



Le 9 août 2016

À la recherche du temps de travail perdu

La parution, avant l'été, du rapport sur le temps de travail dans la Fonction publique établi par Philippe LAURENT, président du Conseil Supérieur de la fonction publique territoriale, a permis, comme c'était prévisible, un véritable « Fonctionnaires bashing » pour reprendre une terminologie à la mode, cet anglicisme qualifiant tout simplement un dénigrement collectif pour ne pas dire un lynchage médiatique.

Missionné par le Premier ministre, le rapporteur a fait un état des lieux exhaustif du temps de travail dans les trois fonctions publiques et propose 34 recommandations, dont certaines qui rencontreront l'opposition du Syndicat si elles étaient mises en œuvre.

L'initiative du Premier ministre n'est pas nouvelle puisque, avant l'ouverture d'une discussion sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la Fonction Publique, le ministre de la Fonction Publique de l'époque avait commandé un rapport de même type en 1998.

Rendu public le 10 février 1999, le rapport Roché faisait le constat de différences certaines entre le temps de travail des trois fonctions publiques et émettait plusieurs préconisations dont l'annualisation du temps de travail, la création du Compte Épargne Temps et l'ouverture d'une réflexion sur l'organisation du travail.

Déjà, à l'époque, le rapport avait permis aux médias d'ironiser sur le temps de travail des fonctionnaires et avait également provoqué de fortes réactions des organisations syndicales.

17 ans plus tard, dans son avant-propos, le rapporteur avait pourtant pris soin de rappeler que *« la question du temps de travail dans la fonction publique est un des sujets les plus débattus, et parfois « rebattus », dans le monde politique français, sans pour autant que, jusqu'à présent, de grandes décisions de réforme aient été prises, et que ces intentions de réforme aient été suivies de réalisation concrète. Et surtout sans qu'un véritable état des lieux n'ait été dressé »*

Ironiser sur le temps de travail des fonctionnaires est un exercice facile, puisque, parmi les quelque 5 millions de fonctionnaires d'État, territoriaux et hospitaliers, il y aura toujours possibilité de dénoncer des comportements excessifs qui ont servi de base aux caricatures de nombreux humoristes.

Plus d'un tiers des fonctionnaires civils assurent la permanence du service public de jour comme de nuit.

Pour le Syndicat, il n'est cependant pas acceptable de colporter l'idée que tous les fonctionnaires travailleraient moins que les autres salariés, comme ne s'en sont pas gênés de nombreux médias, friands de tout ce qui pourrait dresser l'opinion publique contre les agents du service public.

Tout d'abord, plus d'un tiers des fonctionnaires civils assurent la permanence du service public de jour comme de nuit, sept jours sur sept et 365 jours par an ou sont soumis au régime de l'astreinte, ce qui donne une grosse proportion de régime de travail atypique.

Parmi ceux qui viennent immédiatement à l'esprit, on trouve les agents du service public hospitalier et ceux des services publics de sécurité (police, douane, pénitentiaire, sapeur-pompier), sans oublier les personnels du contrôle aérien, des ports ou des routes.

Ces personnels bénéficient de temps de compensation qui viennent nécessairement diminuer la durée légale de 1 607 heures, ce qui explique aussi que la moyenne du temps de travail toutes fonctions publiques confondues se situait effectivement à 1 584 heures pour les années 2013-2014.

C'est au moment où surviennent des catastrophes, comme les dernières inondations, ou des attentats, comme la France en a subi au cours de l'année passée, que nos concitoyens découvrent l'utilité des services publics et l'engagement réel des fonctionnaires au service de la collectivité.

Ensuite, il faut noter que le rapport ne couvre pas la totalité des différents agents de la fonction publique. Les personnels enseignants de l'Éducation nationale, les magistrats et les militaires en ont été exclus par la lettre de mission du Premier ministre.

De fait, si le rapport analyse le temps de travail de la totalité des personnels de la Fonction Publique Territoriale et de la Fonction Publique Hospitalière, il ne concerne plus que la moitié des agents de la Fonction Publique d'État.

Heures travaillées

Moyenne 2013/2014

Fonction Publique d'État

1 627

Fonction Publique Territoriale

1 578

Fonction Publique Hospitalière

1 546

Moyenne générale

1 584

Source : INSEE – rapport Mission Laurent

Si le rapport met également en avant l'existence d'une extrême diversité des situations et des conditions d'emplois dans les trois fonctions publiques : « *Un hôpital n'est pas une commune qui n'est pas une administration centrale* », c'est bien que l'hétérogénéité des missions de la fonction publique nécessite des organisations du travail particulières.

Pour le Syndicat, il est irréaliste de vouloir faire entrer toutes les fonctions publiques dans le même moule.

Le temps de travail est une notion complexe

Il est intéressant de souligner que le temps de travail est devenu une notion de plus en plus complexe car sa composition est multiple (durée réglementaire, congés, absences de natures juridiques diverses, heures supplémentaires,...) et qu'émerge désormais un temps de travail invisible avec le développement des technologies de l'information.

Pour le rapporteur, la mise en œuvre de l'ARTT (Aménagement et réduction du temps de travail) dans les Fonctions Publiques a souvent conduit à maintenir l'organisation du travail en place et conserver des usages antérieurs, comme des jours de congés supplémentaires.

Il regrette que, dans la fonction publique territoriale, les employeurs aient usé de la possibilité légale de maintenir les régimes antérieurs plus favorables que les 1 607 heures. Ce qui est l'explication des inégalités, dérives ou distorsions rencontrées. Ce constat venant d'un élu local n'engage que lui bien évidemment.

Des recommandations qui débouchent sur de nombreuses remises en cause

En listant 34 recommandations, le rapport Laurent poursuit un triple objectif :

- normer le temps de travail des trois fonctions publiques,
- rétablir l'égalité dans les trois versants de la Fonction Publique, mais aussi entre les services,
- mais aussi remettre en cause les acquis des personnels, en particulier en matière d'autorisations d'absence et de temps partiel.

On pourra noter que les deux premiers objectifs étaient déjà ceux du rapport Roché, mais là où ce dernier s'inquiétait du devenir du temps partiel dans le cadre de l'ARTT, le rapport Laurent souhaite remettre en cause certains modes de rémunération du temps partiel comme on pourra le constater dans les recommandations.

Alors que les conditions de travail se dégradent constamment, le Syndicat est opposé toute remise en cause de la gestion du temps de travail.

Bien entendu, le Syndicat, qui a largement participé en son temps à la discussion sur l'ARTT, est opposé à une remise en cause des modalités de temps de travail, de droit à congés, autorisations d'absence ou récupération de RTT.

Rappelons que, dans la Fonction Publique d'État, et plus particulièrement dans les anciennes directions générales fusionnées dans la DGFIP, le passage de 39 heures à 35 heures, en moyenne horaire hebdomadaire, a représenté une réduction de plus de 10 % de la durée du temps de travail.

La charge de travail individuelle supplémentaire ainsi générée a été compensée par zéro emploi dans chacune des anciennes directions.

C'est d'ailleurs pourquoi la formule de temps de travail 35 heures hebdomadaire à raison de 7 heures par jour n'a pas été retenue : aucun service n'aurait pu y faire face.

Cinq recommandations parmi les 34 :

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

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

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

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

Recommandation n°23 : Élaborer une norme commune pour les autorisations spéciales d'absence (ASA).

-----Une brève histoire du temps... de travail -----

La réduction du temps de travail est une tendance historique constante depuis le début de l'ère industrielle.

L'interdiction légale de se syndiquer, effective jusqu'en 1884, n'empêchait pas les ouvriers de revendiquer la réduction du temps de travail dès les années 1830 en France.

Avant 1848, le temps de travail ne connaissait pas de limite légale et des journées de 17 heures ou 18 heures par jour, sans aucun repos hebdomadaire obligatoire, étaient courantes.

Le premier texte sur la réduction du temps de travail est l'éphémère loi du 2 mars 1848 qui fixe la journée de travail à 10 heures. Loi éphémère car elle sera abrogée le 9 septembre 1848 et le temps de travail repassera à 12 heures sous la pression des conservateurs et du patronat.

Ce n'est qu'en 1900 que la loi fixera le calendrier ramenant la durée légale du travail à 10 heures et en 1906 que sera adopté le jour de repos hebdomadaire obligatoire, fixé le dimanche.

La loi du 17 avril 1919 adopte la journée de 8 heures sur 6 jours, soit 48 heures hebdomadaires.

En 1936, le Front Populaire institue les congés payés annuels de deux semaines et la durée effective de travail de 40 heures par semaine.

Les congés payés annuels passeront à 3 semaines en 1956, 4 semaines en 1969 et 5 semaines en 1982. La même année, la durée hebdomadaire du temps de travail est réduite à 39 heures.

La loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (dite Loi Aubry) ouvre le chantier de la réforme des 35 heures.

Le décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature précise que la durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement.

Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

Cette durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique ministériel, et le cas échéant du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux