a mis en place de nombreuses modalités d'aménagement du temps de travail :

[Haut de page](#)

- l'annualisation du temps de travail pour les agents à temps non complet (enseignement artistique et professionnel) ;
- l'annualisation du temps partiel selon deux formules : travail trois semaines sur quatre ou bien congés couvrant toutes les vacances scolaires ; selon l'ancienneté acquise par l'agent (qui bénéficie alors de jours de congé supplémentaires), la quotité de temps travaillé oscille pour les deux formules autour de 80 à 90 % ; ce temps partiel annualisé facilite le remplacement des agents absents (par des contractuels ou par des équipes volantes composées de titulaires) ;
- la mise en place d'un outil d'aide à la gestion du temps de travail (horaires variables) ;
- le travail en horaires saisonniers, notamment pour les agents du service espaces verts;
- l'ouverture des services de l'état-civil le samedi matin sur la base d'un travail en cycles ;

- le travail dit en quart pour les secteurs d'activité fortement mécanisés permettant ainsi l'utilisation des équipements 14 heures par jour (services du nettoyage : deux équipes se relaient de 6 h à 21 h) ;

- le contrat épargne-temps permettant aux agents d'épargner jusqu'à 12 jours par an, sur une durée pouvant aller jusqu'à trois ans, afin d'obtenir un congé pour réaliser un projet associatif à caractère humanitaire, social, sportif ou culturel.

L'originalité de cette situation tient notamment à la large palette des solutions disponibles en fonction de la problématique propre à chaque service et aux agents

A Lille, où la durée est de 35 h depuis 1981, le processus d'aménagement de la durée du travail est poursuivi dans le but d'améliorer la qualité du service, le coût de son exécution (qui peut être amoindri sans diminuer la masse salariale comme cherchent à le faire certaines communes) et de répondre aux attentes des agents en matière de gestion du temps. Une modulation des horaires a été engagée. Une démarche participative a été décidée : après un état des lieux, il est notamment prévu une réflexion collective sur l'aménagement de l'organisation et du temps de travail incluant les partenaires sociaux et les administrés au travers des conseils de quartier. Une déconcentration de la démarche par service et par catégorie de personnel a été envisagée.

A Rennes, une démarche originale a été initiée par le " groupe égalité des chances ", composé de fonctionnaires féminins, avec la mise en œuvre d'un compte épargne-temps dans le cadre d'un projet d'aménagement du temps de travail, dépassant par hypothèse le cadre des 35 heures, ce régime étant déjà applicable à Rennes.

A Laxou, une démarche innovante de partage du travail a été mise en œuvre avec une diminution du temps de travail de 39 à 37 heures, avec réduction de la rémunération (réduction de la prime de fin d'année, soit une réduction de 2 % de la rémunération annuelle, acceptée par 98 % du personnel) et la création d'emplois.

A Mulhouse, l'annualisation du temps de travail a été expérimentée en 1998 dans quelques services pilotes. Les objectifs suivants ont été fixés : maintien de la durée théorique de travail (38 heures), diminution du volume des heures supplémentaires et amélioration de la prestation apportée au public à moyens constants. Les services concernés ont été ceux des affaires juridiques, de l'aide sociale (horaires d'été) et de l'animation culturelle.

A Strasbourg (communauté urbaine et municipalité), une démarche de réduction du temps de travail a été lancée en 1996 avec comme objectifs la création d'emplois et l'amélioration du service rendu à l'usager, à fiscalité constante. Des marges de manœuvre financières ont été dégagées en réduisant la contribution publique à la mutuelle des agents et les pensions de droit local. Il est également envisagé de réduire les heures supplémentaires non forfaitaires (correspondant notamment au travail du dimanche) et de supprimer les indemnités complémentaires de certains agents pour des activités en dehors de leur emploi.

Ce plan, mis en œuvre de manière échelonnée de juin 1997 à 2000, prévoit les principales modalités suivantes :

- annualisation de la durée du travail ;
- travail sur 4 jours sur la base de 35 heures hebdomadaires ;
- intégration des heures de travail du dimanche dans l'horaire courant avec une compensation horaire (quatre heures travaillées le dimanche sont comptabilisées pour cinq) ;
- prise des pauses sur le lieu de travail ;
- compte épargne-temps ouvert pour 10 ans, alimenté dans la limite de 10 jours par an au moyen d'heures supplémentaires ou de primes de fin d'année, avec un droit de tirage entraînant une absence d'une durée minimum de 3 mois (avec mobilité à l'issue de ce congé) ;
- plan de réduction de l'absentéisme (analyse des causes, travail sur la mobilisation des

agents et sur les conditions de travail, politique médico-sociale, reformulation périodique des règles applicables).

Sur la méthode, le cahier des charges précise les principes ayant régi la conduite de la démarche :

- principe de réalité : pas de solution unique au sein de la collectivité compte tenu de la diversité des situations ;
- principe de solidarité : l'objectif étant de transformer les tâches actuellement accomplies par les agents en place par des emplois nouveaux, une solidarité est nécessaire au sein des équipes de travail (pour faciliter une nouvelle organisation du travail) et entre les services (l'attribution des emplois nouveaux étant "appréciée de manière globale et non comme une contrepartie systématique des solutions engagées dans chacun des services") ;
- principe de responsabilité : tous les acteurs doivent garantir la qualité du service public ;
- principe de transparence : information et concertation permanentes au sein des services ;
- principe de légalité : respect des règles européennes et nationales régissant le temps de travail (pause méridienne et durée journalière du travail notamment) ;
- principe du juste équilibre entre les attentes des habitants et les aspirations des agents.

L'analyse de ces expériences montre que certains facteurs facilitent le processus d'ARTT :

- l'affichage clair, dès le départ, des objectifs et du champ de la réflexion, celui-ci devant être ouvert pour permettre une véritable négociation mais également ciblé pour poser la question de la nouvelle organisation et de la recherche de gains de productivité ;
- une bonne connaissance des besoins du public, des aspirations des agents et de la réalité des pratiques des services ;
- une large politique de communication auprès des représentants des personnels, des agents et des usagers ;
- l'adaptation des réponses d'aménagement du temps de travail en fonction des particularités des services et des agents

SYNTHESE SUR LA MAIRIE DE LILLE

Entretien avec M. BAJU
directeur des ressources humaines de la ville de Lille
27 avril 1998

Une durée de travail hebdomadaire de 35 h depuis 1981

Les agents de la mairie de Lille travaillent 35 h hebdomadaires depuis 1981. Cette mesure, pour

laquelle une charte fut réalisée, s'est accompagnée de la création de près de 400 emplois et d'un élargissement de l'amplitude des horaires d'ouverture des services. Il y eut par ailleurs un plan de formation important pour développer la polyvalence des agents.

Les projets actuels

La municipalité de Lille ne s'oriente pas aujourd'hui vers une durée hebdomadaire inférieure aux 35 h en vigueur depuis 17 ans (certaines organisations syndicales le souhaiteraient mais la revendication est plus forte sur d'autres sujets) mais entend développer l'aménagement du temps de travail dans le but de créer davantage de souplesse dans le fonctionnement de ses services. Ceci doit passer selon M. BAJU par une augmentation de l'amplitude de fonctionnement des services et une modernisation de l'organigramme. D'ores et déjà, de nombreux équipements sportifs et culturels sont ouverts le samedi, voire le dimanche.

M. BAJU a également abordé le sujet des horaires variables et de l'annualisation qu'il estime simples et leur rapport avec les heures supplémentaires : à la mairie de Lille, les heures de travail pourront varier entre 30 h et 40 h sans ouvrir droit au paiement d'heures supplémentaires. Celles-ci seront en revanche payées à partir de 5 h au delà de la durée hebdomadaire de 35 h : si l'agent effectue 40 h, il percevra 1 h supplémentaire. A la fin de l'année, l'agent disposera d'un panier d'heures supplémentaires.

M. BAJU précise par ailleurs que seront mises en place des équipes du matin et des équipes de l'après-midi, y compris le samedi.

M. BAJU précise que les horaires variables sont toutefois difficilement gérables en l'état actuel (cas des agents pointant pour les autres) : il convient selon lui de s'orienter vers un système qui responsabilise les chefs de service.

La démarche envisagée est la suivante :

Envoi d'un questionnaire aux différents services qui, dans la FPT, s'organisent souvent eux-mêmes : plages de fonctionnement, problèmes rencontrés dans le fonctionnement du service public, avec les autres services (il existe en effet des horaires différents selon les activités, ce qui peut créer des dysfonctionnements).

Réflexion collective sur l'aménagement de l'organisation et du temps de travail incluant les administrés au travers des conseils de quartier.

Un groupe de travail sera mis en place pour analyser l'existant auquel les organisations syndicales seront associées. Il n'y aura pas de négociation globale mais une négociation par service ou même par établissement et par catégorie de personnel. A côté d'un protocole d'accord, il y aura une charte par service. La démarche ne doit toutefois pas être trop rapide pour M. BAJU.

Les obstacles rencontrés :

Une part importante des problèmes rencontrés est constituée par les heures supplémentaires qu'il convient de limiter, de plafonner. Pour M. BAJU, les organisations syndicales sont conscientes qu'elles constituent un obstacle à l'emploi mais savent qu'elles représentent un acquis pour les agents. Dès lors, l'action en vue de les réduire ne constitue pas un thème fort de mobilisation.

Les problèmes spécifiques de la fonction publique territoriale et les chantiers à ouvrir

Pour M. BAJU, la FPT est trop éclatée, se caractérisant par des horaires, des rémunérations, parfois en nature, et des congés très différents y compris au sein d'une même collectivité. Il évoque le cas de nombreuses dérives dues à un système trop laxiste. Selon une source CNFPT, 28 % des communes sont entre 35 et 39 h hebdomadaires, 35 % font 35 h, certaines collectivités sont en deçà de 30 h. M. BAJU a également évoqué le recrutement de non titulaires sur tout type de postes selon des salaires inadaptés et très variables selon les contrats à qualifications et missions identiques ou la possibilité des mairies de créer des associations avec des rémunérations différentes. Une réglementation s'impose par conséquent.

M. BAJU précise parallèlement qu'aujourd'hui, la plupart des collectivités ne peuvent plus se permettre des recrutements alors qu'elles ont des besoins nouveaux. Il estime que l'ATT est la solution de la nécessaire restructuration. Elle ne sera toutefois possible que si l'agent y trouve son avantage :

L'ATT est aujourd'hui une nécessité pour les communes qui ne lui accordent pas l'intérêt qu'elle devrait susciter

M. BAJU précise que les villes doivent aujourd'hui redéployer leurs services, développer leur souplesse de fonctionnement. Elles doivent aborder le chantier de l'aménagement de la durée du travail sous l'angle de l'emploi. S'il reconnaît que les recrutements sont coûteux, il estime que le statu quo sur l'aménagement et l'organisation du travail est le plus coûteux. Il précise à titre d'exemple que dans sa ville certains agents perçoivent mensuellement jusqu'à 4000 F d'heures supplémentaires. Une mesure importante serait de limiter le recours à ces dernières pour le remplacement d'agents absents. Il reconnaît que de nombreuses communes ne cherchent qu'à valoriser la réalisation d'économies par diminution de la masse salariale et ne se préoccupent pas de l'ATT qui leur serait pourtant très utile. Il estime que l'ATT peut satisfaire ce souci d'économie mais permettra aussi augmenter la durée d'ouverture des services et d'améliorer la qualité de vie des individus.

Il estime qu'en l'absence de mesures parallèles d'aménagement du temps de travail, de plages horaires élargies, la RTT ne créera pas d'emplois.

Pistes pour une mise en oeuvre de l'aménagement-réduction de la durée du travail dans la FPT

M. BAJU estime qu'il convient de mettre en place un système plus simple et plus cohérent en matière d'horaires, d'heures supplémentaires et de primes dans la FPT. Il précise en effet que ces aspects n'ont pas vraiment bougé depuis 10 ans alors que les missions et le fonctionnement des collectivités territoriales ont énormément évolué. Il est favorable à l'élaboration d'un texte cadre qui ne fixerait que des maxima et des minima, à l'image de ce qui figure dans le code du travail.

Il souligne que l'ATT doit laisser à chacun la possibilité de s'exprimer car elle ne s'imposera pas contrairement à la RTT mais précise que les agents lui sont beaucoup plus favorables que ne le laisse supposer la position d'une partie des organisations syndicales (en particulier sur l'annualisation).

Les incidences de la NBI

M. BAJU estime que la nouvelle bonification indiciaire est très coûteuse (plus de 12 millions de francs par an à Lille) et ingérable dans la fonction publique territoriale (les agents n'acceptent la mobilité qu'en fonction de la NBI). Il cite plusieurs exemples qui ouvrent droit à la NBI :

le cas des fonctions d'accueil, nombreuses dans les grosses villes ;

le travail dans les quartiers dégradés ; ceci pose un problème pour les services techniques intervenant en partie dans les quartiers dégradés dont les agents réclament une part de la NBI.

En revanche, les agents de catégories C, moins rémunérés, ne sont pas dans la réalité concernés par la NBI car considérés comme des agents d'exécution.

**SYNTHESE SUR LA COMMUNAUTE
URBAINE DE STRASBOURG**

Entretien avec M. DERVAUX, chef de service au sein de la direction des ressources humaines de la communauté urbaine de Strasbourg - 9 juillet 1998

M. DERVAUX a précisé d'emblée la particularité de Strasbourg, constituée par une administration commune pour la municipalité et la communauté urbaine (depuis 1978). La CUS comprend 420 000 habitants. L'administration de la CUS emploie 6 000 agents

La démarche de réduction de la durée du travail engagée à Strasbourg

La démarche de réduction de la durée du travail a été lancée en octobre 1996 par Mme TRAUTMANN suite à une rencontre avec les organisations syndicales. L'objectif affiché par ces dernières est la création d'emplois. (Toutefois, avant 1996, le maire s'était déjà montré favorable à la mise en oeuvre d'un projet ARTT, dans le but notamment de réduire l'absentéisme).

Suite à des négociations au printemps 1997, le cahier des charges a été validé en CTP en mai 1997. M. DERVAUX pilote la mission d'organisation en appui auprès des services. Pour Mme TRAUTMANN, les objectifs de la démarche ARTT sont l'amélioration du service aux usagers, de la qualité de vie et des conditions de travail des agents et la création d'emplois. Toutefois, cette dernière devra être réalisée à fiscalité constante.

Afin de dégager des marges de manoeuvre pour cet objectif, la CUS a décidé de réduire sa contribution à la mutuelle des agents, de procéder à une décade des pensions de " droit local " (Alsace-Moselle). Elle s'est engagée par ailleurs à réduire les heures supplémentaires non forfaitaires (lesquelles équivalent à 17 millions de francs correspondant notamment au travail le dimanche de certains agents : police municipale, agents du nettoyage, musées, piscines, toilettes publiques, animation). Il s'agit aussi de supprimer les indemnités complémentaires de certains agents en dehors de leur temps de travail qui ressemblent beaucoup à des cumuls d'emplois publics. Enfin, le rappel du principe de non report des congés devrait être rappelé.

L'ensemble de ces opérations devraient permettre d'économiser 15 millions de francs et de dégager 120 à 150 emplois.

Des services devraient passer à 35 h dès la fin de cette année.

La CUS envisage d'annualiser la réduction de la durée du travail. Ainsi, les agents continueront à travailler 39 h certaines semaines tandis que la durée diminuera de manière importante au cours d'autres semaines, lorsque l'activité est moins importante. Au delà d'un plafond hebdomadaire de 39 h, il s'agira d'heures supplémentaires. M. DERVAUX a précisé que les 35 h sur 4 jours sont envisageables si l'on fixe un effectif minimum par service.

La démarche ARTT dans sa globalité ne fait pas l'objet d'une opposition syndicale, même si les syndicats ont manifesté des réticences sur certains aspects (par exemple, la CFTC est contre le travail le dimanche). En définitive, un seul syndicat s'est prononcé contre le projet, les 3 autres s'étant abstenus.

L'aménagement du temps de travail

7 thèmes transversaux ont été arrêtés pour l'aménagement du temps de travail :

- les horaires de travail ;
- les congés ;
- les horaires variables ;
- les pauses ;
- le compte épargne-temps ;
- le travail le dimanche ;
- le plan de réduction de l'absentéisme.

7 services pilotes ont été arrêtés dès l'automne 1997. Ils sont aujourd'hui 17. L'ensemble des agents sera concerné à la fin de l'année 2000.

La durée du travail et les congés : les syndicats ont accepté un comptage en heures des congés (189 h). Le report ne sera plus pratiqué et un accord préalable sera rétabli pour les prendre. Avec 213 jours travaillés (en tenant compte des congés et des jours supplémentaires de congé), les agents travaillent 211 jours sur l'année, ce qui représente 1 500 heures sur la base de 35 h hebdomadaires.

Les heures supplémentaires et le travail le dimanche : Certains agents travaillent 39 h dont le dimanche (musées, piscines, toilettes publiques) avec des indemnités particulières qui peuvent être très importantes. L'indemnité sera réduite de 50 %. Un décompte particulier sera créé pour le dimanche (4 h travaillées ce jour vaudront 5 h). Pour les policiers et les agents du nettoyage, le travail le dimanche ne sera plus effectué en heures supplémentaires mais sera intégré dans l'horaire normal de travail. M. DERVAUX reconnaît que ce dispositif et la diminution des heures supplémentaires va entraîner une baisse des rémunérations et qu'il s'agit d'un réel problème pour certaines catégories de personnels.

Les pauses seront prises désormais systématiquement sur le lieu de travail avec une multiplication des lieux de pauses communs à tous les services, ce qui supprimera le temps de déplacement pour la pause s'agissant des équipes dispersées.

Le compte épargne temps n'existe pas dans le statut des fonctionnaires. Néanmoins la CUS s'est engagée dans cette voie essentiellement pour l'encadrement, souhaitant reprendre le dispositif en vigueur dans le code du travail. Le compte sera ouvert pour 10 ans sans plafond. Il pourra être alimenté dans la limite de 10 jours par an au moyen d'heures supplémentaires ou de primes de fin d'année. Le tirage minimum sur le compte sera de 3 mois (avec mobilité après congé). M. DERVAUX souligne que le CET sera géré alors que les reports ne le sont pas.

L'absentéisme est évalué à 7 % à la CUS (taux moyen national : 6 %). Si M. DERVAUX souligne que ce taux est assez faible pour une grande ville, un plan de réduction de l'absentéisme sera néanmoins mis en oeuvre pour accompagner la politique d'ARTT. Il sera procédé à un rappel du rôle de l'encadrement pour faire respecter l'horaire. Un régime d'abattement en fonction de l'absentéisme sera par ailleurs mis en oeuvre s'agissant des indemnités (prime composé pour moitié d'une prime d'assiduité).

Concernant l'horaire variable, M. DERVAUX souligne qu'il existe trop souvent une confusion entre les plages fixes (8 h 30-12 h 30, 14 h 30-16 h 30) et les horaires d'accessibilité au public (8 h-17 h du lundi au vendredi). 5 plages fixes communes à tous les services de la CUS de 3 h sur la semaine sont prévues. Certaines seront définies au niveau des services. Il existe enfin un compte débit-crédit de 12 h sur le mois.

Enfin ont été abordés les outils de suivi et de gestion du temps de travail : M. DERVAUX a précisé qu'il y aura recours à un système de badgeage plus sophistiqué (il n'y a pas actuellement d'informatisation) mais estime que c'est davantage le recours à des outils de contrôle de gestion qui permettront un réel contrôle. Dans certains services, le travail le dimanche mieux rémunéré devra être rempli par des agents effectivement présents la semaine.

Toutefois, si ces derniers aspects devront être approfondis, M. DERVAUX a estimé qu'il était effectivement dangereux de prendre le problème du respect de la durée du travail par les questions de l'absentéisme et du contrôle des horaires.

SYNTHESE SUR LA MAIRIE DU HAVRE

Entretien avec M. DELAMAIRE, directeur général adjoint des services

Ville du Havre - 19 octobre 1998

La ville du Havre emploie 4 122 agents permanents auxquels il convient d'ajouter 200 à 500 vacataires (pour des périodes très limitées, notamment pour les spectacles et les colonies). L'originalité de l'expérience du Havre, qui pratique les 35 h depuis 1982, réside dans la combinaison de plusieurs formules d'aménagement de la durée du travail pour une même catégorie d'agents.

Ont ainsi été mis en place en tenant compte des spécificités des différents métiers et des besoins du public :

- l'annualisation du temps de travail pour les agents à temps non complet,
- l'annualisation du temps partiel suivant plusieurs durées de temps de travail,
- un contrat épargne-temps,
- un outil d'aide à la gestion du temps permettant aux agents de récupérer le temps effectué en heures supplémentaires,
- une nouvelle amplitude horaire d'ouverture publique, notamment avec les horaires en continu et ouverture le samedi matin,
- le travail en horaires saisonniers notamment pour les agents du service Espace Verts,
- un travail dit en " quart " pour les secteurs d'activité fortement mécanisés permettant ainsi l'utilisation des équipements à 14 h par jour.

M. DELAMAIRE a précisé qu'il y avait toujours eu une majorité en faveur des projets ATT et que la mise en place de toutes les formes d'aménagement n'a pas généré de véritables difficultés. La demande des agents et des services apparaît très forte en matière de gestion du temps au Havre. Il en est de même pour la remise à plat de l'ensemble du régime indemnitaire (il existait au Havre de nombreuses heures supplémentaires fictives). Il s'agissait de retenir les postes difficiles ou demandant une forte disponibilité pour justifier des indemnités particulières. Les discussions très en amont ont précédé les réformes. Une réunion du CTP est tenue tous les mois, laquelle fait l'objet d'une préparation très en avance. M. DELAMAIRE a précisé qu'un maximum de transparence était assuré (ensemble de la réglementation et de la jurisprudence adressée aux organisations syndicales).

Toute une série de mesures ont été prises parallèlement : un règlement intérieur sur les congés et la formation a été élaboré puis décliné à l'intérieur de chaque service (il s'agit d'harmoniser les pratiques dans l'ensemble de ces derniers). Un contrôle de l'absentéisme vient par ailleurs d'être adopté (il sera réalisé par une société extérieure). Enfin, un système d'évaluation annuelle des agents avec une définition claire des objectifs pour l'avancement d'échelon. Une volonté de prendre du temps pour mettre en place cet outil est à souligner (définition des principes, formation des évaluateurs).

Détail pour chaque catégorie de personnel :

- Dans les écoles, les agents gérés par la commune connaissent une modulation du travail durant l'année avec une amplitude de travail plus importante durant l'année scolaire (jusqu'à 39/40 h) et un travail moins important voire inexistant durant les vacances scolaires. Ceci n'a pas généré de problèmes de cohabitation avec les personnels des collèges du fait de la séparation des établissements. Une forte saisonnalité existe également pour le service Espaces Verts, d'où l'application d'horaires d'été et d'hiver. Il existe parallèlement un recours à l'horaire variable avec pointage (récupération d'un crédit d'une journée par mois maximum mais cumulable sur 3 mois).
- Les agents de la police municipale travaillent par roulement de 8 h tout en connaissant une annualisation de la durée travaillée.

- Les personnels du nettoyage travaillent en équipe du lundi au samedi inclus avec des horaires d'été et d'hiver. L'équipe du matin travaille de 6 h à 14 h. Pour l'équipe de l'après-midi, un travail jusqu'à 21 h peut être demandé en été. Les agents peuvent être amenés à travailler le dimanche avec une rémunération qui se fait pour partie en récupérations, pour partie en heures supplémentaires.

- Les piscines et terrains de sport amènent également des horaires le dimanche matin. Il existe une répartition différente des horaires sur l'année afin de mieux répondre aux attentes des publics. Des logements de fonction existent pour les personnels de gardiennage.

- Les services de l'état civil, hier encore ouverts au public jusqu'à 16 h 15 seulement sont désormais ouverts de 8 h à 17 h et connaissent une ouverture par cycles le samedi matin. Ceci concerne également les mairies annexes. L'organisation d'un système d'astreinte autogéré a été mis en place pour les élus municipaux et le personnel d'accueil a été renforcé.

- Pour l'enseignement artistique et professionnel (centre de formation municipal des apprentis), la durée de présence s'étale entre 21 h et 27 h/28 h en tenant compte du statut éducation nationale. Ces activités sont remplies par des professionnels et des contractuels (9 à 10 mois sur l'année). Pour ces derniers, il y a une annualisation intégrale de la rémunération, ce qui évite le chômage saisonnier.

La ville du Havre a également mis en place, à titre d'expérience, un contrat épargne-temps en 1997 ouvert à tous les agents, y compris les cadres. La capitalisation des crédits d'heures se fait à partir des heures supplémentaires. Elle est possible entre 1 et 3 ans et ne peut être alimenté par un crédit supérieur à 12 jours/an. Le dispositif en place depuis 2 ans permet notamment d'obtenir un congé pour réaliser un projet associatif à caractère humanitaire, social, sportif, culturel. Il intéresse aujourd'hui un nombre limité d'agents, ce que la municipalité explique par le caractère récent du dispositif et un manque de publicité. Ce dispositif a été validé par le Préfet.

S'agissant du temps partiel, M. DELAMAIRE a évoqué la possibilité laissée aux agents de signer pour un an un contrat individualisé d'annualisation (40 agents sont aujourd'hui concernés). Il est toutefois à souligner que celle-ci prend en compte les ponts et les jours fériés contrairement à la position toujours réaffirmé de la fonction publique. M. DELAMAIRE a précisé que dans le cas contraire, cela n'aurait jamais été accepté par les agents.

Les remplacements s'effectuent au moyen de contractuels mais aussi d'équipes volantes composées de titulaires.

Un dossier a été adressé à la Mission par la ville du Havre.

SYNTHESE SUR LA MAIRIE DE POITIERS

Mairie de Poitiers
4 septembre 1998
Claude PAIN

ENQUETE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

I - INFORMATIONS GENERALES

I1 - Effectif au 31/12/1997

Nombre d'agents	Titulaires et Stagiaires		Non titulaires occupant un emploi permanent	
	TOTAL	Equivalent temps-plein	TOTAL	Equivalent temps-plein
A temps- plein	1 639	1 639	91	91
A temps partiel et en CPA	200	151,80	1	0,80
A temps non-complet	222	141,27	65	15,33
TOTAL	2 061	1 932,07	157	107,13

		Effectifs réels (Nbre de personnes physiques)		Effectifs convertis en équivalent temps plein	
13.1	Agents non titulaires	1	855	2	181,97
13.2	Agents ayant bénéficié d'un C.E.S. : 105 ou d'un C.E.C. : 19 dans l'année	1	124	2	58,80
13.3	Apprentis	1		2	
13.4	AUTRES CAS :	1	43	2	22,01
	Collaborateur de cabinet		1		1,00
	Emplois jeunes				
	Autres (préciser) : - Service National : 10 - Objecteurs : 16 - Contrat emploi de Ville : 1		42		21,01
13.5	Effectif global (13.1+13.2+13.3+13.4)	1	1 022	2	262,78

I2 - Dépenses de personnel

24.1	Montant du budget de la collectivité (estimation avant vote du C.A.)	1 043 098 153 F
24.2	Masse salariale globale	404 799 823 F

Masse salariale globale : rémunérations brutes et primes des titulaires et stagiaires
+ rémunérations brutes et indemnités des non-titulaires sur emplois permanents
+ rémunérations brutes des personnels sur emplois non permanents
+ charges sociales (22)
+ total des frais divers de personnel (23)

HEURES SUPPLEMENTAIRES		
ANNEE 1997		
SERVICES	NBRE D'HEURES	MONTANT
A.C. DIRECTION	2 194,16	135 282,77 F
ADM. GEN. DIRECTION	612,15	37 853,87 F
AF. SCOL. DIRECTION	1 614,66	92 068,99 F
AIDE SOCIAL	2,30	129,06 F
CAB. DU MAIRE DIRECTION	6 811,60	499 019,30 F
D.U. DIRECTION	519,58	27 681,08 F
DGST ADMINISTRATION	20,00	1 039,18 F
DGST BATIMENTS	736,42	47 419,36 F
DGST EEV DIRECTION	3 109,95	265 816,53 F
DGST HYGIENE SANTE	94,00	8 351,19 F
DGST SERVICES GENERAUX	6 590,65	484 409,94 F
DIRECTION DU PERSONNEL	762,01	45 380,05 F
EAUX ASST. DIRECTION	3 079,48	214 617,52 F
GERONTOLOGIE	3,00	157, 59 F
PARKINGS	125,35	6 777,88 F
SG SECRETARIAT DES ASSEMBLEES	14,00	700,70 F

		Titulaires et stagiaires occupés sur un poste à temps complet et exerçant leurs fonctions à :								
		Temps plein	TEMPS PARTIEL							
		100 %	50 à 59%	60 à 69%	70 à 79%	80 à 89%	90 à 99%	Mi-temps de droits 41.1.3	C.P.A.	TOTAL
		41.1.1	41.1.2	41.1.2	41.1.3	41.1.4	41.1.5		41.1.4	
	Hommes	59					1			60
CATEGORIE A	Femmes	30				5	3	1		39
	Les 2 sexes	89				5	4	1		99
	Hommes	86				1			1	88
CATEGORIE B	Femmes	76	5			23	5	2		111
	Les 2 sexes	162	5			24	5	2	1	199
	Hommes	928	1			6	1		8	944
CATEGORIE C	Femmes	460	13	2	3	83	29	2	5	597
	Les 2 sexes	1 388	14	2	3	89	30	2	13	1 541
	Hommes	1 073	1			7	2		9	1 092
TOUTES CATEGORIES	Femmes	566	18	2	3	111	37	5	5	747
	Les 2 sexes	1 639	19	2	3	118	39	5	14	1 839

41.1.3 : Mi-temps de droit accordé pour raisons familiales.

- à l'occasion de chaque naissance jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant,
- à l'occasion de chaque adoption jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant adopté,
- pour donner des soins à son conjoint, à un enfant à charge ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ou victime d'un accident ou d'une maladie grave.

TOTAL : Toutes catégories les deux sexes = somme des effectifs indiqués dans le tableau 11 ligne "toutes filières" + "autres cas" dans les cases 11.1

3° Le temps partiel annualisé :

Décidé par les Assemblées délibérantes en juin 1998, ne semble pour l'instant intéresser que 4

ou 5 agents essentiellement des ATSEM.

A noter que cette modalité a été étendue aux agents en CPA mais qu'aucun des 14 agents dans cette position, n'en a fait la demande à ce jour.

4° Le temps de travail irrégulier :

Dans certains secteurs particuliers, tels que le CCAS et les Sports, nous constatons que pour assurer le service public, les temps de travail sont irréguliers. Ainsi, un agent peut-il travailler 25 ou 30 heures sur une semaine donnée et effectuer plus de 40 heures sur une autre. La moyenne est en principe de 38 H 45, mais il n'y a pas d'instrument de contrôle.

I3-3 Congés :

27 jours pour le personnel travaillant 5 jours / semaine.

31 jours pour le personnel travaillant 6 jours / semaine.

02 jours de fractionnement

+ 4 jours du Maire.

I3-4 Le nombre de jours travaillés

Nombre de jours travaillés pour un agent à temps plein = nombre de jours ouvrés - nombre de jours de congés exceptionnels accordés à l'ensemble des agents (pont, fêtes locales, etc....) + nombre de jours supplémentaires accordés pour fractionnement hors période, pour ancienneté + nombre de jours de congés annuels.

NOMBRE TOTAL DE JOUR TRAVAILLE DANS L'ANNEE 1997: 220
JOURS

Nombre de jours d'absence dans l'année		Titulaires et stagiaires	Non-titulaires sur emploi permanent
18.2.1	* pour maladie	25 789	1 820
18.2.2	* pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	10 408	
18.2.3	* pour accident du travail	2 579	292
18..2.4	* pour maladie professionnelles, maladie imputable au service ou à caractère professionnel		
18.2.5	* pour maternité ou adoption	2 936	778
18.2.6	* pour motif syndical ou de représentation	2 093	
18.2.7	* pour formation	5 284	782
18.2.8	* suite à autorisation d'absence	1 8251	19
	* pour autres raisons	55	

Pour les indicateurs 18.2.1, 18.2.2, 18.2.3, 18.2.4 et 18.2.5, décompter des jours calendaires.

Pour les indicateurs 18.2.6, 18.2.7, 18.2.8, "autres raisons", décompter des jours ouvrés.

nombre de jours ouvrés dans l'année = nombre de jours calendaires - (nombre de jours de repos hebdomadaire + nombre de jours fériés).

18.2.6 = Inclure les congés pour formation syndicale, les autorisations d'absence et les

décharges de fonction pour motif syndical.

18.2.7 = Inclure les formations personnelles, en particulier la formation des cadres animateurs des organisations de jeunesse.

18.2.8 = Inclure :

- * les autorisations d'absence pour événements familiaux (mariage, décès, naissance, etc...)
- * les autorisations d'absence pour fonctions électives (fonctionnaire de la collectivité élu dans une autre collectivité),
- * les autorisations d'absence pour participer au Comité des oeuvres sociales.

I3-5 - La durée effective de travail par rapport à la durée légale

Si l'on rapporte les horaires planifiés aux obligations légales sur un an :

- * Services administratifs et techniques 38 H/semaine
- * Activité périscolaire 37 H/semaine

II - LES ENTRETIENS AVEC LES RESPONSABLES DE SERVICES

Ils déclarent que la durée hebdomadaire de 38 H 45 est respectée en moyenne, les planifications consultées en attestent, mais les moyens de contrôle des horaires font défaut ou sont embryonnaires.

Cependant, pour introduire un peu de souplesse et faire face aux missions et à leurs contraintes, le recours au travail en équipe sur des cycles pluri-hebdomadaires est utilisé.

Les services techniques, le CCAS et la Direction des affaires scolaires y font largement appel.

II-1 - LES SERVICES TECHNIQUES

Ils sont à travers notamment la voirie, les fêtes publiques, l'environnement soumis à la fois à des horaires atypiques et à des travaux saisonniers.

Les plannings consultés font apparaître une très grande diversité en fonction des services et unités ; les cycles vont de 3 semaines à 12 semaines.

Ils révèlent pour la voirie, les fêtes publiques, l'environnement une durée moyenne de 38 H 45 mais avec une forte sous-activité dans les périodes creuses et une suractivité en période de pointe qui conduit à des heures supplémentaires, à l'externalisation de travaux ou à l'emploi de saisonniers.

II-2 - LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE (C.C.A.S.)

II-2-1 - Service d'aide ménagère

Moyenne hebdomadaire sur deux semaines : 38 H 45. Roulement sur deux semaines.

1ère semaine :		
Lundi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 45	8 H 15
Mardi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 00	7 H 30
Mercredi	8 H 00 à 12 H 00	4 H 00
Jeudi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 00	7 H 30
Vendredi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 00	7 H 30
Samedi	8 H 00 à 12 H 00	
SOUS-TOTAL		38 H 45
% d'heure supplémentaire pour documents administratifs		0 H 15
TOTAL		39 H 00

2ème semaine :		
Lundi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 45	8 H 15
Mardi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 00	7 H 30
Mercredi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 00	7 H 30
Jeudi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 00	7 H 30
Vendredi	8 H 00 à 12 H 00 et 13 H 30 à 17 H 00	7 H 30
SOUS-TOTAL		38 H 45
¼ d'heure supplémentaire pour documents administratifs		0 H 15
TOTAL		39 H 00

Moyenne sur deux semaines 38 H 45

II-2-2 - Service de soins à domicile

Organisation du travail :

- * Planning établi sur une période de 12 semaines.
- * Durée hebdomadaire moyenne de travail à 32 Heures (y compris réunion hebdomadaire).
- * Durée hebdomadaire Maxi : 44 Heures
Mini : 19 Heures
- * Nombre de jours consécutifs de travail : 7 (2 fois sur 12 semaines).
- * Nombre de week-end travaillés : 1 sur 3 (1 week-end travaillé suivi de 2 week-ends de repos).
- * En alternance : 1 week-end matin et 1 week-end avec coupure.

II-3 - LES ACTIVITES SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES

Ce service présente une particularité, pour s'adapter aux rythmes scolaires et faire bénéficier le personnel des vacances des enseignants, le temps de travail a été ANNUALISE.

C'est une décision du C.T.P. en date du 16 avril 1993 qui a entériné le souhait des personnels de pratiquer des horaires hebdomadaires dépassant 40 heures pendant la période scolaire en contrepartie de congés plus longs.

Les Organisations Syndicales ne s'y sont pas opposées.

La durée annuelle retenue est de 1 655 heures, soit par rapport à la durée légale une moyenne de 37 heures par semaine.

III - ENTRETIENS AVEC LE PERSONNEL

Les entretiens avec le personnel ont confirmé que la pratique s'inscrivait dans les règles posées et la planification.

Certains ont souligné la contrainte que constitue le temps partiel dans l'organisation du travail qui transfère sur les agents à temps complet des charges supplémentaires.

D'autres ont fait remarquer (services techniques) que la charge de travail sur les périodes de pointe aboutissait au paiement de nombreuses heures supplémentaires (jusqu'à 120 heures) alors que pendant les périodes creuses ils étaient sans travail mais présent.

IV - LES POSITIONS SUR LA R.T.T.

1° Le Maire et l'Adjoint au personnel ont fait valoir que la politique menée par la Ville consistait depuis 20 ans à maintenir l'emploi dans les services municipaux.

A ce titre, le recours à des prestataires extérieurs a été très limité et l'application du statut du personnel de façon stricte n'ont pas conduit à des restructurations.

En conséquence, la R.T.T. doit se traduire par :

- * des créations nouvelles d'emplois pour maintenir la qualité du service public.

- * le coût des créations doit faire l'objet d'une aide financière de l'Etat. La pression fiscale locale ne pouvant pas augmenter.

2° Les responsables de services se partagent entre ceux qui souhaitent maintenir l'organisation actuelle et traduire la R.T.T. par des ½ journées ou des journées supplémentaires de congé et ceux qui pensent qu'elle doit être l'occasion d'une remise à plat de l'organisation du travail.

Les premiers font remarquer que la R.T.T. doit être accompagnée de créations d'emplois en compensation, les seconds imaginent qu'une organisation plus souple ferait apparaître des gains de productivité.

3° Le personnel rencontré souligne de façon unanime que la R.T.T. :

- * ne doit pas se faire sur la base d'une diminution du salaire, au moins pour les plus faibles,

- * doit prendre la forme de ½ ou de journées supplémentaires de repos plutôt que celle d'une réduction quotidienne,

- * doit être assortie de créations d'emplois dans certains services.

Il n'est pas hostile à un décompte pluri-hebdomadaire, voire annuel de la durée du travail dès lors que les règles en sont préalablement posées en concertation avec eux (ex : ATSEM). Les services dont la saisonnalité est forte y sont très favorables.

4° Les cadres estiment que la R.T.T. va leur créer une surcharge de travail et qu'elle ne leur sera pas applicable.

A cet égard, ils soulignent la difficulté de tracer des frontières entre leur vie professionnelle et leur vie privée. "La lecture dans les journaux d'articles qui concernent mon domaine entre dans quelle catégorie ?". Ce sentiment est plus fort chez les cadres administratifs.

5° Les Organisations Syndicales locales confirment les positions défendues par leur centrale sur le maintien des salaires et la création d'emplois.

Elles soulignent que les emplois précaires doivent disparaître et que les créations doivent porter sur des fonctionnaires territoriaux. Bien qu'elles aient accepté pour les activités scolaires une annualisation du Temps de Travail, elles craignent la flexibilité imposée unilatéralement par l'employeur.

[SYNTHESE SUR LA MAIRIE DE RENNES](#)

15 septembre 1998
Claude PAIN

ENQUÊTE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

I - INFORMATIONS GÉNÉRALES

I1 - Effectif au 31/12/1997

Ville et CCAS - Sans les assistantes maternelles

EFFECTIFS PAR STATUT AU 31/12

STATUT	1995			1996			1997		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
Titulaires	1 610	1 840	3 450	1 601	1 921	3 522	1 530	1 924	3 454
Stagiaires	38	144	182	51	80	131	62	90	152
Contractuels	50	40	90	52	39	91	55	40	95
TOTAL	1 698	2 024	3 722	1 704	2 040	3 744	1 647	2 054	3 701

Ville et CCAS - Sans les assistantes maternelles

EFFECTIFS PAR CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE AU 31/12

Catégorie	1995				1996				1997				
	Nbre H	Nbre F	Total	%	Nbre H	Nbre F	Total	%	Nbre H	Nbre F	Total	%	Taux fémin.
A	144	108	252	6,77	152	114	266	7,1	154	113	267	7,22	42,32 %
B	202	262	464	12,46	241	266	507	13,54	242	281	523	14,13	53,73 %
C	1352	1654	3006	80,76	1311	1660	2971	79,35	1251	1660	2911	78,65	57,03
TOTAL	1698	2024	3722	100	1704	2040	3744	100	1647	2054	3701	100	

POSTES A TEMPS NON COMPLET

Le temps non complet correspond à un poste de travail qui répond à un besoin inférieur à un

temps complet. Il concerne 404 postes correspondant à 306 équivalent temps complet.

Catégories	Types d'emploi à temps non complet	Nombre de postes		
		1995	1996	1997
A	Professeur d'enseignement artistique	3	3	2
	Médecins inspecteurs de santé scolaire	4	3	3
B	Assistant de conservation 2è classe	-	-	1
	Assistant qualifié de conservation 2e classe	1	-	-
	Puéricultrice classe normale	-	-	1
	Éducateurs de jeunes enfants	-	-	2
C	Agents Administratifs qualifiés	2	2	1
	Agents administratifs (agents reclassés) DP/R	2	2	-
	Adjointes administratifs (agents reclassés) DP/R	-	-	1
	Agents techniques qualifiés (cuisiniers)	9	9	15
	Agents techniques (serveurs cuisiniers)	12	10	21
	Agents d'entretien qualifiés (DES)	33	39	64
	Agents d'entretien	191	185	201
	Auxiliaire de puériculture	-	-	-
	ATSEM	-	-	-
	ATSEM 1ère classe	6	5	3
	ATSEM 2ème classe	22	12	8
	Agents du patrimoine 1ère classe	1	1	-
	Agents du patrimoine 2ème classe	3	3	-
	Auxiliaire de soins	1	1	-
	Agents sociaux qualifiés 2ème classe (aides ménagères)	7	4	4
	Agents sociaux (aides ménagères)	70	68	73
	Agents d'entretien (agents de service dans les foyers de personnes âgées)	1	-	1
Agents d'entretien qualifié	-	-	3	
Sous Total		360	341	395
TOTAL		448	368	404

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL (En francs)

	1995	1996	1997
	Compte administratif	Compte administratif	Compte administratif
Ville			
Budget principal	585 297 320	622 941 137	631 406 851
Budgets annexes (a)	40 398 700	18 720 755	18 418 872
Budget général	625 696 020	641 661 892	649 825 723
CCAS	72 124 190	75 467 654	79 548 737
TOTAL (b)	697 820 210	717 129 546	729 374 460
Évolution (N/N-1)	+ 7,23 %	+ 2,77 %	+ 1,71 %

ÉVOLUTION DES RÉMUNÉRATIONS ACCESSOIRES (En francs)

	1995		1996		1997	
	Ville	CCAS	Ville	CCAS	Ville	CCAS
Indemnités non imposables	3 794 188	248 487	[[[[
Indemnités imposables sans l'allocation vacances	20 391 269	1 934 678	[[25 709 933	[[2 424 213	[[25 752 058	[[2 592 593
Heures supplémentaires	2 261 120	271 900	2 306 564	220 085	2 222 220	235 343

Allocation vacances	22 412 206	2 710 239	23 172 506	3 165 741	23 362 255	3 278 189
TOTAL	48 858 783	5 165 304	51 189 003	5 810 039	51 336 533	6 106 125
	54 024 087		56 999 042		57 442 658	

I3 - Durée du travail

I3-1 - Temps de travail

Suite à la signature du contrat de solidarité la durée hebdomadaire du travail est de 35 heures en moyenne, soit 7 heures par jour depuis septembre 1983.

Les jours ouvrables sont les jours habituellement consacrés au travail. Ils excluent les jours correspondant au repos hebdomadaire légal et les jours reconnus fériés par la loi. Le dimanche et le 1er mai ne sont pas des jours ouvrables.

En 1997 : 262 jours ouvrables.

Les jours ouvrés sont les jours où l'on travaille réellement, généralement 5 jours par semaine en enlevant les congés annuels.

En 1997 : 220 jours ouvrés, soit 1 540 heures ouvrées.

I3-2- A.T.T.

1° Horaires variables

Variable Fixe Variable Fixe Variable

8 h 00 è 9 h 15 è 11 h 45 è 14 h 15 è 16 h 30 è 18 h 00

Les horaires sont gérés sur des fiches papier remplies par l'agent.

2° Temps partiel

Ville et CCAS - Sans les assistantes maternelles.

Le temps partiel est accordé sous réserve des nécessités de service ; c'est une réduction volontaire du temps de travail, attaché à l'agent et non au poste.

Fractionnement		50 %			60 %			70 %			80 %			90 %		
Catégories		95	96	97	95	96	97	95	96	97	95	96	97	95	96	97
A	H										2	3	4		1	2
	F				1	2	1				10	11	11	3	6	9

B	H					1					1	2	3		2	2
	F	6	10	11	3	3	2	4	5	5	45	46	55	8	9	12
C	H		1	1								2	4	1	2	1
	F	32	33	34	2	1	4	8	5	4	215	243	252	17	18	26
TOTAL		38	44	46	6	7	7	12	10	9	274	307	329	29	38	52
ETC*		19	22	23	3,6	4,2	4,2	8,4	7	6,3	219,2	245,6	263,2	26,1	34,2	46,8

3° Congés

27 jours + 2 fractionnement + ½ journée.

4° Absences

Ville et CCAS - Sans les assistantes maternelles

- Maladie ordinaire
- Congé de longue durée (liste de quatre maladies : tuberculose, poliomyélite, affection cancéreuse, maladie mentale)
- Congé de longue maladie (maladie nécessitant un traitement et des soins prolongés et qui présente un caractère invalidant et de gravité confirmée)
- Congé de grave maladie (terme utilisé pour désigner la maladie de longue durée et la longue maladie pour les personnels non titulaires)
- Mi-temps thérapeutique (reprise d'activité à mi-temps après un congé de longue durée ou de longue maladie, l'agent percevant l'intégralité de sa rémunération)
- Accident de travail et accident de trajet
- Maternité

L'absentéisme du personnel permanent Ville et CCAS, sans les assistantes maternelles, est calculé sur la base de 220 jours ouvrés en 1997.

TAUX D'ABSENTÉISME PAR CAUSE

69,95 % des agents ont eu au moins un arrêt pour raison médicale en 1997 contre 68 % en 1996.

Causes	Taux d'absentéisme				
	1995	1996	1997		
			H	F	Total
Maladie ordinaire	3,85 %	3,52 %	1,25	2,62	3,87 %
CLM - Grave maladie	0,97 %	0,89 %	0,35	0,52	0,87 %

CLD	0,83 %	0,81 %	0,16	0,40	0,56 %
Mi-temps thérapeutique	0,02 %	0,05 %	-	0,02	0,02 %
Accident de travail	0,68 %	0,66 %	0,41	0,20	0,61 %
Accident de trajet			0,03	0,08	0,11 %
Maternité - Adoption		0,75 %	0,004	0,92	0,924 %
Taux d'absentéisme maternité comprise	7,13 %	6,68 %	2,20	4,76	6,96 %
Taux d'absentéisme hors maternité	6,35 %	5,93 %	6,04 %		

Le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire, après une légère baisse en 1996, connaît une légère augmentation en 1997, notamment durant la période hivernale.

* Le taux d'absentéisme (journées d'absence / effectif X 220 jours travaillés) augmente en 1997. Il correspond à 258 agents absents par jour en moyenne.

* La fréquence des absences (nombre d'arrêts / effectif) indique le nombre d'arrêt par agent et semble un indicateur plus significatif que le taux d'absentéisme car la fréquence est davantage liée aux études de retrait par rapport au travail.

1995 = 1,77

1996 = 1,67

1997 : 1,67 jour avec maternité et 1,62 sans maternité

* La durée moyenne d'un arrêt (journées d'absence / nombre d'arrêts) reste constante.

1995 = 8,8 jours

1996 = 8,8 jours

1997 = 9,14 jours avec maternité et 8,16 sans la maternité

5° Durée effective/Durée légale

34 h 30

I3-3 UNE EXPÉRIMENTATION D'A.T.T. EN COURS

Depuis mars 1996 à l'initiative du "groupe égalité des chances" composé de femmes membres du personnel, le Service des Ressources Humaines réfléchit sur les moyens à mettre en oeuvre pour aménager le temps de travail alors même que la réduction du temps de travail est intervenue en 1983.

Cette expérience mérite un coup de projecteur dans la mesure où l'A.T.T. ne présente pas de contrepartie sensible et que sa préparation a fait appel à une très large concertation.

Le C.T.P. du 14 février 1997 a fixé les orientations générales de l'A.T.T. et énoncé des propositions (cf. rapport joint).

Deux points méritent d'être relevés :

- La création d'un compte épargne temps,
- La méthodologie et le calendrier.

1° Le compte épargne temps

Le compte épargne temps est annuel, l'épargne ne peut excéder 10 jours. Il introduit de la souplesse et permet dans les faits une annualisation du temps de travail. Il n'est pas orienté vers des congés de formation, des congés sabbatiques, des départs à la retraite anticipés, etc...

2° La méthode

"Le groupe égalité des chances" a joué un rôle moteur dans le lancement de l'opération mais il a également joué le rôle de médiateur entre les Organisations Syndicales et la Direction. Ce qui a évité une crispation sur les "arrières pensées éventuelles de la direction" si elle avait été seule maître d'oeuvre.

- Un diagnostic des besoins des usagers et des aspirations du personnel a été effectué par service ou par unité sur la base d'un guide méthodologique approuvé en C.T.P.
- Les chefs de service ont ensuite établi un projet d'aménagement du temps de travail en concertation avec leur personnel.
- Ils l'ont défendu devant la Direction générale et les Organisations Syndicales, ce qui a permis de les resituer comme intermédiaire crédible entre le personnel et la Direction Générale.
- Ils ont également présenté les instruments d'évaluation.

Cette démarche s'est avérée longue mais les responsables et le personnel interrogés marquent leur satisfaction sur la méthode et ses résultats.

Les Organisations Syndicales qui ont été associées à l'approche ne la conteste pas mais nuance son intérêt en faisant valoir que le personnel n'a rien gagné et que les créations d'emplois sont faibles.

SYNTHESE SUR LA VILLE DE TOULOUSE

Ville de Toulouse

Effectif

Au 31/12/1997, la ville de Toulouse employait 8.801 agents dont 7.152 permanents (en hausse depuis 1995).

Répartition de l'effectif par catégories et par sexe*			
	Cadres A	Cadres B	Cadres C
Hommes	202	497	2 958
Femmes	129	320	2 535

* Situation au 31/12/1997

Répartition des effectifs par statut

et régime de temps de travail	
	1997*
Effectif total**	7 152
dont titulaires à temps plein	6 275
dont titulaires à temps partiel	454
dont non titulaires à temps plein	395
dont non titulaires à temps partiel	28

* Situation au 31/12/1997

** Nombre en équivalent agents temps plein

Pyramide des âges			
Âges	Cadres A	Cadres B	Cadres C
Moins de 30 ans	5	25	450
Compris entre 30 et 40 ans	36	175	1 484
Compris entre 40 et 50 ans	149	353	2 012
Supérieur à 50 ans	141	264	1 547

* Situation au 31/12/1997

Durée du travail et aménagement de cette durée

Les agents de la ville de Toulouse travaillent sur une base de 35 h hebdomadaires depuis 1982.

La durée moyenne hebdomadaire doit toutefois être revue à la baisse si l'on prend en considération les congés supplémentaires et s'établit entre 33 h et 34 h.

Tous les agents bénéficient en effet de congés supplémentaires : 8 de plus que ce qui est fixé par la réglementation. En 1997, les agents ont bénéficié au delà de ces 8 jours supplémentaires, d'une journée d'autorisation collective d'absence. Enfin, des jours supplémentaires peuvent s'ajouter à ces jours du fait de l'ancienneté (+ 2 jours au delà de 20 ans d'ancienneté, + 3 jours au delà de 30 ans d'ancienneté). Les agents ont par conséquent bénéficié en 1997 de congés variant entre 36 et 39 jours, représentant 7 à 8 semaines de congés.

Les agents municipaux travaillent selon un horaire fixe. La ville a indiqué à la Mission les (principaux) horaires pratiqués par les agents :

- pour les personnels administratifs, l'horaire de travail débute à 8 h 30 et s'achève à 17 h (avec une pause méridienne de 1 h 30), soit 7 h par jour.
- pour les personnels en atelier, l'horaire de travail présente un décalage d'une demi-

heure (8 h-16 h 30).

Le taux d'agents travaillant à temps partiel est faible : 5,1 % des agents titulaires et stagiaires travaillaient selon cette formule en 1997. 1,7 % de ces agents travaillaient à temps incomplet. La quotité de 80 % est de loin la plus utilisée parmi les agents à temps partiel, suivie du 90 % puis du mi-temps.

Des astreintes et permanences sont également pratiquées par une partie des agents.

Les heures supplémentaires ont représenté en 1997 un montant de 5.257.654 F, correspondant à 71.389 heures. Parmi les services les plus concernés par les heures supplémentaires, il convient de relever la voie publique, le bureau de l'hôtel de ville, le service des sports, le service électromécanique, l'état civil, le service circulation transports, le service systèmes techniques climatiques, le service architecture, les cuisines centrales, les relations publiques, le cabinet du maire et la police municipale.

SYNTHESE SUR LES CONSEILS GENERAUX

LES 35 HEURES ET LES CONSEILS GENERAUX

NOTE DE SYNTHESE SUR LES REFLEXIONS
ET LES DEMARCHES ENGAGEES

Constats généraux

A ce jour, il est difficile d'évaluer précisément le nombre de conseils généraux engagés dans une réflexion ou/et une démarche dans le domaine de la réduction de la durée du travail, et notamment dans le cadre de l'échéance 2000 imposée par la loi Aubry. Cela dit, nous avons pu constater, à travers nos entretiens avec des Directions générales de départements, que certains d'entre eux se trouvent à ce jour dans une réflexion approfondie sur le sujet. Par ailleurs, hormis ceux qui ont déjà signé un accord, il existe des départements qui ont engagé une démarche sur la base de la consultation interne des agents et d'un diagnostic préalable à toute prise de décision.

De manière générale, nous avons pu constater une forte demande de cadrage au niveau de l'Etat afin d'harmoniser les démarches en cours ou à venir. En effet, la liberté d'administration des collectivités territoriales, couplée à l'extrême diversité des durées effectives du travail (non seulement entre collectivités, mais aussi à l'intérieur de celles-ci), engendrent une situation " anarchique " qui ne permet pas les échanges de pratique en vue d'une mutualisation des efforts déployés.

Un autre constat peut être fait sur le plan de la différence politique : les départements de gauche semblent plus avancés dans la réflexion que les départements de droite, les premiers souhaitant rapidement unir leurs vues afin de trouver des solutions communes, les seconds étant plus réticents face à la mise en oeuvre des 35 heures en leur sein. A ce titre, il est intéressant de noter qu'une réunion d'une soixantaine de Directeurs généraux de départements de gauche va se tenir le 27 janvier prochain sur le sujet, impulsée par les Directeurs généraux des départements du Val de Marne et du Pas de Calais. Une demande explicite de présence d'un représentant de la Mission a été émise par les organisateurs de cette réunion. Cette réunion va constituer le premier regroupement de DG de départements souhaitant mettre au point une méthodologie d'action commune en vue de passer aux 35 heures.

Les informations issues d'une part de l'APCG et des conseils généraux interviewés, conduisent au même constat : il est urgent de s'organiser, tant au niveau national qu'au niveau départemental pour anticiper du mieux possible les enjeux de la réduction du temps de travail et les améliorations possibles du service public pouvant y être liées. A ce titre, il est intéressant de noter que l'APCG (Association des Présidents des Conseils Généraux) a mis récemment en place un groupe de travail sur le temps de travail, destiné à produire un protocole commun pouvant être utilisé par chaque département souhaitant engager une démarche de réduction de la durée collective du travail.

Nous pouvons donc d'ores et déjà souligner l'effervescence actuelle du côté des conseils généraux, qui, sous l'impulsion de leurs élus ou/et de leur Direction Générale, ont engagé une réflexion sur le sujet ou souhaitent le faire sur la base de l'expérience de ceux qui ont déjà conduit une démarche interne. Pour ceux qui ont déjà entamé la démarche sous la forme d'une première phase de diagnostic, il semblerait que le passage à la seconde étape incarnée par la mise en oeuvre pose des difficultés majeures. Ces difficultés sont liées à différentes interrogations demeurant aujourd'hui sans réponse : comment financer la réduction de la durée du travail ? Quid des emplois devant être créés au moment du passage aux 35 heures, notamment dans les secteurs sanitaires et médico-sociaux ? Comment mettre en oeuvre une application étendue dans le temps à cause des freins liés aux formations de certains agents dans le cadre de création de postes supplémentaires (cf formations sur 3 ans et intégration sur la base des concours) ? Comment s'y prendre pour faire de cette démarche une opportunité d'amélioration du service public fondée sur des réorganisations du travail et de nouveaux aménagements du temps de travail ?

Liste non exhaustive des départements ayant engagé une démarche

Conseil Général de la Haute Garonne (cf ci-dessous)

Conseil Général des Landes (application des 35 heures le 1er mai 1997)

Conseil Général de Seine Saint Denis (cf note du 10 novembre 1998 envoyée à la Mission)

Conseil Général de la Haute Vienne (cf ci-dessous)

Conseil Général du Val de Marne (cf note antérieure sur la présentation de la démarche)

Conseil Général de la Nièvre (application des 35 heures prévue pour le 1er mai 1999)

Conseil Général de l'Aude (application des 35 heures prévue pour le 1er janvier 1999)

Conseil Général de l'Ariège (en cours d'application)

Conseil Général du Gard (recensement des durées effectives)

Quelques exemples d'application de la réduction du temps de travail

CONSEIL GENERAL DES LANDES

Le Conseil Général des Landes a signé un protocole d'accord sur la réduction du temps de travail le 28 avril 1997.

Cet accord a été le fruit d'une impulsion initiale donnée par le président du Conseil Général au cours d'une audience à laquelle il avait convié les organisations syndicales représentées au sein de l'institution départementale, le 20 décembre 1996. Les objectifs affichés dès le départ concernaient la création d'emplois et l'amélioration du service public, ainsi que la réduction du temps de travail sans réduction de salaire.

Trois principes ont été posés avant l'ouverture des négociations :

parvenir à une seule formule de réduction du temps de travail applicable à l'ensemble du personnel,

élargir les plages d'ouverture au public,

privilégier la polyvalence des agents dans certaines circonstances.

Les négociations ont été ouvertes le 20 décembre 1996 et se sont déroulées tout au long du premier trimestre de l'année 1997. Elles se sont traduites par 18 assemblées générales rassemblant agents, représentants des organisations syndicales, responsables de service, et destinées à informer, susciter le dialogue et recueillir les souhaits de chacun afin de les communiquer au Comité Technique Paritaire. Les responsables de service ont été auditionnés individuellement. Le Comité Technique Paritaire s'est réuni deux fois (en février et en mars).

Contenu de l'accord :

réduction à 35 heures hebdomadaires du temps de travail des agents départementaux avec maintien de leur rémunération globale,

application de l'accord à partir du 1er mai 1997,

création de 46 postes pour compenser cette réduction.

Dispositifs d'ARTT retenus :

horaires de service et de travail : de 8 h à 18 h du lundi au jeudi, de 8 h à 17 h le vendredi

ouverture au public étendue matin et soir et introduite à l'heure du déjeuner entre 12 h et 14 h

formule de réduction adoptée : un jour non travaillé par quinzaine

durée de la journée du travail : 8 h du lundi au jeudi, 7 h le vendredi

durée du travail par quinzaine : 70 h

plannings établis semestriellement

CONSEIL GENERAL DE HAUTE GARONNE

La Haute Garonne a voté un accord sur le passage aux 35 heures, dont l'application sera effective en avril 1999. Cet accord prévoit la création de postes supplémentaires, progressive dans le temps, à hauteur de 8,27 % d'augmentation de la masse salariale, soit 1 % du budget total et une croissance de 11,4 % des effectifs. Le financement de la réduction de la durée du travail ne correspondra pas à une hausse des prélèvements : selon le Président du Conseil Général le coût de l'accord sera supporté dans le temps, étant donné que les créations de poste seront progressives et alignées sur la temporalité des conditions de recrutement (temps de formation et concours de la fonction publique). La formule de réduction de la durée du travail retenue représente une journée supplémentaire de repos tous les 15 jours (décidée en accord avec le chef de service).

A ce jour, une réflexion s'est engagée avec les partenaires sociaux, à la suite de cet accord, sur les réorganisations possibles des services rendus au public et des manières de travailler. L'application des 35 heures nécessitera, en effet, une autre approche organisationnelle, surtout dans un premier temps (à effectif constant).

La démarche qui a été retenue en amont de la signature de l'accord s'est fondée sur la mise en place d'un groupe de travail interne, dont la mission a été prioritairement de consulter l'ensemble des directions de manière à connaître les réflexions des responsables de service et des agents sur le projet d'application des 35 heures.

De l'ensemble de ces consultations se sont dégagées les tendances suivantes :

maintien de l'ouverture des services 5 jours par semaine ainsi que des horaires d'ouverture des services,

un souhait de réduction du temps de travail sous la forme d'une demi-journée par semaine ou d'une journée par quinzaine,

l'estimation de 170 postes supplémentaires afin de compenser le temps libéré.

Ces différents points ont ensuite fait l'objet d'une négociation avec les représentants du personnel dans le cadre d'un Comité Technique Paritaire. Cette négociation a débouché sur la signature d'un protocole d'accord en novembre 1998.

CONSEIL GENERAL DE LA HAUTE VIENNE

Le Conseil Général de la Haute Vienne a signé un protocole d'accord de réduction du temps de travail à la fin de l'année 1997, portant la durée hebdomadaire du travail à 35 heures.

A la suite des réflexions engagées au Comité Technique Paritaire lors de ses réunions en juin et en octobre 1996, ainsi qu'en janvier 1997, le protocole d'accord a été adopté conjointement par les représentants de l'administration et ceux des organisations syndicales du Conseil Général.

L'accord avait pour but de valider les objectifs d'une démarche engagée depuis quelques mois, destinée à rénover le " contrat social " du département.

Les principes généraux ayant présidé à la signature de l'accord ;

un enjeu économique et social majeur : lutter contre le chômage par la création d'emplois

une volonté de moderniser le service public départemental afin de permettre une meilleure réponse aux besoins de la population

l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des personnels

Les enjeux financiers du dossier et les contraintes pesant sur la gestion ont conduit à retenir l'objectif d'une réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires, devant se coupler avec une amélioration de la qualité du service rendu au public, ainsi qu'avec une réflexion parallèle sur le temps partiel et l'évolution du régime indemnitaire.

Les objectifs validés :

création d'emplois : 41 postes ETP au sein des divers services

modalités pratiques de mise en oeuvre de la RTT : en adéquation avec les exigences de continuité et de qualité des services rendus au public. La RTT s'accompagne d'un dispositif de revalorisation du régime indemnitaire des agents.

Méthode de travail adoptée :

Les principes retenus ont rendu nécessaire la réalisation d'une étude des impacts pour appréhender les conséquences de la RTT et formuler des propositions sur les aspects humains, matériels et organisationnels. Cette démarche a fait l'objet d'une grande concertation tout au long de son déroulement.

L'étude a été conduite par un chargé de mission RTT auprès du Directeur Général des services départementaux. Une étude complémentaire a été menée à partir de septembre 1997, axée spécifiquement sur les personnels du Centre Départemental de l'Enfance et de la Famille.

Méthodologie employée :

données de cadrage selon le triple critère Direction/Site/Métier

approche organisationnelle : analyse de la situation existante par direction, service, unité de travail / analyse des conséquences d'une RTT / synthèse sous la forme de propositions adaptées à chaque service

propositions propres à chaque service : emplois à créer / modalités de mise en oeuvre de la RTT / évolutions introduites dans l'organisation et les modes de gestion.

Une démarche concertée et évaluée :

mise en place d'un groupe de pilotage destiné à partager l'information et comprenant des représentants de la Direction et des syndicats. Réunions mensuelles avec le chargé de mission RTT

une évaluation de la RTT sera engagée fin 1999 afin d'envisager des ajustements en termes de création d'emplois au-delà des 41 postes, les retombées en termes d'amélioration du service public départemental, le bilan en termes de mise en oeuvre de la RTT.

Calendrier opérationnel :

La démarche s'est poursuivie sur l'ensemble des services départementaux de la manière suivante :

avril à septembre 1997 : concertation et axes de propositions

octobre 1997 : signature d'un accord définitif

à partir de septembre 1997 : étude auprès du Centre de l'Enfance et de la Famille

à partir du 1er janvier 1998 : organisation des recrutements et règlement des problèmes logistiques

au plus tard le 1er septembre 1998 : passage effectif à 35 heures hebdomadaires et mise en oeuvre des réaménagements

à partir de fin 1999 : évaluation du nouveau dispositif RTT

CONSEIL GENERAL DU VAL DE MARNE

Présentation de la démarche engagée en matière de réduction du temps de travail

Quelques chiffres

Effectifs

- budgétaires : 5799
- pourvus : 4790

Dont

- direction générale : 10 B (budgétaires) / 9 P (pourvus)
- secteur administratif : 1560 B / 1268 P
- secteur technique : 1439 B / 1135 P
- secteur social : 793 B / 658 P
- secteur médico-social et médico-technique : 1569 B / 1424 P
- secteur hospitalier : 387 B / 275 P
- secteur culturel : 36 B / 18 P
- secteur sportif : 5 B / 3 P

Catégories (total en postes pourvus)

TOTAL A : 428
TOTAL B : 1403
TOTAL C : 2944
TOTAL D : 15

I / Historique

Début décembre 1996, et suite à une demande des syndicats, le Président du Conseil Général commande une étude sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) insistant particulièrement sur les amplitudes d'ouverture des services au public et les conditions de travail des agents.

A cet effet, un comité de pilotage paritaire est mis en place pour le suivi et la coordination de la démarche. Il est composé d'un membre de la Direction du personnel, de la Direction générale, des organisations syndicales, de l'Administration et de l'Exécutif. Ses missions essentielles sont d'instaurer une trame commune de réflexion pour l'ensemble des services et des agents concernés et de permettre la remontée ainsi que la redescende des informations.

A l'issue de plusieurs réunions de travail, de la mise en place de groupes de travail sectoriels (par service), et de la concertation au sein de l'ensemble des services départementaux, le Président communique officiellement son souhait de parvenir à une réduction du temps de travail sans diminution de salaire pour tous les agents, avant le 1er janvier 2000 (cadre de la loi Aubry). Il souligne trois priorités à respecter dans la démarche :

répondre pleinement aux besoins des usagers

créer des emplois durables en adéquation avec les besoins internes et les attentes des habitants du Val de Marne

améliorer les conditions de travail des 6000 agents du département

Ces priorités doivent respecter trois conditions majeures :

permettre le maintien et si possible l'extension des amplitudes d'ouverture des services au public

s'inscrire dans une perspective de maîtrise des coûts budgétaires

rester conforme aux statuts de la fonction publique

Autour des orientations du Président, des propositions de la Direction Générale et d'un questionnaire destiné à cet effet, 138 réunions ont été organisées, rassemblant 2087 participants recensés, révélant l'ampleur de la concertation dans les services départementaux.

L'analyse des comptes-rendus de ces réunions, présentée devant le comité de pilotage en janvier 1998 et en mars 1998, a fait ressortir quelques grandes lignes :

l'unanimité en faveur de la réduction du temps de travail sans diminution des salaires

le souhait majoritaire que la réduction se fasse en une seule étape, ensemble pour tous les services

la demande que la réduction intervienne le plus tôt possible, mais dès que les conditions nécessaires seraient réunies, notamment en termes de recrutements et de moyens logistiques

l'opportunité de limiter les heures supplémentaires

Des questions ont été soulevées en matière de modalités de réduction auprès des temps partiels et des attentes de simulations ont été exprimées (scenarii approfondis sur la base de différentes hypothèses d'horaires d'ouverture et de travail des agents). L'ensemble des éléments issus de cette première étape doivent donner lieu à une concertation supplémentaire et à l'élaboration de propositions concrètes.

Un recensement de l'ensemble de l'existant a été réalisé par la Direction du Personnel auprès des chefs de services, des Directeurs et des Directeurs généraux adjoints. Selon la Direction générale, ce recensement ne permet pas d'avoir une idée plus précise des réelles durées de travail réalisées par les agents. Elle doute fort des possibilités d'appréhension de ces dernières, mais considère que ce n'est pas nécessaire pour appliquer les 35 heures.

NB : ce recensement concernant le temps de travail théorique des agents sera doublé de notre enquête prévue à la rentrée au sein du département. A ce jour, nous n'avons aucune information concrète relative aux durées effectives du travail des agents.

II / Chronologie de la concertation menée

1 / Première phase de la concertation

Cette première phase a été ouverte en novembre 1997 avec l'envoi d'une proposition de questionnaire à l'ensemble des Directeurs Généraux Adjoints et Directeurs. A cet envoi ont été joints des éléments lexicaux et des hypothèses de réduction du temps de travail relatives aux prises de journées supplémentaires (RTT journalière, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle).

Contenu du questionnaire dans ses grandes lignes :

horaires types permanence heures postes position de l'encadrement moyens de contrôle des horaires, souhaités en matière de RTT la création	actuels, d'horaires du de	envisagés (fixes, service	et variables, (plages	souhaités aménagés) d'ouverture) supplémentaires polyvalents sur l'animation et la gestion de l'équipe, appliquée à tous les niveaux) (journalière, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle) et à quelle hauteur)
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------	---------------------------------	-----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

avis sur la meilleure période pour commencer et les étapes à respecter

A l'issue de cette première consultation, plusieurs constats ont pu être faits. Nous soulignons ici les constats établis sur les horaires et les souhaits y étant liés...

Les horaires actuels :

Certains services ou établissements n'ont pas répondu à cette question, estimant qu'il n'était pas nécessaire de préciser les horaires en vigueur supposés déjà connus.

Cependant, on peut noter des différences d'horaires en fonction des services :

services administratifs : horaires de bureau assez classiques. L'horaire le plus fréquent est de 8 h 45 à 17 h 15

établissements spécialisés : horaires d'ouverture adaptés aux besoins de leurs différents usagers (9 h à 17 h 15 pour les Archives Départementales / 9 h à 17 h pour le Laboratoire d'Archéologie / 12 h à 20 h l'été et 10 h à 20 h l'hiver pour le Centre de modélisme / 7 h à 19 h avec des horaires décalés pour les crèches collectives départementales / 8 h 30 à 18 h avec des horaires décalés pour les circonscriptions d'action sociale / ouverture 24 h sur 24 avec roulement des personnels pour les foyers de l'enfance).

Les horaires et les modalités de RTT envisagés :

La majorité des réponses soulignent la corrélation étroite entre les différents types d'horaires, la permanence du service à effectifs constants ou variables, le temps de repas, le début et la fin des horaires de travail et le début et la fin des horaires d'ouverture au public.

horaires fixes, variables, aménagés : cette question n'a obtenu que peu de réponses exploitables. Les autres se partagent entre horaires fixes et horaires variables.

horaires d'ouverture au public : la plupart des services généraux à caractère administratif indiquent des horaires proches des horaires actuels. Certains services envisagent d'étendre leurs horaires d'ouverture à l'occasion des 35 heures (médecine professionnelle, cellule d'analyse budgétaire, service de comptabilité aide sociale, Archives) en proposant une ouverture le samedi matin avec un roulement par brigade.

horaires de travail : cette question a été interprétée, parfois comme étant une amplitude minimum pour les agents, parfois comme étant une amplitude maximum de travail du service. Les horaires de travail indiqués sont très proches des horaires de travail actuels ou alors correspondent à une extension des horaires d'ouverture au public avec la mise en place d'horaires variables pour les agents

permanence du service : cette question semble avoir été mal comprise, d'où la disparité des réponses. Certains services reprennent les horaires de fonctionnement déjà réalisés, d'autres indiquent leurs horaires de présence à plein effectif, d'autres se projettent dans l'avenir... On peut surtout en retenir la nécessité présente et future de fonctionnement continu des établissements spécialisés (crèches, foyers, parcs)

temps de repas : 45 minutes pour un maximum de services (correspondant à la pause obligatoire réglementaire) / souhait d'extension jusqu'à 1 heure pour certains services pouvant aller jusqu'à 2 heures pour d'autres (dans l'hypothèse d'horaires variables)

heures supplémentaires : pas d'heures supplémentaires a priori, sauf pour surcroît de travail exceptionnel

contrôle des horaires : les réponses vont du refus de principe (préférence pour la régulation par auto-discipline des agents) au contrôle par le chef de service ou

au cahier laissé au secrétariat. Certains services envisagent dans le cadre d'horaires variables, la mise en place de badgeuses informatisées

RTT pour les cadres : la réponse est unanime pour la RTT appliquée à tout le monde, à tous les niveaux hiérarchiques

modalités de réduction : la plupart des services souhaitent pouvoir combiner différents modes de réduction. La RTT quotidienne est préférée par certains (action éducative de la Direction de l'enfance, service transports-déplacements...). La RTT hebdomadaire est choisie par la médecine professionnelle, le service RMI et la DAM. La réduction mensuelle est préférée par le service comptabilité aide sociale. Plusieurs services sont favorables à un système de récupération mixte, combinant possibilités de RTT quotidienne, hebdomadaire et mensuelle, au choix de l'agent compatible avec le bon fonctionnement du service.

Sur la question des embauches nécessaires ou non, les réponses sont nuancées. D'une manière générale, il est demandé peu d'emplois nouveaux dans les différents services administratifs mais est rappelé le pourvoi des postes vacants nécessaires au bon fonctionnement du service. L'attention doit se porter plus particulièrement sur certains établissements ou services, ayant des contraintes spécifiques d'ouverture et de fonctionnement, liées à leur nécessaire adaptation aux besoins de la population et des usagers : circonscriptions d'action sociale, service RMI, crèches, foyers, parcs.

Les premières conclusions qui ont été tirées de cette première phase de consultation sont les suivantes :

- le souhait de tous les agents d'un passage aussi rapide que possible aux 35 heures sans diminution de salaire

- la volonté de préserver ou d'améliorer les horaires d'ouverture des services pour mieux répondre aux besoins de la population et des usagers

- la demande de créer des emplois nouveaux en fonction des nécessités particulières de fonctionnement des services, et notamment de ceux ouverts au public

- la nécessité de coordination et d'harmonisation des conditions de fonctionnement des services par la Direction générale

- la confiance accordée au comité de pilotage paritaire pour mener à bien le processus de concertation et de propositions

2 / Deuxième phase de la concertation (d'avril 1998 à ce jour)

Elle est composée de deux étapes : une première phase de restitution de la première phase de concertation (février et avril 1998) ; une ouverture de la phase d'élaboration de propositions concrètes (à partir de mai 1998).

La restitution de la première phase de concertation s'est faite à la fin du mois d'avril 1998. Elle s'est traduite par des réunions au sein de chaque Direction générale adjointe, destinées à informer les agents de l'état d'avancement de la réflexion dans les services et des débats du comité de pilotage paritaire.

Elle a aussi pris la forme d'une analyse du retour des questionnaires et d'un compte-rendu écrit, adressé à l'ensemble des chefs de service concernés par la démarche.

Ce compte-rendu comprenait :

- un rappel de la méthode de concertation choisie

- les grandes lignes de force de la réflexion

- une synthèse sur les horaires actuels et envisagés

une synthèse des propositions au sujet de l'aménagement et de la réduction du temps de travail : modalités et conditions de mise en oeuvre

une synthèse des premières propositions émanant des services de la Direction générale, contenant des propositions en matière de création d'emplois

La phase qui s'est ouverte en mai 1998 comporte différentes étapes successives destinées à préciser les propositions correspondant aux orientations retenues. Cette demande de propositions concrètes s'est faite simultanément à la phase de restitution.

Les propositions doivent approfondir les points suivants :

horaires des services et des agents

plages fixes obligatoires et plages variables libres

temps de repas

modalités de récupération du temps réduit

temps partiel

mode de gestion et de contrôle du temps de travail et des récupérations

organisation du service

création des postes nécessaires

besoins logistiques induits (locaux, matériel...)

Ce schéma de principe soumis à l'examen de la Direction générale doit permettre ensuite de s'adapter aux besoins de chaque direction et de chaque unité fonctionnelle, en tenant compte des nécessités et des particularités du service.

Les propositions de chaque service ou direction ont ensuite été transmises à la Direction générale, puis ont été présentées et débattues au cours d'une assemblée générale de l'encadrement départemental en juin 1998.

Ces propositions sont destinées à être soumises à l'exécutif, pour validation d'ensemble, tant des modalités proposées que des moyens nécessaires en tenant compte des orientations du Président, des besoins de la population, des nécessités des services et des souhaits des agents.

La réunion de l'encadrement départemental du 16 juin 1998 :

Elle a permis l'élaboration d'une nouvelle trame commune destinée à collecter les propositions de chacun et la rédaction d'une note de service permettant de préciser à partir des orientations essentielles du Président ce qu'impliquent les propositions concrètes de réduction du temps de travail.

Elle a acté le projet d'examen des propositions de chaque service en vue d'aboutir à une vision générale déclinée selon les spécificités des directions.

Elle a prévu l'organisation d'une réunion de présentation courant septembre 1998 dans chaque direction, qui permettra d'associer chaque agent à la démarche. Ceci ne veut pas dire que chaque agent sera d'accord, mais qu'il aura la possibilité de s'exprimer et que son expression sera entendue et prise en compte, même si elle n'est finalement pas retenue.

A l'issue de cette démarche, un document finalisé devra contribuer à permettre à l'exécutif de prendre les décisions qui lui appartiendront.

III / Position des organisations syndicales

Organisations syndicales : CFDT, CGT, FO, CFTC

CFDT (avec forte représentation LCR, en cours de scission) majoritaire de 2 points / CGT-

UGICT-CGT

L'ensemble des organisations syndicales est favorable à la réduction du temps de travail sans diminution des salaires, considérée comme un véritable progrès social.

Tous considèrent que l'enjeu de la création d'emplois constitue un axe prioritaire des négociations. La CGT insiste pour sa part sur la lutte contre la précarité avec une loi de titularisation.

Selon les positions de chacun, la question des créations de postes est ferme (10 % de création de postes contre 10 % de RTT) ou souple (nécessité de combler les postes vacants, redéployer les services et évaluer ensuite les embauches impératives).

Les syndicats ont cependant tous à l'esprit la situation financière du département, ainsi que la volonté de ne pas financer la RTT par une augmentation de la pression fiscale.

Chacun s'accorde à souligner l'importance de la prise en compte des souhaits des agents dans la démarche. A ce titre, la démarche de concertation engagée est reconnue comme satisfaisante (démarche participative).

Il est à noter qu'ils sont tous d'accord pour trouver des solutions d'application de la RTT au personnel d'encadrement.

Points abordés prioritairement par la CFDT :

- distinguer la RTT dans un cadre statutaire

- distinguer les contrats emplois jeunes, à créer sur de nouvelles missions non remplies par le Service public à ce jour

- s'inspirer des expériences de RTT menées au sein de certaines mairies du département et au sein d'autres conseil généraux

- viser une meilleure qualité du travail pour répondre aux besoins des usagers

- conduire une étude métier par métier

- préciser les gains des agents dans le cadre d'une RTT

Points abordés prioritairement par la CGT :

- partir d'une réelle concertation avec les agents à partir des réalités particulières de leurs secteurs et de leurs services

- partir d'une réflexion plus globale sur le contenu et l'organisation des services, prenant en compte les missions, et visant le développement du service public

- prendre en compte le nombre de postes budgétisés, les effectifs réels, et les postes à pourvoir

- faire le décompte des heures supplémentaires pour toutes les catégories et recenser tous les temps partiels

- envisager des recrutements, pour ne pas alourdir les charges de travail et pour améliorer les conditions de travail

- intervenir pour exiger des moyens supplémentaires auprès des pouvoirs publics

Points abordés prioritairement par FO :

- la création d'emplois permanents et le recrutement de titulaires

- le remplacement systématique des agents faisant valoir leurs droits à la retraite

- la participation de l'ensemble du personnel à la démarche

une plus grande qualité et efficacité du service public

l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents

IV / Simulations du passage aux 35 heures (cf documents qui suivent)

En juillet 1998, des simulations en référence de la loi du 13 juin 1998 (loi Aubry) ont été réalisées par les services de la Direction financière et de la Direction du personnel du département.

Elles ont été faites en vue d'estimer le nombre de postes à créer et l'incidence financière en résultant, tant au niveau du budget général que du budget annexe d'assainissement.

CONSEIL GENERAL DE SEINE SAINT-DENIS

Entretien avec les représentants
du Conseil général de Seine Saint-Denis
10 novembre 1998

-

Mme ANDROS, vice présidente du Conseil général, M. AURIOL, directeur général adjoint des services départementaux, M. PRIME, directeur du personnel, et M. MERCIER, directeur du personnel adjoint.

M. ROCHE a indiqué qu'il avait pris contact avec l'association des présidents de Conseils généraux. Faisant part du manque d'information de la Mission sur ces collectivités, il a manifesté son souhait d'obtenir des informations précises sur l'aménagement du temps de travail au sein de celles-ci de la part de ses interlocuteurs. Mme ANDROS a précisé de son côté que le Conseil général de Seine Saint-Denis allait adresser une lettre à M. ZUCCARELLI faisant le point sur les dysfonctionnements rencontrés et les questions posant problème à la collectivité territoriale à l'heure où elle s'engage dans de profondes réformes (régimes indemnitaires, aide sociale, réduction de la durée du travail etc...). Le président du Conseil général rencontrera par ailleurs M. STRAUSS-KAHN. Un dossier a également été remis à M. ROCHE.

L'engagement vers les 35 h de la Seine Saint-Denis dans un contexte de modernisation de ses services

Mme ANDROS a souligné que le Conseil général de Seine Saint-Denis faisait en sorte d'appliquer les textes au plus près en essayant de répondre aux attentes du personnel. Néanmoins, aujourd'hui elle estime difficile de trouver des solutions à toute une série de problèmes.

Le Conseil général s'est d'ores et déjà engagé dans une réflexion sur la perspective des 35h. Cet objectif est très bien accueilli par les agents. Les organisations syndicales souhaitent de leur côté une application immédiate des 35 h. Trois groupes de travail composés de chefs de service, ont été constitués pour prendre en compte tous les aspects de la RTT (amélioration du service rendu, conditions de travail, question des moyens). La seconde étape sera le lancement d'une discussion avec l'ensemble des agents du département. Ces discussions doivent être l'occasion de préparer la réorganisation des services de la collectivité compte-tenu notamment de leur modernisation. Nos interlocuteurs souhaitent l'élaboration d'une loi cadre pour mettre en place la réduction du temps de travail. Cette démarche doit, selon eux, être prise en compte dans le pacte de solidarité et de croissance.

Les représentants du Conseil général de Seine Saint-Denis ont précisé que le passage aux 35 h nécessitait des moyens, l'accompagnement financier étant une condition de la mise en place d'un cercle vertueux de la RTT, à savoir la création d'emplois, qui dépasse le caractère d'une demande de parité avec le privé. Ils ont souligné parallèlement que les sociétés d'économie mixte dépendant du Conseil général bénéficieront des aides.

M. ROCHE a soulevé la question des catégories de personnel propres aux collectivités locales qui ne peuvent travailler selon une forme classique (cas des bibliothécaires, des agents de propreté).

M. PRIME a précisé que les collectivités territoriales devaient, beaucoup plus que l'Etat, régler des problèmes de transversalité. Ainsi, lorsqu'un texte s'applique à certains agents dépendant de l'Etat et pas à ceux qui, à qualification égale, dépendent du Conseil général, ou l'inverse, cela est générateur de problèmes. Le département a en effet recours à des personnels de l'Etat (cas des agents de l'équipement notamment) et a intégré, depuis la décentralisation, des services dépendant auparavant de l'Etat qui sont arrivés avec leur régime et leurs acquis spécifiques. Afin de mener sa réforme dans les meilleures conditions, le Conseil général agit sur trois leviers : les primes les départs en retraite et la réduction de la durée du travail :

Les disparités en matière de temps de travail

Les agents de la Seine Saint-Denis travaillent selon une durée de 39 h hebdomadaires alors que la plupart des communes du département appliquent une durée de 35 ou 36 h, héritage des expériences autorisées en 1982. Mme ANDROS a toutefois confirmé que le problème des acquis des différentes catégories de personnels sont essentiellement issues de la décentralisation, des décisions du Préfet étant intervenues antérieurement. Les agents des DDASS avaient ainsi 2 semaines de congés en plus des 5 semaines statutaires. Afin d'harmoniser le statut des éducateurs de l'aide sociale à l'enfance (statut basé sur l'hospitalier), il a été attribué à l'ensemble du personnel 10 jours supplémentaires par rapport au statut de la fonction publique. Les éducateurs (200 personnes) connaissent jusqu'à 55 jours de congés. Les assistantes sociales disposent également d'un régime très favorable en matière de congés. Ces différences de régime sont générateurs d'effets pervers puisque cela rend impossible le reclassement, en cas de sureffectif, des agents connaissant certains avantages dans d'autres secteurs où ils n'existent pas (cas des standardistes). Les libertés prises dans le passé en matière de temps de travail créent aujourd'hui une situation hétérogène conduisant à l'immobilisme.

Nos interlocuteurs ont également souligné l'inadéquation entre certains horaires pratiqués et les besoins des usagers et manifesté leur souhait de remédier à cette situation : M. AURIOL a cité le cas des gardes de parcs qui travaillaient les jours où le public fréquente peu ces espaces. Désormais, un week-end sur deux, chaque agent est présent. Ceci a conduit à une reconnaissance en terme d'indemnité. En même temps, ils ont précisé que tout ne devait pas pour autant être uniformisé.

En tout état de cause, les représentants de la Seine Saint-Denis estiment que les besoins de la population doivent être le point de départ des réformes. Celles-ci doivent être menées dans un rapport gagnant/gagnant (amélioration du service aux usagers et de la qualité de vie et des conditions de travail des agents). S'ils reconnaissent que des réticences apparaîtront (qu'ils se déclarent prêts à affronter), ils ont en même temps observé des facteurs positifs : de nombreux agents se rendent compte que la défense du service public est à la clef de ces réformes. Ils reconnaissent que les réticences sont en grande partie le fruit d'une crainte devant le changement. En revanche, une fois ces réformes adoptées, les agents ne souhaitent pas revenir en arrière, bien au contraire (à l'image de l'informatique il y a 10 ans).

M. ROCHE estime souhaitable l'élaboration d'un cadre national en matière de durée du travail qui renverrait à des négociations au niveau local.

La question des disparités dans le domaine indemnitaire

L'hétérogénéité des régimes indemnitaires comme leur réforme pour davantage de parité sont problématiques : le Conseil général s'oriente en effet vers une enveloppe unique globale pour tous les cadres d'emplois, l'objectif étant d'avoir un régime indemnitaire identique pour tous les personnels ayant le même grade (les agents administratifs de la filière culture ont ainsi le même régime que ceux de la filière administrative classique tout en restant dans la limite des

enveloppes). Le régime indemnitaire doit aussi rester dans de règles de comparabilité avec l'Etat. Il peut toutefois y avoir des sujétions particulières pour des agents de même niveau mais exerçant des fonctions différentes.

S'agissant du principe de parité, les représentant du Conseil général de Seine Saint-Denis reconnaissent que des zones d'ombres existent, que tous les Conseil généraux ont leur propre interprétation de celui-ci. La DGCL réfléchit actuellement à cette question.

CONSEIL GENERAL DES YVELINES

Le Conseil Général des Yvelines employait au 31 décembre 1997, 2 152 agents, dont la moitié dans le secteur social.

Cette répartition des emplois explique l'importance des femmes (81 % pour l'ensemble des services, 96 % dans le secteur social) et celle du pourcentage du travail à temps partiel (28 % au total, 38 % dans le secteur social).

Le temps partiel est pour l'essentiel à 80 % et en augmentation régulière chaque année.

Pyramides des âges

	Hommes	Femmes	Total
Moins de 30 ans	68	358	426
Entre 30 et 40 ans	156	626	782
Entre 40 et 50 ans	109	502	611
Plus de 50 ans	64	269	333
TOTAL	397	1 755	2 152

L'âge moyen est légèrement supérieur à 38 ans.

Il y a au total 1 470 agents à temps complet, 526 à temps partiel et 156 vacataires et chargés de mission.

Parmi les agents à temps partiel, 416 travaillent à 80 %, 77 à 90 %.

Congés

Les agents bénéficient d'un congé annuel de 30 jours ouvrés (6 semaines) auxquels s'ajoutent 3 jours supplémentaires.

Sur l'année, le nombre effectif de jours travaillés s'établit à 219 [365 - (104 + 30 + 9 + 3)]

Horaires de travail

Le temps de travail est de 8 heures par jour du lundi au jeudi, 7 heures le vendredi.

D'une manière générale, les horaires sont fixes : de 8 h 45 à 17 h 30 (16 h 30 le vendredi) avec une pause méridienne de 45 minutes.

Des horaires variables sont appliqués dans les musées et les foyers : ils sont organisés localement avec récupération en journées.

Le contrôle des horaires est effectué -et organisé- par les chefs de service.

Une étude est actuellement en cours pour déterminer les éventuelles conditions d'application d'un contrôle par pointeuse.

Heures supplémentaires

Elles sont exceptionnelles :

- quelques heures forfaitaires, essentiellement pour les employés du Cabinet du Président ;
- des heures correspondant à un travail supplémentaire effectif ne sont attribués que ponctuellement.

Comme dans la plupart, sinon la totalité des collectivités territoriales visitées, les responsables de l'administration départementale des Yvelines estiment que l'annualisation du décompte du temps de travail offrirait plus de souplesse et serait susceptible d'améliorer aussi bien l'exécution du service public que les conditions de travail des agents (activité saisonnière de certains services).

Ils insistent aussi sur la spécificité du travail dans les collectivités territoriales, où les services sont en prise directe avec les usagers.

Ils soulignent également l'aspect budgétaire de l'ensemble des dépenses de personnel.

<u>PUBLICATION DE LA GAZETTE DES COMMUNES RELATIVE AUX CONGES ET A LA DUREE HEBDOMADAIRE DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE</u>						
(1) exprimées en centième d'heure						
* décompte annuel = nombre de jours travaillés x (durée hebdomadaire/5)						
** conversion hebdomadaire = décompte annuel/225 x 5						

Nom collectivité	Nombre d'habitants	Durée hebdo.(1)	Nombre de jours de congés	Nombre de jours travaillés	Décompte annuel(1)*	Conversion hebdo.(1)*
Alsace		39	29	223	1739,40	38,65
Aquitaine		38	36	216	1641,60	36,48
Bourgogne		39	35	217	1692,60	37,61
Bretagne		39	30	222	1731,60	38,48
Centre		39	34	218	1700,40	37,79
Champagne-Ardenne		39	27	225	1755,00	39,00
Corse		39	34	218	1700,40	37,79
Franche-Comté		39	33	219	1708,20	37,96
Languedoc-Roussillon		37,5	32	220	1650,00	36,67
Limousin		39	33	219	1708,20	37,96
Lorraine		38,75	33	219	1697,25	37,72
Nord-Pas-de-Calais		39	33	219	1708,20	37,96
Pays-de-la-Loire		39	29	223	1739,40	38,65
PACA		39	34	218	1700,40	37,79
Rhône-Alpes		38,75	34	218	1689,50	37,54
Guyane		39	32	220	1716,00	38,13
Aisne		39	34	218	1700,40	37,79
Aisne / serv. sociaux		39	46	206	1606,80	35,71
Hautes-Alpes		39	40	212	1653,60	36,75
Ariège		39	33	219	1708,20	37,96
Aude		39	32	220	1716,00	38,13
Charente-Maritime		39	33	219	1708,20	37,96
Corse-du-Sud		39	32	220	1716,00	38,13
Côte-d'Or		39	33	219	1708,20	37,96
Dordogne		39	37	215	1677,00	37,27
Doubs		39	38	214	1669,20	37,09

Drôme		39	37	215	1677,00	37,27
Finistère		39	34	218	1700,40	37,79
Haute-Garonne		39	35	217	1692,60	37,61
Gers (pers. admf)		39	38	214	1669,20	37,09
Gers (bibliothèques)		39	41	211	1645,80	36,57
Gers (serv. sociaux)		39	43	209	1630,20	36,23
Hérault		39	32	220	1716,00	38,13
Indre		39	31	221	1723,80	38,31
Loir-et-Cher		39	39	213	1661,40	36,92
Haute-Loire		39	35	217	1692,60	37,61
Lot-et-Garonne		39	36	216	1684,80	37,44
Lozère		39	35	217	1692,60	37,61
Marne		39	32	220	1716,00	38,13
Mayenne		39	33	219	1708,20	37,96
Nièvre		39	34	218	1700,40	37,79
Oise		39	32	220	1716,00	38,13
Orne		39	34	218	1700,40	37,79
Puy-de-Dôme		39	32	220	1716,00	38,13
Haut-Rhin		39	31	221	1723,80	38,31
Ht-Rhin (anc.ddass)		39	36	216	1684,80	37,44
Saône-et-Loire		39	36	216	1684,80	37,44
Savoie		39	32	220	1716,00	38,13
Seine-et-Marne		39	34	218	1700,40	37,79
Deux-Sèvres		39	34	218	1700,40	37,79
Terr. Belfort		39	35	217	1692,60	37,61
Vendée		39	34,5	217,5	1696,50	37,70
Val d'Oise		37,41	34	218	1631,08	36,25
Guadeloupe		39	27	225	1755,00	39,00
Guadeloupe-serv. soc.		39	32	220	1716,00	38,13

Guadeloupe-serv. cult.		35	27	225	1575,00	35,00
Bellegarde-sur-Val/01	11 696	37	31	221	1635,40	36,34
Oyonnax/01	23 992	37,5	34	218	1635,00	36,33
Chateau-Thierry/02	15 830	39	38	214	1669,20	37,09
Chauny/02	13 619	37,5	32	220	1650,00	36,67
Hirson/02	10 604	37,5	31	221	1657,50	36,83
Laon/02	28 666	39	36	216	1684,80	37,44
Saint-Quentin/02	62 085	37	28	224	1657,60	36,84
Soissons/02	32 144	38	35	217	1649,20	36,65
Tergnier/02	15 026	39	30	222	1731,60	38,48
Cusset/03	14 270	35	30	222	1554,00	34,53
Montluçon/03	46 000	36	31	221	1591,20	35,36
Moulins/03	23 353	39	31	221	1723,80	38,31
Vichy/03	28 048	39	32	220	1716,00	38,13
Yzeure/03	13 890	35	30	222	1554,00	34,53
Digne-les-Bains/04	17 425	39	30	222	1731,60	38,48
Manosque/04	19 537	38	36	216	1641,60	36,48
Briançon/05	12 318	39	34	218	1700,40	37,79
Gap/05	35 647	39	30	222	1731,60	38,48
Antibes/06	70 688	38	37	215	1634,00	36,31
Cagnes-sur-Mer/06	41 303	37,83	27	225	1702,35	37,83
Cannes/06	69 363	39	34	218	1700,40	37,79
Carros/06	10 700	37	31	221	1635,40	36,34
Le Cannet/06	42 005	39	29	223	1739,40	38,65
Mandelieu/06	16 500	35	29,5	222,5	1557,50	34,61
Nice/06	345 674	37,5	28	224	1680,00	37,33
St-Laurent-du-Var/06	25 811	37	36	216	1598,40	35,52
Vallauris/06	24 417	39	29	223	1739,40	38,65
Guilherand-Granges/07	10 566	39	28	224	1747,20	38,83
Charleville-Mézières/08	59 439	35	29	223	1561,00	34,69

Sedan/08	22 407	35	32	220	1540,00	34,22
Pamiers/09	14 731	37,5	34	218	1635,00	36,33
La Chapelle-St Luc/10	15 912	36	32	220	1584,00	35,20
Romilly-sur-Seine/10	15 838	35	31	221	1547,00	34,38
Troyes/10	60 755	39	33	219	1708,20	37,96
Carcassonne/11	44 991	36	40	212	1526,40	33,92
Castelnaudary/11	11 735	39	30	222	1731,60	38,48
Limoux/11	10 217	37,5	38	214	1605,00	35,67
Narbonne/11	47 086	37,91	34	218	1652,88	36,73
Rodez/12	26 800	39	34	218	1700,40	37,79
Villefranche de Rouergue/12	13 301	39	29	223	1739,40	38,65
Aubagne/13	41 170	35	29	223	1561,00	34,69
Bouc-Bel-Air/13	11 531	35	38	214	1498,00	33,29
Chateauneuf-les-Martigues/13	10 937	37	38	214	1583,60	35,19
Chateaubert/13	11 829	39	30	222	1731,60	38,48
Fos-sur-Mer/13	13 760	35	46	206	1442,00	32,04
Gardanne/13	17 860	37	34	218	1613,20	35,85
Les Pennes-Mirabeau	18 629	35	34	218	1526,00	33,91
Marignane/13	32 542	37,5	35	217	1627,50	36,17
Marseille/13	807 726	37,5	28	224	1680,00	37,33
Saint-Martin-de-Crau/13	11 111	38	31	221	1679,60	37,32
Salon-de-Provence/13	35 041	37,5	31	221	1657,50	36,83
Bayeux/14	15 106	39	29	223	1739,40	38,65
Caen/14	115 624	38	32	220	1672,00	37,16
Lisieux/14	24 506	39	34	218	1700,40	37,79
Vire/14	13 869	39	31,5	220,5	1719,90	38,22
Aurillac/15	32 684	36	33,5	218,5	1573,20	34,96
Angoulême/16	46 194	37,5	34	218	1635,00	36,33
Cognac/16	19 930	38	32	220	1672,00	37,16
Soyaux/16	10 671	37	36	216	1598,40	35,52

Royan/17	17 500	38	32	220	1672,00	37,16
St-Amand-Montrond/18	12 377	39	29	223	1739,40	38,65
Vierzon/18	32 234	35	32	220	1540,00	34,22
Tulle/19	18 685	37,5	35	217	1627,50	36,17
Beaune/21	22 171	39	32	220	1716,00	38,13
Chenove/21	17 865	35	34	218	1526,00	33,91
Chevigny-st-Sauveur/21	10 062	35	31	221	1547,00	34,38
Dijon/21	151 636	39	33	219	1708,20	37,96
Talant/21	12 858	35	31	221	1547,00	34,38
Dinan/22	12 872	39	33,5	218,5	1704,30	37,87
Lamballe/22	10346	39	30	222	1731,60	38,48
Plerin/22	12 277	39	29	223	1739,40	38,65
Ploufragan/22	10 779	37	31	221	1635,40	36,34
Perigueux/24	32 848	39	34,5	217,5	1696,50	37,70
Sarlat-la-Caneda/24	10 648	36	27	225	1620,00	36,00
Audincourt/25	16 538	36	27	225	1620,00	36,00
Besançon/25	120 000	36	32	220	1584,00	35,20
Montbéliard/25	30 632	36	29	223	1605,60	35,68
Pontarlier/25	18 884	37	29	223	1650,20	36,67
Valentigney/25	13 204	36	40,5	211,5	1522,80	33,84
Bourg-les-Valence/26	18 605	37	35,5	216,5	1602,10	35,60
Montélimar/26	31 386	36	30	222	1598,40	35,52
Pierrelatte/26	11 918	39	29	223	1739,40	38,65
Bernay/27	11 048	39	25	227	1770,60	39,35
Evreux/27	51 452	35	35	217	1519,00	33,76
Vernon/27	24 943	39	29	223	1739,40	38,65
Chartres/28	41 850	36	35	217	1562,40	34,72
Dreux/28	35 866	39	36	216	1684,80	37,44
Luce/28	19 044	39	38	214	1669,20	37,09
Manvilliers/28	10 141	38	37	215	1634,00	36,31

Nogent-le-Rotrou/28	12 556	39	32	220	1716,00	38,13
Brest/29	153 099	35	36	216	1512,00	33,60
Concarneau/29	18 989	35	31,5	220,5	1543,50	34,30
Douarnenez/29	16 701	37	31	221	1635,40	36,34
Guipavas/29	12 076	37	34	218	1613,20	35,85
Le Relecq-Kerhuon/29	10 632	35	33	219	1533,00	34,07
Plouzane/29	11 428	35	33	219	1533,00	34,07
Quimperlé/29	11 417	37,5	31	221	1657,50	36,83
Alès/30	42 296	35	32	220	1540,00	34,22
Bagnols-sur-Cèze/30	18 179	37	35,5	216,5	1602,10	35,60
Villeneuve-lès-Avignon/30	10 730	38,75	35	217	1681,75	37,37
Colomiers/31	27 253	36	32	220	1584,00	35,20
L'Union/31	11 751	39	34	218	1700,40	37,79
Plaisance-du-Touch/31	11 652	39	32	220	1716,00	38,13
Saint-Gaudens/31	11 888	37,5	32	220	1650,00	36,67
Toulouse/31	358 688	35	37	215	1505,00	33,44
Ambares-et-Lagrave/33	10 407	35	32	220	1540,00	34,22
Arcachon/33	12 164	37,5	33	219	1642,50	36,50
Bègles/33	22 621	35	35	217	1519,00	33,76
Blanquefort/33	13 697	37	30	222	1642,80	36,51
Cénon/33	21 726	35	33	219	1533,00	34,07
Cestas/33	16 700	38	32	220	1672,00	37,16
Eysines/33	16 600	37	29	223	1650,20	36,67
Gujan-Mestras/33	13 383	37,5	36	216	1620,00	36,00
Le Bouscat/33	21 574	35	27	225	1575,00	35,00
Lormont/33	21 593	35	35	217	1519,00	33,76
Mérignac/33	57 273	35	32	220	1540,00	34,22
Pessac/33	51 200	35	33	219	1533,00	34,07
St-Médard-en-Jalles/33	25 065	36	32	220	1584,00	35,20
Agde/34	20 500	37	32	220	1628,00	36,18

Béziers/34	72 362	36	31	221	1591,20	35,36
Castelnau-le-Lez/34	13 504	39	27	225	1755,00	39,00
Frontignan/34	19 230	36	39	213	1533,60	34,08
Lattes/34	12 400	39	32	220	1716,00	38,13
Lunel/34	18 500	39	36,5	215,5	1680,90	37,35
Mauguio/34	12 992	37,5	34	218	1635,00	36,33
Montpellier/34	210 866	39	37	215	1677,00	37,27
Bruz/35	12 416	39	27	225	1755,00	39,00
Dinard/35	10 341	39	29	223	1739,40	38,65
Fougères/35	23 138	38	31	221	1679,60	37,32
Vitré/35	15 055	39	30	222	1731,60	38,48
Chateauroux/36	52 949	38	35	217	1649,20	36,65
Deols/36	10 219	36	35	217	1562,40	34,72
Issoudun/36	14 432	37	31	221	1635,40	36,34
Amboise/37	11 541	39	30	222	1731,60	38,48
Joue-les-Tours/37	37 114	38,75	29,5	222,5	1724,38	38,32
La Riche/37	10 074	39	36	216	1684,80	37,44
St-Avertin/37	14 076	39	34	218	1700,40	37,79
St-Cyr-sur-Loire/37	15 278	39	29,5	222,5	1735,50	38,57
St-Pierre-des-Corps/37	18 235	36	32,5	219,5	1580,40	35,12
Bourgoin-Jallieu/38	22 743	35	32	220	1540,00	34,22
Echirolles/38	34 444	36	33	219	1576,80	35,04
Fontaine/38	22 827	36	30	222	1598,40	35,52
Grenoble/38	150 758	35	31	221	1547,00	34,38
L'Isle-d'Abeau/38	10 673	35	29	223	1561,00	34,69
Le Pont-de-Claix/38	11 980	35	29	223	1561,00	34,69
Meylan/38	17 863	38	31	221	1679,60	37,32
St-Egrève/38	15 887	36	33	219	1576,80	35,04
St-Martin d'Hères/38	34 500	36	31,5	220,5	1587,60	35,28
Sassenage/38	10 162	39	30	222	1731,60	38,48

Seyssinet-Pariset/38	13 292	38	29	223	1694,80	37,66
Vienne/38	29 427	37	35	217	1605,80	35,68
Villefontaine/38	18 238	35	32	220	1540,00	34,22
Voiron/38	19 221	37	37,5	214,5	1587,30	35,27
Lons-le-Saunier/39	20 140	35	34	218	1526,00	33,91
Dax/40	20 139	38,75	32	220	1705,00	37,89
Mont-de-Marsan/40	31 864	39	36	216	1684,80	37,44
Blois/41	51 549	37,5	37	215	1612,50	35,83
Romorantin-Lanthenay/41	18 472	39	39	213	1661,40	36,92
Vendôme/41	18 359	39	33	219	1708,20	37,96
Firminy/42	23 367	38	34	218	1656,80	36,82
Montbrison/42	14 591	39	29	223	1739,40	38,65
Rive-de-Gier/42	15 699	35	30	222	1554,00	34,53
St-Etienne/42	201 569	37	33	219	1620,60	36,01
Le Puy-en-Velay/43	23 434	39	34,5	217,5	1696,50	37,70
Bouguenais/44	15 284	38	30	222	1687,20	37,49
Chateaubriant/44	13 378	39	32	220	1716,00	38,13
Coueron/44	16 316	37,5	33	219	1642,50	36,50
Guérande/44	13 829	39	34	218	1700,40	37,79
La Chapelle-sur-Erdre/44	16 500	39	31	221	1723,80	38,31
Nantes/44	244 529	37,5	31	221	1657,50	36,83
Orvault/44	23 115	36	29	223	1605,60	35,68
Pornic/44	11 445	39	30	222	1731,60	38,48
St-Herblain/44	43 200	36	33	219	1576,80	35,04
St-Nazaire/44	64 812	36	29	223	1605,60	35,68
St-Sébastien-sur-Loire/44	22 763	38,5	36	216	1663,20	36,96
Ste-Luce-sur-Loire/44	11 366	39	31	221	1723,80	38,31
Fleury-les-Aubrais/45	20 673	39	36	216	1684,80	37,44
Gien/45	17 166	39	32	220	1716,00	38,13
Olivet/45	18 406	39	39	213	1661,40	36,92

Orléans/45	107 365	39	34	218	1700,40	37,79
St-Jean-de-Braye/45	16 739	37	33	219	1620,60	36,01
Saran/45	13 555	35	33	219	1533,00	34,07
Cahors/46	20 787	38	29	223	1694,80	37,66
Figeac/46	10 380	37,5	27	225	1687,50	37,50
Agen/47	32223	39	31	221	1723,80	38,31
Marmande/47	18 326	36	29	223	1605,60	35,68
Villeneuve-sur-Lot/47	23 760	39	32	220	1716,00	38,13
Mende/48	12 667	39	27	225	1755,00	39,00
Cholet/49	56 540	39	32	220	1716,00	38,13
Les Ponts-de-Ce/49	11 448	39	29	223	1739,40	38,65
Saumur/49	31 894	39	31	221	1723,80	38,31
Cherbourg/50	27151	37	30	222	1642,80	36,51
Equeurdreville/50	18 503	37	31	221	1635,40	36,34
Granville/50	13 340	39	27	225	1755,00	39,00
Tourlaville/50	17 522	37	30	222	1642,80	36,51
Epernay/51	27 738	35	32	220	1540,00	34,22
Reims/51	185 164	35	31	221	1547,00	34,38
Vitry-le-François/51	17 500	39	32	220	1716,00	38,13
Chaumont/52	28 900	35	33	219	1533,00	34,07
Langres/52	11 026	36	30	222	1598,40	35,52
St-Dizier/52	35 558	35	32	220	1540,00	34,22
Laval/53	53 479	35	32	220	1540,00	34,22
Mayenne/53	14 583	36	31,5	220,5	1587,60	35,28
Jarville-la-Malgrange/54	10 341	39	31	221	1723,80	38,31
Laxou/54	16 078	37	30	222	1642,80	36,51
Luneville/54	20 711	38	35,5	216,5	1645,40	36,56
Nancy/54	102 407	39	35	217	1692,60	37,61
St-Max/54	11 131	39	30	222	1731,60	38,48
Villers-les-Nancy/54	16 601	37,5	31	221	1657,50	36,83

Villerupt/54	10 139	35	34	218	1526,00	33,91
Bar-le-Duc/55	18 577	38	33,5	218,5	1660,60	36,90
Verdun/55	23 427	37	29	223	1650,20	36,67
Hennebont/56	13 813	35	31,5	220,5	1543,50	34,30
Lanester/56	23 163	36	33,5	218,5	1573,20	34,96
Lorient/56	61 630	35	34	218	1526,00	33,91
Ploemeur/56	18031	37	32	220	1628,00	36,18
Pontivy/56	14 512	37	31,5	220,5	1631,70	36,26
Vannes/56	48 454	38,5	33	219	1686,30	37,47
Florange/57	11 366	39	34	218	1700,40	37,79
Forbach/57	27 083	39	29	223	1739,40	38,65
Hayange/57	15 000	35	34	218	1526,00	33,91
Metz/57	123 920	38,75	29	223	1728,25	38,41
Montigny-les-Metz/57	21 983	39	31	221	1723,80	38,31
Sarreguemines/57	23 110	39	36,5	215,5	1680,90	37,35
Thionville/57	40 835	35	32	220	1540,00	34,22
Woippy/57	14 385	39	32	220	1716,00	38,13
Cosne-sur-Loire/58	12 429	39	35	217	1692,60	37,61
Nevers/58	43 889	37	35	217	1605,80	35,68
Anzin/59	14 174	36	37,5	214,5	1544,40	34,32
Bailleul/59	13 933	39	37	215	1677,00	37,27
Bondues/59	10 278	39	31,5	220,5	1719,90	38,22
Caudry/59	13 579	35	43	209	1463,00	32,51
Conde-sur-l'Escaut/59	11 333	36	36	216	1555,20	34,56
Coudekerque-Branche/59	23 704	37,5	47	205	1537,50	34,17
Denain/59	19 685	39	31	221	1723,80	38,31
Dunkerque/59	70 335	37,5	33,5	218,5	1638,75	36,42
Fourmies/59	14 852	35	32	220	1540,00	34,22
Grande-Synthe/59	24 384	36,66	41	211	1547,05	34,38
Gravelines/59	12 650	35	40	212	1484,00	32,98

Haubourdin/59	14 403	38	29	223	1694,80	37,66
Hazebrouck/59	21 115	35	30	222	1554,00	34,53
Hem/59	20 254	38	30,5	221,5	1683,40	37,41
Jeumont/59	11 131	36	31	221	1591,20	35,36
La Madeleine/59	21 788	38,75	29	223	1728,25	38,41
Lambertart/59	28 462	37,5	32	220	1650,00	36,67
Lille/59	178 301	35	32	220	1540,00	34,22
Loos/59	21 358	38	27	225	1710,00	38,00
Marquette-Lez-Lille/59	11 013	37,5	39	213	1597,50	35,50
Mouvaux/59	13 613	39	29	223	1739,40	38,65
Ronchin/59	18 604	35	32	220	1540,00	34,22
Roubaix/59	98 179	38	32,5	219,5	1668,20	37,07
St Andre-Lez-Lille/59	10 128	38	31,5	220,5	1675,80	37,24
St-Saulve/59	11 161	37,5	33,5	218,5	1638,75	36,42
Sin-le-Noble/59	16 561	35	33	219	1533,00	34,07
Somain/59	11 971	35	33,5	218,5	1529,50	33,99
Valenciennes/59	39 276	39	31,5	220,5	1719,90	38,22
Villeneuve-d'Ascq/59	65 695	37	36	216	1598,40	35,52
Wattignies/59	14 636	37,5	31	221	1657,50	36,83
Beauvais/60	56 278	39	26,5	225,5	1758,90	39,09
Compiègne/60	44 703	39	29	223	1739,40	38,65
Crépy-en-Valois/60	13 320	37	30	222	1642,80	36,51
Flers/61	18 467	39	33	219	1708,20	37,96
Berck-sur-Mer/62	14 730	36	36	216	1555,20	34,56
Béthune/62	35 700	35	35,5	216,5	1515,50	33,68
Calais/62	75 836	35	29	223	1561,00	34,69
Liévin/62	34 012	37	31	221	1635,40	36,34
Longuenesse/62	13 317	37	29	223	1650,20	36,67
Méricourt/62	12 336	35	37	215	1505,00	33,44
Montigny-en-Gohelle/62	10 655	36,5	30	222	1620,60	36,01

Noux-les-Mines/62	12 421	37,5	31,5	220,5	1653,75	36,75
Oignies/62	10 698	39	29	223	1739,40	38,65
Outreau/62	15 504	37	28	224	1657,60	36,84
St-Martin-Boulogne/62	11 054	35	30	222	1554,00	34,53
St-Omer/62	15 304	37	29	223	1650,20	36,67
Sallaumines/62	11 103	35	35	217	1519,00	33,76
Chamalières/63	17 885	39	28,5	223,5	1743,30	38,74
Clermont-Ferrand/63	136 181	35	36	216	1512,00	33,60
Issoire/63	15 026	36	33	219	1576,80	35,04
Riom/63	19 302	35	44	208	1456,00	32,36
Billere/64	13 153	35	32	220	1540,00	34,22
Hendaye/64	11 744	36	33	219	1576,80	35,04
Oloron-Ste-Marie/64	11 770	39	31	221	1723,80	38,31
Pau/64	83 928	35	36	216	1512,00	33,60
St-Jean-de-Luz/64	13 181	39	29	223	1739,40	38,65
Tarbes/65	50 228	36	38	214	1540,80	34,24
Perpignan/66	108 049	39	32	220	1716,00	38,13
Bischoffheim/67	16 326	37,5	29	223	1672,50	37,17
Hagueneau/67	30 384	39	33	219	1708,20	37,96
Hoenheim/67	12 000	39	30	222	1731,60	38,48
Lingolsheim/67	16 480	38	29	223	1694,80	37,66
Saverne/67	10 278	39	27	225	1755,00	39,00
Schiltigheim/67	29 330	36	29,5	222,5	1602,00	35,60
Sélestat/67	15 896	38	33	219	1664,40	36,99
Cernay/68	10 528	39	29	223	1739,40	38,65
Colmar/68	64 889	38,5	30	222	1709,40	37,99
Guebwiller/68	11 280	38	29	223	1694,80	37,66
Illzach/68	15 936	39	31	221	1723,80	38,31
Mulhouse/68	109 905	38	31	221	1679,60	37,32
Riedisheim/68	11 993	39	30	222	1731,60	38,48

Rixheim/68	11 738	39	28	224	1747,20	38,83
Wittelsheim/68	10 482	39	32	220	1716,00	38,13
Wittenheim/68	14 366	37,5	30	222	1665,00	37,00
Brignais/69	10 036	39	35	217	1692,60	37,61
Decines-Charpieu/69	24 608	38	29	223	1694,80	37,66
Lyon/69	415 479	37,5	30	222	1665,00	37,00
Meyzieu/69	28 212	36	31	221	1591,20	35,36
St-Priest/69	41 884	35	32	220	1540,00	34,22
Tarare/69	10 846	37	29	223	1650,20	36,67
Tassin-la-Demi-Lune/69	15 400	38,41	29	223	1713,09	38,07
Vénissieux/69	60 744	37	33	219	1620,60	36,01
Villefranche-sur-Saône/69	29 889	37	36	216	1598,40	35,52
Villeurbanne/69	119 872	37	31	221	1635,40	36,34
Lure/70	10 049	39	31	221	1723,80	38,31
Vesoul/70	19 404	39	35	217	1692,60	37,61
Autun/71	19 422	39	27	225	1755,00	39,00
Chalon-sur-Saône/71	56 259	37	32	220	1628,00	36,18
Digoin/71	10 032	37	31	221	1635,40	36,34
Le Creusot/71	29 230	35	35	217	1519,00	33,76
Paray-le-Monial/71	10 568	39	28	224	1747,20	38,83
St-Vallier/71	10 083	35	38	214	1498,00	33,29
La Flèche/72	16 581	38,75	28	224	1736,00	38,58
Le Mans/72	148 465	36,5	31	221	1613,30	35,85
Sable-sur-Sarthe/72	12 972	39	31	221	1723,80	38,31
La Motte-Servolex/73	10 853	39	27	225	1755,00	39,00
Anancy/74	51 143	38	35	217	1649,20	36,65
Anancy-le-Vieux/74	18 000	39	31,5	220,5	1719,90	38,22
Annemasse/74	28 000	39	33	219	1708,20	37,96
Bonneville/74	10 300	39	30	222	1731,60	38,48
Chamonix-Mont Blanc/74	10 062	39	31	221	1723,80	38,31

Cran-Gevrier/74	17 000	36	31	221	1591,20	35,36
Gaillard/74	10 298	39	31	221	1723,80	38,31
Seynod/74	17 183	38	27	225	1710,00	38,00
Thonon-les-Bains/74	30 667	39	29	223	1739,40	38,65
Barentin/76	13 105	35	33	219	1533,00	34,07
Bois Guillaume/76	10 180	37	28,5	223,5	1653,90	36,75
Bolbec/76	12 505	35	31,5	220,5	1543,50	34,30
Caudebec-les-Elbeuf/76	9 924	37	39	213	1576,20	35,03
Deville-les-Rouen/76	10 561	37	29	223	1650,20	36,67
Dieppe/76	36 600	35	35	217	1519,00	33,76
Elbeuf-sur-Seine/76	16 750	37	37	215	1591,00	35,36
Le Havre/76	197 219	35	33	219	1533,00	34,07
Mont-St-Aignan/76	20 329	39	34	218	1700,40	37,79
St-Etienne-du-Rouvray/76	30 731	37	29,5	222,5	1646,50	36,59
Yvetot/76	10 968	38	29	223	1694,80	37,66
Champs-sur-Marne/77	24 153	35	34	218	1526,00	33,91
Chelles/77	45 364	36	33	219	1576,80	35,04
Combs-la-Ville/77	20 752	37,5	32	220	1650,00	36,67
Dammarie-les-Lys/77	21 228	36	39	213	1533,60	34,08
La Mee-sur-Seine/77	20 971	39	29	223	1739,40	38,65
Lognes/77	14 174	36	35	217	1562,40	34,72
Meaux/77	49 709	36	31	221	1591,20	35,36
Melun/77	36 489	38,75	29	223	1728,25	38,41
Monterau-Fault-Yonne/77	18 936	37	34	218	1613,20	35,85
Ozoir-la-Ferrière/77	19 031	39	35	217	1692,60	37,61
Provins/77	12 171	39	37	215	1677,00	37,27
Roissy-en-Brie/77	18 763	39	35	217	1692,60	37,61
St-Fargeau-Ponthierry/77	10 670	35	35	217	1519,00	33,76
Savigny-le-Temple/77	21 529	35	30	222	1554,00	34,53
Torcy/77	20 995	36	29	223	1605,60	35,68

Andresy/78	12 613	37	32	220	1628,00	36,18
Aubergenville/78	11 809	37	37	215	1591,00	35,36
Bois-d'Arcy/78	12 717	36,25	31	221	1602,25	35,61
Chanteloup-les-Vignes/78	10 175	37,5	32	220	1650,00	36,67
Conflans-Ste-Honorine/78	31 857	38	33	219	1664,40	36,99
Elancourt/78	24 486	36	36	216	1555,20	34,56
Guyancourt/78	23 746	35	33	219	1533,00	34,07
Houilles/78	30 027	38	34	218	1656,80	36,82
La Celle-St-Cloud/78	22 890	39	38	214	1669,20	37,09
Le Pecq/78	17 006	39	30	222	1731,60	38,48
Les Mureaux/78	33 365	35	32	220	1540,00	34,22
Limay/78	15 062	37,5	39	213	1597,50	35,50
Maisons-Laffite/78	22 553	39	33	219	1708,20	37,96
Mantes-la-Jolie/78	45 254	35	35	217	1519,00	33,76
Mantes-la-Ville/78	19 125	36	36	216	1555,20	34,56
Marly-le-Roi/78	16 753	38	32	220	1672,00	37,16
Maurepas/78	19 791	35	32	220	1540,00	34,22
Montesson/78	12 403	36	34	218	1569,60	34,88
Montigny-le-Bretonneux/78	35 632	38	34	218	1656,80	36,82
Plaisir/78	31 547	35	33	219	1533,00	34,07
Rambouillet/78	24 212	37,5	31	221	1657,50	36,83
Sartrouville/78	50 440	36	35	217	1562,40	34,72
St-Germain-en-Laye/78	41 700	39	28	224	1747,20	38,83
Trappes/78	31 032	35	34	218	1526,00	33,91
Triel-sur-Seine/78	11 017	36,5	30	222	1620,60	36,01
Velizy-Villacoublay/78	22 034	37	30	222	1642,80	36,51
Vernouillet/78		37	32	220	1628,00	36,18
Versailles/78	91 029	39	32	220	1716,00	38,13
Viroflay/78	14 735	38	36	216	1641,60	36,48
Voisins-le-Bretonneux/78	12 137	39	35	217	1692,60	37,61

Niort/79	58 660	38	29	223	1694,80	37,66
Thouars/79	11 338	39	33	219	1708,20	37,96
Abbeville/80	23 787	35	32	220	1540,00	34,22
Amiens/80	131 872	39	34	218	1700,40	37,79
Albi/81	48 707	36	37	215	1548,00	34,40
Castres/81	46 292	38,75	39	213	1650,75	36,68
Gaillac/81	10 667	39	38	214	1669,20	37,09
Draguignan/83	32 581	36	40	212	1526,40	33,92
Fréjus/83	45 065	39	34	218	1700,40	37,79
Roquebrune-sur-Argens/83	11 074	37	30	222	1642,80	36,51
St-Raphaël/83	26 799	39	30	222	1731,60	38,48
Six-Fours-les-Plages/83	29 683	37,5	34	218	1635,00	36,33
Sollies-Pont/83	10 267	38	32	220	1672,00	37,16
Bollène/84	13 981	37	37	215	1591,00	35,36
Cavaillon/84	23 470	37,5	31	221	1657,50	36,83
L'Isle-sur-Sorgue/84	18 000	38	36,5	215,5	1637,80	36,40
Orange/84	28 136	39	32	220	1716,00	38,13
Pertuis/84	15 861	39	33	219	1708,20	37,96
Sorgues/84	17 310	35	37	215	1505,00	33,44
Challans/85	14 544	39	28,5	223,5	1743,30	38,74
Chateau d'Olonne/85	13 327	40	35	217	1736,00	38,58
La Roche-sur-Yon/85	48 518	35	31,5	220,5	1543,50	34,30
Les Sables-d'Olonne/85	16 245	39	29	223	1739,40	38,65
Chatelleraut/86	34 676	39	37,5	214,5	1673,10	37,18
Poitiers/86	82 507	38,75	31	221	1712,75	38,06
Limoges/87	136 407	37	33	219	1620,60	36,01
St-Junien/87	10 962	37,5	28	224	1680,00	37,33
Remiremont/88	9 931	39	27	225	1755,00	39,00
St-Dié-des-Vosges/88	23 670	39	30	222	1731,60	38,48
Sens/89	27 551	36	34	218	1569,60	34,88

Belfort/90	51 913	37	31	221	1635,40	36,34
Arpajon/91	10 185	39	32,5	219,5	1712,10	38,05
Athis-Mons/91	29 695	35	45	207	1449,00	32,20
Chilly-Mazarin/91	16 998	35	39,5	212,5	1487,50	33,06
Courcouronnes/91	14 241	35	27	225	1575,00	35,00
Draveil/91	28 034	36	34	218	1569,60	34,88
Epinay-sous-Sénart/91	13 399	37,5	32	220	1650,00	36,67
Etampes/91	21 547	35	33	219	1533,00	34,07
Fleury-Merogis/91	9 939	35	35	217	1519,00	33,76
Gif-sur-Yvette/91	19 768	37,75	34	218	1645,90	36,58
Longjumeau/91	20 932	36	27,5	224,5	1616,40	35,92
Montgeron/91	21 818	35	35	217	1519,00	33,76
Morangis/91	10 043	39	33	219	1708,20	37,96
Morsang-sur-Orge/91	19 460	36	41,5	210,5	1515,60	33,68
Orsay/91	14 858	36,5	31	221	1613,30	35,85
Palaiseau/91	29 398	35	33	219	1533,00	34,07
Ris-Orangis/91	25 076	35	33	219	1533,00	34,07
St-Michel-sur-Orge/91	20 845	37	34	218	1613,20	35,85
Ste-Geneviève-des-Bois/91	31 372	35	34	218	1526,00	33,91
Savigny-sur-Orge/91	33 651	36	33,5	218,5	1573,20	34,96
Antony/92	57 900	35	37	215	1505,00	33,44
Asnières/92	72 500	39	31	221	1723,80	38,31
Bagneux/92	36 443	36	28,5	223,5	1609,20	35,76
Boulogne-Billancourt/92	101 569	38	31	221	1679,60	37,32
Chatenay-Malabry/92	29 359	35	43	209	1463,00	32,51
Chatillon/92	26 508	35	33	219	1533,00	34,07
Clichy-la-Garenne/92	48 000	36	36	216	1555,20	34,56
Colombes/92	79 058	36	33	219	1576,80	35,04
Fontenay-aux-Roses/92	23 534	38	27	225	1710,00	38,00
Garches/92	18 091	37,5	30	222	1665,00	37,00

Gennevilliers/92	45 052	36	28	224	1612,80	35,84
Issy-les-Moulineaux/92	46 734	37	35,5	216,5	1602,10	35,60
Nanterre/92	86 627	37,5	32	220	1650,00	36,67
Rueil-Malmaison/92	67 321	38	37	215	1634,00	36,31
Aulnay-sous-Bois/93	82 319	35	34	218	1526,00	33,91
Bagnolet/93	32 607	36	40	212	1526,40	33,92
Bobigny/93	44 681	36	38	214	1540,80	34,24
Bondy/93	46 681	35	27	225	1575,00	35,00
Clichy-sous-Bois/93	28 280	35	36	216	1512,00	33,60
Epinay-sur-Seine/93	48 851	36	33	219	1576,80	35,04
Le Bourget/93	11 728	37,75	30	222	1676,10	37,25
Le Raincy/93	13 672	37,5	30	222	1665,00	37,00
Les Lilas/93	20 532	37,5	33	219	1642,50	36,50
Les Pavillons-sous-Bois/93	17 435	39	33	219	1708,20	37,96
Montfermeil/93	25 695	37	39	213	1576,20	35,03
Montreuil/93	95 038	36	36	216	1555,20	34,56
Noisy-le-Sec/93	36 402	37	34	218	1613,20	35,85
Romainville/93	23 615	35	43	209	1463,00	32,51
Saint-Ouen/93	42 611	36	33	219	1576,80	35,04
Villemomble/93	27 000	37	37	215	1591,00	35,36
Villepinte/93	35 022	35	36	216	1512,00	33,60
Alfortville/94	36 240	36	27	225	1620,00	36,00
Bonneuil-sur-Marne/94	15 204	35	33	219	1533,00	34,07
Bry-sur-Marne/94	13 826	37,5	31,5	220,5	1653,75	36,75
Cachan/94	25 370	37,5	33,5	218,5	1638,75	36,42
Charenton-le-Pont/94	25 580	37,5	36	216	1620,00	36,00
Choisy-le-Roi/94	34 230	35	30	222	1554,00	34,53
Créteil/94	82 392	35	41	211	1477,00	32,82
Fresnes/94	27 032	36,5	38	214	1562,20	34,72
Ivry-sur-Seine/94	53 619	37	34	218	1613,20	35,85

La Queue-en-Brie/94	11 187	37	27	225	1665,00	37,00
Le Kremlin-Bicêtre/94	21 475	37,5	37	215	1612,50	35,83
Le Perreux-sur-Marne/94	28 540	37,5	38,5	213,5	1601,25	35,58
Ormesson-sur-Marne/94	10 057	39	35	217	1692,60	37,61
Saint-Mandé/94	18 963	37,75	31	221	1668,55	37,08
Saint-Maurice/94	13 324	37,5	32	220	1650,00	36,67
Valenton/94	11 185	35	30	222	1554,00	34,53
Villejuif/94	48 700	36	33	219	1576,80	35,04
Villeneuve-le-Roi/94	20 378	36	34	218	1569,60	34,88
Villiers-sur-Marne/94	24 460	36	35	217	1562,40	34,72
Vincennes/94	42 651	39	36,5	215,5	1680,90	37,35
Vitry-sur-Seine/94	82 820	37	27	225	1665,00	37,00
Argenteuil/95	94 162	36	30	222	1598,40	35,52
Cergy/95	53 946	39	34,5	217,5	1696,50	37,70
Cormeilles-en-Parisis/95	17 549	39	35	217	1692,60	37,61
Eaubonne/95	22 200	37	30	222	1642,80	36,51
Enghien-les-Bains/95	10 103	37	33	219	1620,60	36,01
Franconville/95	33 802	37,75	39	213	1608,15	35,74
Gonesse/95	23 300	37,5	31	221	1657,50	36,83
Herblay/95	22 435	38,5	33	219	1686,30	37,47
L'Isle-Adam/95	10 000	39	34	218	1700,40	37,79
Montmagny/95	11 564	39	32	220	1716,00	38,13
Montmorency/95	21 003	39	31	221	1723,80	38,31
Osny/95	14 729	37,5	34	218	1635,00	36,33
Persan/95	10 713	35	30	222	1554,00	34,53
Saint-Gratien/95	19 377	36	28	224	1612,80	35,84
St-Leu-la-Forêt/95	15 000	38	35	217	1649,20	36,65
St-Ouen-l'Aumône/95	20 139	38	31	221	1679,60	37,32
Sarcelles/95	57 534	37	36	216	1598,40	35,52
Soisy-sous-Montmorency/95	16 627	39	30	222	1731,60	38,48

Basse-Terre/971	13 796	36	27	225	1620,00	36,00
Lamentin/971	12 098	37,5	29	223	1672,50	37,17
Le Gosier/971	20 708	38	30	222	1687,20	37,49
Le Moule/971	18 086	35	27	225	1575,00	35,00
Petit-Bourg/971	20 128	39	27	225	1755,00	39,00
Saint-Martin/971	33 000	39	27	225	1755,00	39,00
Sainte-Rose/971	14 000	37	32	220	1628,00	36,18
Gros-Morne/972	10 197	38	27	225	1710,00	38,00
Le Lamentin/972	35 246	37,5	27	225	1687,50	37,50
Rivière-Pilote/972	12 678	39	30	222	1731,60	38,48
Schoelcher/972	19 874	39	29	223	1739,40	38,65
Cayenne/973	41 600	36	29	223	1605,60	35,68
Remire-Montjoly/973	13 129	36	33	219	1576,80	35,04
Saint-Benoît/973	26 457	39	29	223	1739,40	38,65
Saint-Joseph/973	25 637	39	27	225	1755,00	39,00
Saint-Leu/973	20 931	39	28	224	1747,20	38,83
Saint-Paul/973	71 669	39	28	224	1747,20	38,83
Sainte-Suzanne/973	14 731	39	28	224	1747,20	38,83

[Haut de page](#)

<u>LE PLAN</u>
<u>LA PRESENTATION DES TRAVAUX</u>
<u>L'ETAT DES LIEUX</u>
<u>LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE</u>
<u>CONCLUSION</u>
LETTRES DE MISSION
<u>COMPOSITION DE LA MISSION</u>
<u>ANNEXE 1</u>
<u>ANNEXE 2</u>
<u>ANNEXE 3</u>

LETTRES DE MISSION

République Française

Ministère de la Fonction Publique,
de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation

Paris, le 18 février 1998

Monsieur le Président,

La situation des trois fonctions publiques au regard du temps de travail présente une spécificité qui tient notamment à la diversité extrême de la réglementation et des pratiques, ainsi qu'aux contraintes et aux conditions de travail liées à la nature des missions de service public auxquelles concourent les fonctionnaires. La réflexion qui s'engagera sur le sujet requiert donc une approche nécessairement liée à l'organisation administrative et à la qualité des services rendus à l'utilisateur.

Pour permettre d'analyser ensuite, secteur par secteur dans chacune des trois fonctions publiques, les implications de la perspective des 35 heures, traduite dans son champ d'application par la loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail, j'ai décidé de vous confier la réalisation d'un état des lieux exhaustif de la réglementation et des pratiques effectives concernant le temps de travail et les heures supplémentaires.

A partir de critères uniformes d'analyse, l'état des lieux reprendra, par grand secteur de responsabilité de l'État et des autres collectivités publiques, les régimes effectifs de temps de travail et d'heures supplémentaires, les disparités existantes et leurs justifications au regard des obligations professionnelles pesant sur les agents, des nécessités de service et de la réponse à apporter aux besoins des usagers. Vous accorderez une attention toute particulière aux cycles atypiques d'organisation du travail ainsi qu'aux régimes spécifiques de congés.

Vous ferez également un bilan des politiques déjà menées en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail dans les trois fonctions publiques, notamment en matière d'horaires variables, d'incitation au temps partiel et d'amplitude d'ouverture des services.

Sur la base de ce constat, vous proposerez des principes à mettre en oeuvre dans la fonction publique, s'agissant en particulier du mode de décompte des heures de travail et des modalités de compensation des horaires atypiques de travail. Un travail spécifique sera mené sur la réglementation existante du temps de travail, notamment en ce qui concerne les heures supplémentaires. Vous vous attacherez plus particulièrement à cerner les enjeux d'une réflexion sur l'organisation du travail pour l'efficacité du service public et la politique d'accueil des usagers.

Afin de mieux appréhender les réalités du fonctionnement des services et pour déterminer, avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, comment doit évoluer l'organisation du travail pour améliorer la qualité du service public, vous étudierez comment ce dossier peut être l'occasion de développer le dialogue et la concertation, et de renforcer le rôle des instances paritaires.

Vous pourrez le cas échéant recourir à des expertises externes relatives à l'organisation du travail dans le secteur privé et public. A cet effet, des moyens budgétaires seront mis à disposition par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique.

Vous vous appuierez sur les inspections interministérielles (IGF, IGA, IGAS) à qui je vais demander de vous fournir assistance, sur la Direction Générale des Collectivités Locales, la Direction des Hôpitaux, la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, la Direction du Budget et le Commissariat général au Plan. Les représentants des collectivités locales seront associés à cet état des lieux et les trois conseils supérieurs de la fonction publique seront consultés. Je souhaite disposer de votre rapport avant la fin de l'année 1998. Il sera ensuite communiqué aux partenaires sociaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Emile ZUCCARELLI

[Haut de page](#)

Monsieur Jacques ROCHÉ
Président de l'Assurance Mutuelle des Fonctionnaires
Conseiller maître honoraire de la Cour des Comptes
80, rue Saint Lazare
75442 PARIS CEDEX 09

République Française

Ministère de la Fonction Publique,
de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation

Paris, le 9 avril 1998

Monsieur le Président,

Par ma lettre en date du 18 février 1998, je vous ai confié la mission de réaliser un état des lieux exhaustif de la réglementation et des pratiques effectives concernant le temps de travail et les heures supplémentaires dans la fonction publique. J'insiste particulièrement sur le fait que le travail spécifique que vous accomplirez sur la réglementation existante devra aborder la question de la non transposition de la directive européenne n° 93/104/CE du 23 novembre 1993 sur l'aménagement du temps de travail.

Je rappelle en effet que la Commission européenne vient de rendre un avis motivé considérant que la France, en ne répondant pas dans le délai imparti sur la transposition des dispositions de cette directive dans son droit interne, avait manqué à ses obligations.

Ces normes européennes apparaissent globalement moins contraignantes que celles prévues par les règles et les pratiques nationales. En outre, la directive prévoit de nombreuses possibilités de dérogations.

Toutefois, les dispositions applicables à la fonction publique de l'Etat résultent le plus souvent de simples recommandations qui pallient l'absence de réglementation cadre nationale. De plus, elles ne permettent pas de dégager clairement les dispositions spécifiques au travail de nuit ou au travail posté.

Afin de combler cette carence, je souhaite que les dispositions de la directive soient transposées par des textes de nature réglementaire à l'issue de travaux qui seront réalisés dans le cadre de la mission.

Ces travaux concerneront également la récente directive reprenant les dispositions de l'accord cadre européen du 6 juin 1997 sur le travail à temps partiel.

Je demande parallèlement à la direction générale de l'administration et de la fonction publique de saisir l'ensemble des directions du personnel sur les difficultés que pourraient susciter la

transposition de ces directives et sur les modalités de leur mise en oeuvre. La direction générale de l'administration et de la fonction publique vous fera parvenir le résultat de ce travail d'enquête.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Emile ZUCCARELLI

Monsieur Jacques ROCHÉ
Président de l'Assurance Mutuelle des Fonctionnaires
Conseiller maître honoraire de la Cour des Comptes
80, rue Saint Lazare
75442 PARIS CEDEX 09

[Haut de page](#)

LE PLAN
LA PRESENTATION DES TRAVAUX
L'ETAT DES LIEUX
LES PRINCIPES A METTRE EN OEUVRE
CONCLUSION
LETTRES DE MISSION
COMPOSITION DE LA MISSION
ANNEXE 1
ANNEXE 2
ANNEXE 3

<p style="text-align: center;"><i>COMPOSITION DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE SUR LE TEMPS DE TRAVAIL</i></p>

Chef de la Mission : M. Jacques ROCHÉ
Conseiller Maître Honoraire de la Cour des Comptes

Secrétaire de la mission : M. Pierre LE FLOCH
Attaché à la Direction générale de l'Administration et de la Fonction Publique

Membres de la Mission : M. Claude PAIN
Directeur Divisionnaire à la Direction générale des Impôts

M. Jean BAYLE-LESPITAU
Trésorier Payeur Général Honoraire

Consultant : Cabinet Jean PLANET CONSEIL

Corps des Inspections Générales participant à la Mission :

M. Jean-Luc MERCADIÉ
Inspecteur des Finances

M. Gérard LAURAND
Inspecteur général des Affaires Sociales

Mme Marianne BONDAZ
Inspecteur de l'Administration

M. Jean-François ZAHN
Inspecteur général de l'Administration de l'Éducation
Nationale

[Haut de page](#)