

INSTITUT
MONTAIGNE



Temps de travail : mettre fin aux blocages

RAPPORT OCTOBRE 2014

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Temps de travail : mettre fin aux blocages

OCTOBRE 2014

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - LA FRANCE POSSÈDE UNE DURÉE DU TRAVAIL PARMIS LES PLUS FAIBLES D'EUROPE	11
1.1. Tous secteurs confondus, une durée effective du travail des salariés à temps plein parmi les plus faibles d'Europe	12
1.2. Une situation très inégalitaire en fonction des secteurs d'activité et des métiers	20
1.3. Une faible durée du travail qui représente un coût important pour les finances publiques	29
1.4. Une durée du travail également plus courte à l'échelle d'une carrière : la problématique des retraites	33
II - LA SITUATION DANS LE SECTEUR PRIVÉ : MALGRÉ DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES DEPUIS 1998, UNE SITUATION ASSEZ FIGÉE AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE ENTREPRISES	43
2.1. Un cadre légal qui a fortement évolué depuis 1998	43
2.2. Le recours aux heures supplémentaires et le forfait en jour dans le secteur privé	49
2.3. La question des horaires décalés	54
2.4. Un absentéisme fort et coûteux pour les entreprises	55
2.5. L'impact macroéconomique d'une augmentation de la durée du travail	57

III - UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES.....	67
3.1. La durée effective de travail dans la fonction publique n'est pas suivie de façon régulière et transparente	68
3.2. Une durée effective de travail inférieure aux fonctionnaires des autres pays de l'OCDE.....	69
3.3. Dans la fonction publique, la durée légale du travail est minorée par plusieurs dispositifs dérogatoires	74
3.4. La durée effective de travail se trouve réduite pour un management défaillant	81
3.5. Une durée du travail très hétérogène selon les fonctions publiques et les agents	99
3.6. Augmenter la durée du travail dans la fonction publique pour améliorer la qualité de service et diminuer les dépenses publiques	119
ANNEXES.....	121

INTRODUCTION

Le constat est sans appel. **Les salariés français à temps plein travaillent moins que tous leurs voisins européens, dans des proportions inquiétantes, quelle que soit l'échelle de temps considérée : hebdomadaire, annuelle ou sur la durée totale d'une carrière.** La durée effective annuelle de travail de ces salariés, qui représentent plus de 80 % du salariat, est en France parmi les plus faibles de tous les pays européens¹. Cette **faible durée effective annuelle** s'explique par une durée hebdomadaire habituelle de travail des salariés à temps complet inférieure à celle de nos voisins (38,9 heures en moyenne en France contre 40,3 heures en Espagne ou 42,7 heures au Royaume-Uni), mais surtout par un nombre cumulé de congés, jours fériés et jours liés à la réduction du temps de travail (RTT) très important ainsi qu'un absentéisme pour maladie marqué. Enfin, la France fait partie des pays où **l'âge effectif de départ à la retraite** est le plus bas : avec un âge effectif moyen de départ à la retraite avoisinant les 60 ans sur la période 2007-2012, les Français achevent leur vie professionnelle entre trois et quatre ans plus tôt que la moyenne des pays de l'OCDE².

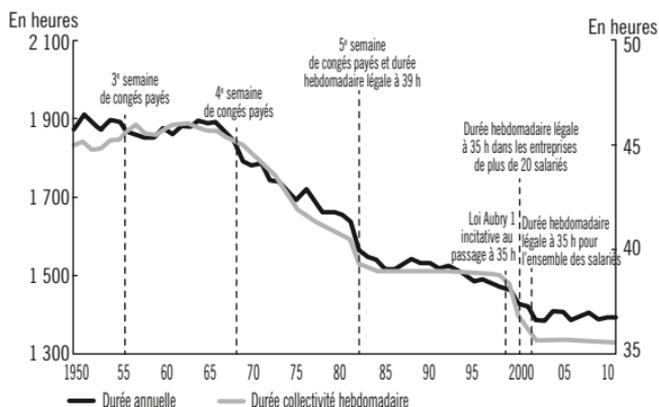
Ce décrochage en termes de temps de travail s'appuie sur un cadre législatif et réglementaire fourni parachevé à la fin des années 1990 par la mise en place des 35 heures. Leur application a été **très inégale, entre secteur public et secteur privé, selon la taille des entreprises et les types de métiers.** Les statistiques montrent ainsi

¹ En raison des différentes méthodologies utilisées, les durées effectives estimées peuvent varier (cf. *infra*) mais toutes montrent un temps de travail effectif annuel inférieur en France. Selon l'Institut Coe-Rexecode, les Français ont ainsi travaillé 1 661 heures en 2013 soit 180 heures de moins qu'en Allemagne (*La durée effective du travail en France et en Europe – Résultats de 2013 et mise à jour de l'étude de janvier 2012*, Document de travail n° 49, juin 2014).

² OCDE, *Panorama des pensions 2013*, 2013.

que la durée effective annuelle du travail est plus faible dans le secteur public que dans le secteur privé. Mais, au sein du secteur privé, elle est également plus faible dans les grandes entreprises que dans les petites. Ainsi, **des situations d'inégalités flagrantes existent aujourd'hui**, certains salariés bénéficiant de volumes horaires très faibles alors même que d'autres, notamment les salariés des petites entreprises et les travailleurs indépendants, connaissent des durées de travail parmi les plus élevées d'Europe.

Graphique 1 : Durée annuelle et durée collective hebdomadaire du travail de 1950 à 2011



Champ : ensemble des salariés (durée annuelle du travail) ; salariés des entreprises de 10 salariés et plus des secteurs concurrentiels non agricoles, hors intérimaires et stagiaires (durée collective hebdomadaire du travail) ; France métropolitaine.

Source : Insee, Comptes nationaux, base 2005 ; Dares, enquête Acemo trimestrielle, indicateur en moyenne annuelle.

À ce faible nombre d'heures travaillées sur la totalité d'une carrière s'ajoute **un taux de chômage élevé** (plus de 10 % pour l'ensemble de la population active et 25 % pour les jeunes avec 80 % des emplois

occupés par les 25-54 ans) qui, en éloignant de l'emploi cinq millions de personnes, tire à la baisse la productivité du pays. Enfin, **la faible évolution de la productivité horaire** constatée depuis les années 1960 pèse sur la **croissance potentielle** de la France³. Le temps de travail effectif – composante déterminante de la production et du coût horaire du travail – constitue ainsi un élément majeur de la compétitivité de la France. Il convient d'agir rapidement à son sujet pour relancer l'économie française. La France est en effet confrontée depuis plusieurs années à une baisse de compétitivité, avec un recul particulièrement brutal au début des années 2000. Cette problématique du temps de travail a également été mise en avant par l'OCDE⁴, qui constate que « *la performance économique française au cours des dernières décennies a été très moyenne. [...] Le PIB par habitant de la France a crû en moyenne sur 2000-2012 de 1/2 point de moins que dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Cette faible croissance des revenus s'explique par un recul prononcé du nombre moyen d'heures travaillées, recul tout juste compensé par les gains de productivité horaire, dont la croissance a été inférieure à la moyenne de l'OCDE* ».

D'après l'enquête sur la main d'œuvre et la structure des salaires (enquête ECMOSS), le coût de l'heure de travail était ainsi de 35,7 euros en France au quatrième trimestre 2013, contre 32,9 euros en Allemagne, 29,2 euros en moyenne dans la zone euro et 21,6 euros au Royaume-Uni. Au-delà même du montant, la progression de ce coût horaire en France depuis les années 2000 (+ 46 %) est particulièrement

³ Selon le rapport *Croissance potentielle* du Conseil d'analyse économique, rédigé par Patrick Artus, Cecilia Garcia-Penalosa et Pierre Mohren, paru en septembre 2014, la productivité progresse de 0,71 % par an en France et en Allemagne contre plus de 2 % par an aux États-Unis et la croissance de long terme de la France pourrait être de 0,9 % (« Le manque d'innovation menace la croissance », *Le Monde*, 1^{er} septembre 2014).

⁴ OCDE, *France : redresser la compétitivité*, novembre 2013.

préoccupante – notamment comparée à l'évolution constatée en Allemagne (+25 %) –, les courbes entre ces deux pays s'étant croisées entre 2000 et 2004, au moment de la mise en place des 35 heures.

Ce décrochage de compétitivité par rapport à l'Allemagne depuis une dizaine d'années s'explique en grande partie par des politiques opposées en matière de gestion du marché du travail et par une divergence de grande ampleur des coûts et des marges des entreprises. Quand, au début des années 2000, la France a choisi de réduire la durée du travail – mesure entraînant mécaniquement une hausse des coûts salariaux –, l'Allemagne a pour sa part engagé des réformes profondes allégeant les charges sur les salaires.

En définitive, essayer de partager le travail est revenu en France à partager le chômage. Alors que près de deux Français sur trois se déclarent aujourd'hui favorables à l'idée d'autoriser les entreprises et les branches à déroger à la législation sur les 35 heures en cas d'accord avec les organisations syndicales⁵, s'engager dans une réforme du temps de travail est devenu un enjeu majeur pour la santé économique de la France. **Une hausse du nombre d'heures travaillées sans compensation salariale, en permettant à la fois une baisse du coût du travail et une hausse de la production, pourrait permettre de créer un véritable choc de compétitivité en France.** Cette réforme, pour réussir, devra s'appuyer sur la **négociation en entreprise ou au niveau des branches** pour les TPE et s'accompagner d'une réflexion quant à l'**organisation du travail** et au **management intermédiaire**. **À l'heure où la France traverse une crise profonde et reste désespérément sans croissance, l'impact macroéconomique d'une réforme du temps de travail peut permettre un changement.**

⁵ 62 % selon un sondage Odoxa pour l'émission CQFD et *Le Parisien - Aujourd'hui en France* rendu public le 28 août 2014 et 65 % selon un sondage Ifop pour *Sud Ouest* rendu public le 30 août 2014.

Ce rapport, fruit des réflexions d'un groupe de travail composé de personnalités issues des secteurs public et privé, dresse dans une première partie un état des lieux inédit et exhaustif sur la question du temps de travail en France autour de plusieurs thématiques : la mise en place de la réduction du temps de travail en France et ses conséquences, l'effectivité du temps de travail, l'absentéisme, les comptes épargne-temps, les congés et ARTT et les départs à la retraite. Il formule ensuite des propositions adaptées aux secteurs privé et public pour mettre en place une augmentation du temps de travail des salariés français afin de créer un véritable choc de compétitivité.

Durée du travail : quelle mesure pertinente ?⁶

La mesure de la durée du travail est un sujet complexe, de par la multiplicité des concepts, l'obsolescence de certaines données, l'hétérogénéité des sources disponibles et des indicateurs utilisés et la cohabitation au sein de mêmes entités de plusieurs statuts avec des régimes de travail différents.

Selon le champ (salariés / non-salariés, titulaires / non-titulaires de la fonction publique, travailleurs à temps complet / travailleurs à temps partiels / ensemble des travailleurs, etc.), la période de référence (hebdomadaire et annuelle) ou encore le concept retenu (durée légale, durée collective, habituelle, effective, etc.), les mesures peuvent donner des résultats très différents et mener à des comparaisons plus ou moins pertinentes.

⁶ Site internet de l'Insee, *Définitions et méthodes*, consultation en juin 2014.

Plusieurs concepts seront utilisés dans le rapport :

- **durée légale du travail** : cette dernière est fixée à 35 heures hebdomadaires ou 1 607 heures annuelles. C'est une durée de référence, un seuil au-delà duquel sont calculées les heures supplémentaires et, en-deçà, le chômage partiel. Il ne s'agit ni d'une durée minimale, ni d'une durée maximale, des heures supplémentaires pouvant être accomplies dans le respect des durées maximales ;
- **durée collective hebdomadaire** : elle mesure la durée de travail hebdomadaire moyenne collective commune à un groupe de salariés à temps complet. Lorsqu'elle est supérieure à la durée légale, elle inclut des heures supplémentaires régulières dites « structurelles » ;
- **durée habituelle hebdomadaire de travail** : elle correspond à la durée habituellement travaillée lors d'une semaine « normale », c'est-à-dire sans événement exceptionnel (jour férié, congés, etc.). Elle peut différer de la durée collective hebdomadaire notamment quand l'entreprise a choisi de maintenir une durée hebdomadaire habituelle supérieure en échange de jours de repos complémentaires (RTT) ;
- **durée annuelle effective** : elle prend en compte l'ensemble des heures travaillées sur une année et inclut donc toutes les heures travaillées lors d'une semaine de référence, y compris l'ensemble des heures supplémentaires effectuées, qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles, qu'elles soient rémunérées ou non, et exclut les heures non travaillées pour cause de congés, jours fériés, maladie, accident du travail, chômage partiel, maternité/paternité, etc.

Aujourd'hui bien que la durée hebdomadaire continue à constituer une référence, notamment pour la durée légale, la notion de durée annuelle prend de plus en plus d'importance et paraît être la mesure réellement pertinente. Souvent en effet, le processus de réduction du temps de travail a été mis en œuvre par l'octroi de jours supplémentaires de repos, laissant l'organisation de la semaine ordinaire de travail relativement inchangée. Par ailleurs une part toujours croissante de salariés est soumise à un forfait annuel en jours. Enfin il existe d'autres formes d'aménagement de travail, permettant de faire varier sensiblement la durée de travail d'une semaine à l'autre.

LA FRANCE POSSÈDE UNE DURÉE DU TRAVAIL PARMIS LES PLUS FAIBLES D'EUROPE

Tous secteurs confondus, les salariés à temps plein travaillent en France moins que dans la plupart des pays européens et des économies comparables de l'OCDE. Ce constat général masque cependant des disparités : la situation est en effet encore plus critique dans le secteur public que dans le secteur privé et, au sein du secteur privé, la durée effective du travail est en général inversement proportionnelle à la taille de l'entreprise.

Cette position défavorable de la France, s'agissant des salariés à temps plein, est partiellement contrebalancée, si l'on considère l'ensemble de la population active, par le fait que les travailleurs indépendants français sont parmi ceux qui fournissent la plus grande quantité de travail, que la France a peu recours au temps partiel par rapport à ses voisins et que ces travailleurs à temps partiel travaillent en général plus longtemps.

1.1. **Tous secteurs confondus, une durée effective du travail des salariés à temps plein parmi les plus faibles d'Europe**

La baisse progressive du nombre d'heures travaillées est une constante dans l'ensemble des économies développées depuis les années 1950⁷. Toutefois, la situation française présente une grande

⁷ Insee Première n° 1273, janvier 2010.

spécificité depuis quinze ans puisqu'en France c'est la durée de travail effective des salariés à temps plein qui fait baisser la durée totale du travail, alors que dans d'autres pays cette baisse s'explique par le faible nombre d'heures travaillées par les salariés à temps partiel.

Cette situation induit notamment d'importantes conséquences en termes de coût du travail.

Le calcul de la durée annuelle effective de travail n'est pas aisé et les chiffres varient en fonction des méthodologies de calcul utilisées. Toutefois, l'ensemble des statistiques trouvées et que nous présentons ci-dessous aboutissent aux mêmes conclusions.

Une étude réalisée dans le cadre du rapport de l'Insee *Données sociales – La société française* de 2006, a permis de comparer la durée du travail dans sept pays⁸, dont la France. Cette étude permet de comprendre le rôle de différents critères (cadre légal, congés, recours au temps partiel, congés maladie dont maternité, etc.) dans les écarts de durée annuelle effective de travail des salariés.

Ainsi cette étude montre que la France, avec 1 531 heures effectives en moyenne en 2004 pour l'ensemble de ses salariés (temps complet et temps partiel), se situait alors avec le Royaume-Uni dans une position intermédiaire entre d'un côté des pays à faible durée annuelle effective du travail (Allemagne et Pays-Bas) et de l'autre côté des pays où, au contraire, la durée annuelle effective était très élevée. Cependant ces durées annuelles effectives de travail sont biaisées par **le recours plus ou moins important selon les pays, au temps**

⁸ Allemagne, Espagne, États-Unis, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, données de 2004.

partiel. L'Allemagne et les Pays-Bas sont ainsi les pays où les emplois à temps partiel sont les plus développés (en Allemagne, 26 % des salariés travaillent à temps partiel, 47 % aux Pays Bas contre 17 % en France), ce qui abaisse mécaniquement la durée moyenne totale de travail⁹.

Si l'on corrige les données du temps partiel, la France se retrouve bonne dernière des sept pays étudiés : les salariés français à temps complet, travaillent en moyenne 157 heures de moins par an que le pays se situant juste après la France en termes de durée du travail (1 832 heures annuelles pour les salariés travaillant à temps complet italiens) et 219 heures de moins que la moyenne des six autres pays (1 896 heures).

Outre la durée légale de travail inférieure en France par rapport à l'ensemble des autres pays, les autres facteurs déterminants dans cette faible durée effective annuelle sont notamment **le nombre très important d'heures non travaillées pour congés, jours fériés¹⁰ et jours liés à la RTT (270,4 heures par an en moyenne en France contre 178, par exemple, en Espagne) et les heures non travaillées pour congés maladie et maternité, pour lesquelles la France se situe en tête (70,1 en moyenne en France, contre 51,5 en moyenne pour l'Italie qui occupe une position médiane)¹¹.**

⁹ Voir en annexe 1 une autre étude comparative de l'Insee sur la baisse du temps de travail dans les économies développées depuis 1950.

¹⁰ Les jours fériés inscrits dans le Code du travail sont en France au nombre de onze (contre neuf en Allemagne et huit au Royaume-Uni ou au Pays-Bas, mais quatorze en Espagne).

¹¹ L'étude mentionne que les congés maternité représentent pour la France le tiers des heures pour congés maladie et maternité, même proportion que pour le Royaume-Uni, alors qu'ils représentent les deux tiers de ces heures pour les salariés italiens. Les congés maternité ne peuvent donc pas expliquer la première place de la France.

Tableau 1 : Déterminants de la durée annuelle effective des salariés dans leur emploi principal en 2004, dans sept pays développés

	France	Allemagne	Espagne	États-Unis	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni
Durée annuelle effective des salariés à temps complet	1 675	1 844	1 869	2 044	1 832	1 844	1 943
Durée hebdomadaire habituelle des salariés à temps complet	38,9	39,8	40,3	42	39,3	38,8	42,7
Durée hebdomadaire habituelle annualisée des salariés à temps complet	2 023	2 070	2 096	2 184	2 044	2 018	2 220
Heures non travaillées pour congés, jours de RTT et jours fériés	-270,4	-262,5	-178	ND	-150,5	-167,2	-185
Heures supplémentaires (y compris horaires variables nets)	10,7	44,8	5,3	ND	16,3	70,5	0,4
Heures non travaillées pour congés maladie et maternité	-70,1	-43,8	-45,5	ND	-51,5	-61,5	-66,5
Effet net des autres facteurs*	-18	35,5	-8,9	ND	-26,4	-15	-26,6

* Perte d'heures pour mauvais temps, chômage partiel, conflit de travail, formation, congé spécial parental.

Source : Insee, *Données sociales – La société française, 2006* corrections des données temps partiel par l'Institut Montaigne.

Enfin, s'agissant des tendances d'évolution de la durée effective annuelle du travail, cette étude mentionne une **diminution entre 1998 et 2004 de la durée effective pour l'ensemble des sept pays, mais à un rythme plus soutenu en France** (1 % par an en moyenne en France, contre 0,1 % aux États-Unis, 0,2 % en Italie, 0,3 % en Espagne, 0,4 % au Royaume-Uni, 0,5 % aux Pays-Bas et 0,9 % en Allemagne). **La France est ainsi le seul pays où cette réduction de la durée effective du travail n'est pas imputable au développement du temps partiel.**

Le groupe de réflexion COE-Rexecode a contesté les données publiées par Eurostat sur le temps de travail dans un document de travail de janvier 2012¹² et actualisé en 2014. En effet, selon l'organisme, les données d'Eurostat surestiment la durée annuelle du travail dans la mesure où elles extrapolent sur un an les durées de travail hebdomadaires déclarées dans l'enquête auprès des travailleurs. Ainsi, les personnes qui n'ont pas travaillé durant la semaine au cours de laquelle elles étaient interrogées en raison par exemple de congés annuels ou d'arrêts de travail pour maladie sont exclues de la moyenne, ce qui augmente en apparence le nombre moyen d'heures de travail effectivement réalisées par semaine dans l'activité principale.

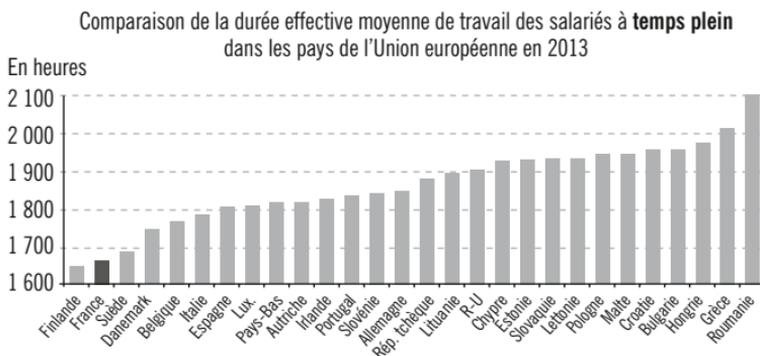
Selon Coe-Rexecode, la durée effective annuelle de travail des salariés à temps plein est en France la plus faible (avec la Finlande) de tous les pays européens : 1 661 heures en 2013, soit 186 heures de moins que l'Allemagne, 120 heures de moins que l'Italie et 239 heures de moins que le Royaume-Uni. C'est aussi en France

¹² COE-Rexecode, *La durée effective du travail*, document de travail n° 29, janvier 2012 et COE-Rexecode, *La durée effective du travail en France et en Europe – Résultats de 2013 et mise à jour de l'étude de janvier 2012*, document de travail n° 49, juin 2014.

que cette durée a le plus diminué depuis 1999 (270 heures entre 1999 et 2010 puis 18 heures entre 2010 et 2013).

En revanche, **la durée de travail des salariés à temps partiel** (993 heures) est dans la moyenne de celle des pays de l'Union européenne, tandis que **celle des travailleurs non-salariés à temps plein** (2 372 heures) **est la quatrième plus élevée** après la Belgique, l'Autriche et l'Allemagne.

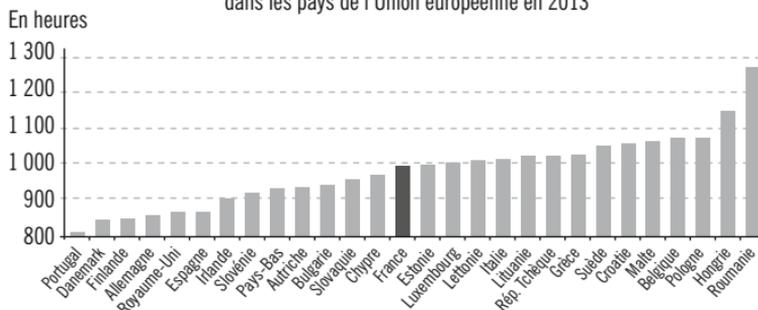
Graphiques 2 à 4 : Durées annuelles moyennes de travail dans les pays de l'Union européenne



Source : Enquête « Forces de travail », Eurostat.

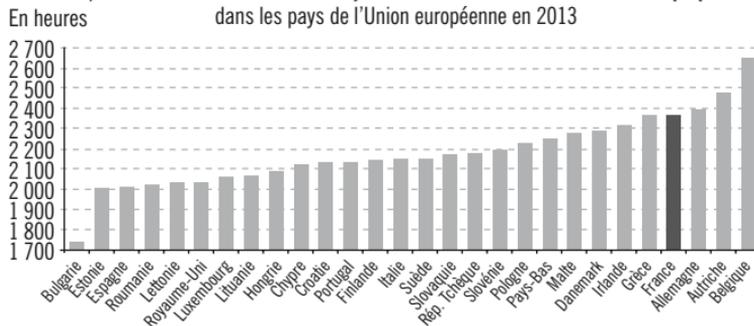
I. LA FRANCE POSSÈDE UNE DURÉE DU TRAVAIL
PARMI LES PLUS FAIBLES D'EUROPE

Comparaison de la durée effective moyenne de travail des salariés à **temps partiel**
dans les pays de l'Union européenne en 2013



Source : Enquête « Forces de travail », Eurostat.

Comparaison de la durée effective moyenne de travail des non-salariés à **temps plein**
dans les pays de l'Union européenne en 2013



Source : Enquête « Forces de travail », Eurostat.

Source : COE-Rexecode, *La durée effective du travail*, document de travail n° 29, janvier 2012.

Le temps de travail vu de Suisse

La Suisse est bien souvent absente des différentes comparaisons internationales. Cependant compte tenu de la réussite de son modèle économique et de la proximité de ce pays avec la France, il paraît pertinent de s'intéresser également à la durée du travail en Suisse.

La durée maximale hebdomadaire de travail y est fixée par la loi sur le travail du 13 mars 1964. Suivant la catégorie socioprofessionnelle et économique, cette durée maximale est de 45 ou 50 heures. Les conventions collectives, les règlements d'entreprises ou les contrats de travail eux-mêmes peuvent fixer des durées inférieures.

En moyenne, la **durée hebdomadaire normale s'élève à 42 heures pour les salariés à temps plein en 2012**, selon l'Office fédéral de la statistique, soit 1 930 heures par an. La durée annuelle des absences (maladie, maternité, service militaire, service civil, conflits de travail, raisons personnelles, etc.) s'élève en moyenne à 69 heures. Ces heures d'absence sont compensées par 51 heures supplémentaires en moyenne ; la durée annuelle effective de travail des temps plein s'établissant ainsi à **1 912 heures environ, en 2012**.

Tableau 2 : Durée annuelle de travail en Suisse

	Durée annuelle normale du travail	Durée annuelle d'absences*	Durée annuelle d'heures suppl.**	Durée annuelle effective du travail
Sexe				
Hommes	1 776	59	53	1 770
Femmes	1 273	57	27	1 243
Taux d'occupation				
Temps plein (90 à 100 %)	1 930	69	51	1 912
Temps partiel (moins de 90 %)	879	40	23	862
dont				
– Temps partiel I (50 à 89 %)	1 282	59	32	1 255
– Temps partiel II (moins de 90 %)	473	21	14	466

* Comprend les absences pour raisons de santé (maladie, accident), congé maternité payé, service militaire, service civil, protection civile, réductions de l'horaire du travail, conflits de travail, raisons personnelles/familiales et mauvais temps. Ne comprend pas les vacances et les jours fériés.

** Uniquement les heures supplémentaires non compensées par des congés durant l'année.

Source : Office fédéral de la statistique, site internet consulté en mai 2014.

Le minimum légal de congés est fixé à 20 jours par an (25 jours pour les salariés de moins de 20 ans), auxquels il faut ajouter les jours fériés dont le nombre varie selon les cantons mais qui sont environ au nombre de huit. En mars 2012, les Suisses ont rejeté à 67 % une proposition de loi qui proposait d'augmenter le nombre minimum de congés payés de quatre à six semaines.

1.2. Une situation très inégalitaire en fonction des secteurs d'activité et des métiers

1.2.a. Une forte hétérogénéité des durées annuelles de travail

Un temps de travail nettement inférieur dans le secteur public

Si la question du temps de travail dans le secteur privé est plutôt bien documentée, il existe peu de rapports généraux consacrés à la question du temps de travail dans les trois fonctions publiques. L'information est disponible de manière **parcellaire et sans homogénéité** suivant les fonctions publiques et les établissements (quelques rapports de la Dares, le rapport annuel de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, quelques enquêtes de la Direction générale de l'offre de soins, des statistiques réalisées par la Direction générale des collectivités locales à partir des bilans sociaux des collectivités territoriales, etc.). Ce déficit d'informations témoigne de l'incurie des pouvoirs publics sur la question.

Les données comparatives ci-contre s'appuient donc sur les dernières statistiques consolidées existant pour l'ensemble de la fonction publique qui datent de 2003-2004. L'absence de données plus actualisées permettant de comparer les secteurs public et privé contraint malheureusement à analyser la situation des deux secteurs au regard de ces chiffres, datés de dix ans.

En 2003-2004, **dans le secteur public, la durée annuelle moyenne du travail était alors de 1 580 heures pour les salariés à temps plein (hors enseignants), contre 1 670 heures dans le secteur privé et une moyenne de 1 650 heures pour l'ensemble des salariés à temps complet.**

Tableau 3 : Durée annuelle moyenne de travail (2003-2004)

	En heures
Ensemble	1 650
Hommes	1 570
Femmes	1 700
Secteur d'activité	
Agriculture, sylviculture et pêche	1 770
Industrie agricole	1 650
Industrie des biens de consommation	1 640
Industrie automobile	1 610
Industrie des biens d'équipement	1 640
Industrie des biens intermédiaires	1 600
Énergie	1 580
Construction	1 660
Commerce et réparations	1 700
Transports	1 700
Activités financières	1 630
Activités immobilières	1 740
Services aux entreprises	1 680
Services aux particuliers	1 750
Éducation, santé, action sociale	1 570
Administrations	1 610
Statut*	
Privé	1 670
Public	1 670
Taille de l'entreprise ou de l'établissement	
moins de 10 salariés	1 730
de 10 à 49 salariés	1 660
de 50 à 499 salariés	1 620
500 salariés ou plus	1 620

* Le terme « privé » regroupe les entreprises privées, les associations et les entreprises publiques. Le terme « public » regroupe l'État, les collectivités locales, les hôpitaux, les HLM et la Sécurité sociale.

Champ : salariés à temps complet hors enseignants.

Source : *Insee Première* n° 1066, février 2006 (retraitement des données enquêtes Emploi 2003-2004, Insee).

Ces données font apparaître une durée annuelle du travail nettement plus faible pour les salariés du public que pour ceux du privé. Les hommes, salariés de l'État, des collectivités locales, des hôpitaux, des HLM et de la Sécurité sociale, travaillaient en moyenne 70 heures de moins par an que les hommes salariés des entreprises, publiques ou privées. Les femmes, elles, travaillaient **52 heures de moins.**

Le nombre de jours de congés explique cette différence : **les salariés du secteur public bénéficient en moyenne d'une semaine et demie de congés supplémentaires.** *A priori*, ce différentiel résulte de jours liés à la réduction du temps de travail (RTT) plus nombreux octroyés aux agents publics (*cf. infra*).

Au sein du secteur privé, de fortes disparités entre entreprises et secteurs d'activité

Les salariés de petites entreprises ou de petits établissements ont une durée annuelle de travail plus élevée que ceux des grandes entreprises ou établissements. En 2003-2004, les salariés hommes d'entreprises ou établissements de moins de 10 salariés travaillaient 131 heures de plus que dans les grandes entreprises comptant plus de 500 salariés.

Tableau 4 : Différence de temps de travail annuel en fonction du genre, des tailles d'entreprises et des statuts (2003-2004)

	En heures	
	Hommes	Femmes
Constante	1 522	1 388
Catégorie socioprofessionnelle		
Cadres	348	215
Professions intermédiaires	90	74
Employés	85	77
Ouvriers	Référence	Référence
Statut*		
Public	Référence	Référence
Privé	70	52
Taille de l'entreprise ou de l'établissement		
Moins de 10 salariés	131	55
de 10 à 49 salariés	79	19
de 50 à 499 salariés	31	36
500 salariés ou plus	Référence	Référence
Ne sait pas	31	69

Lecture : soit deux salariés qui ne diffèrent que par leur catégorie socioprofessionnelle, le premier est cadre, le second ouvrier. Le premier travaille, toutes choses égales par ailleurs, 348 heures de plus que le second.

Source : *Insee Première* n° 1066, février 2006 (retraitement des données enquêtes Emploi 2003-2004, Insee).

Les cadres de l'hôtellerie et de la restauration comptent parmi les **professions à la durée du travail la plus élevée** (2 190 heures). C'est aussi le cas des assistantes maternelles et des nourrices dont la durée du travail hebdomadaire est fixée à 50 heures par leur convention collective. **Certains agents publics ont également une durée de travail annuelle élevée** : pour assurer la permanence du service, certains professionnels de la santé et de la sécurité, comme les médecins hospitaliers (salariés), **les gendarmes et les pompiers,**

effectuent eux aussi des horaires élevés. Ils peuvent être appelés à toute heure du jour et de la nuit.

À l'inverse, sur 200 professions recensées, **une centaine possède une durée du travail inférieure à 1 600 heures par an, parmi lesquelles figurent de nombreuses professions du secteur public liées à l'enseignement ou à la sphère sociale.** Les professions qui ont la durée du travail annuelle la plus faible sont les **agents de service des écoles primaires** (1 340 heures) et **autres établissements d'enseignement** (1 410 heures), **les employés des organismes de Sécurité sociale**, les aides médico-psychologiques et les professions intermédiaires techniques des organismes de Sécurité sociale. La plupart de ces professions bénéficient de nombreux jours de congés. C'est particulièrement le cas des agents de service dont les congés sont alignés sur ceux des élèves et enseignants. Cela ne l'est pas en revanche pour les agents des organismes de Sécurité sociale (voir en annexe 2 pour des tableaux détaillés sur le temps de travail annuel des différentes professions en France).

Des durées de travail hebdomadaires très variables entre entreprises

La durée habituelle hebdomadaire pour les salariés français est en constante augmentation depuis 2003 (+ 3,8 %, liés aux évolutions législatives).

Dans le secteur privé on constate **une durée hebdomadaire collective moyenne légèrement supérieure au cadre légal.** Ainsi, au 4^e trimestre 2013, sur l'ensemble des salariés à temps complet (hors salariés soumis au forfait jours) des entreprises de dix

salariés ou plus, la durée collective moyenne hebdomadaire est de **35,6 heures**¹³.

Cette moyenne cache une diversité entre salariés : ainsi 3,6 % ont une durée hebdomadaire collective moyenne inférieure à la durée légale, **79,6 % ont une durée annuelle collective moyenne comprise entre 35 et 36 heures**, 7,9 % une durée collective moyenne comprise entre 36 et 39 heures et 8,9 % travaillent collectivement en moyenne plus de 39 heures par semaine. Cette répartition peut être très différente suivant les secteurs d'activité (voir en annexe 3 le détail des durées hebdomadaires de travail par secteur d'activité).

De la même manière, la situation est très différente selon la taille de l'entreprise, ainsi quasiment aucune entreprise de moins de 20 salariés n'offre la possibilité à ses salariés de travailler moins que le cadre légal, alors que 6,2 % des salariés d'entreprises de plus de 500 salariés ont une durée hebdomadaire collective moyenne comprise entre 32 et 35 heures. Par ailleurs près de 30 % des salariés d'entreprises de moins de 20 salariés (hors forfait en jours) travaillent en moyenne sur l'année plus de

¹³ La durée « habituelle » hebdomadaire du travail s'applique à une semaine normale sans événement exceptionnel (jour férié, congé, etc.) : elle inclut donc toutes les heures habituellement effectuées, dont les heures supplémentaires régulières dites « structurelles », effectuées à titre individuel. Elle peut se différencier de la durée collective par exemple si des jours de congés ou jours de RTT sont prévus à titre conventionnel. Par exemple, si un salarié à temps complet travaille habituellement 38 heures en moyenne par semaine, mais dispose de 17 jours de RTT, sa durée collective hebdomadaire de travail déclarée par son employeur dans l'enquête Acemo est de 35 heures alors que sa durée habituelle hebdomadaire est de 38 heures. Pour les salariés à temps complet, la durée « collective » moyenne est en France l'une des plus faibles dans l'Union européenne à 15 pays (39,5 contre 40,3 heures en moyenne). Dares, *La durée du travail des salariés à temps complet*, juillet 2013.

39 heures par semaine, alors que seuls 1,6 % des salariés des entreprises de plus de 500 salariés (hors forfaits en jours) sont soumis à ce rythme de travail. Ce dernier constat est à moduler avec la part plus importante de salariés au forfait jours dans les grandes entreprises que dans les petites entreprises.

Ainsi, en faisant l'hypothèse que les salariés soumis au forfait jours travaillent en moyenne, sur l'année, plus de 39 heures par semaine, **ce sont près de 32 % des salariés des entreprises de moins de 20 salariés qui travaillent plus de 39 heures par semaine sur l'année, contre 18 % pour les entreprises de plus de 500 salariés.**

1.2.b. De fortes inégalités entre salariés dans le nombre de jours de congés octroyés

L'édition 2013 du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* publié par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) fait figurer dans son chapitre « temps et conditions de travail », un tableau qui illustre une **situation plus avantageuse, concernant les congés, dans le secteur public que dans le secteur privé.**

Tableau 5 : Les congés par type d'employeur en 2010

	Nombre de jours
Les trois versants de la fonction publique	45
État	48
Collectivités locales	45
Hôpitaux publics	44
Employeur particulier	26
Entreprise, association	36
de 1 à 9 salariés	29
de 10 à 49 salariés	32
de 50 à 199 salariés	37
de 200 à 999 salariés	38
plus de 1 000 salariés	40

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté dans leur emploi principal (hors personnels enseignants du secteur de l'éducation et militaires).

Lecture : en 2010, les salariés d'une entreprise ou d'une association ont pris en moyenne 36 jours ouvrables de congés.

Source : Insee, *Enquête Emploi en continu sur l'année 2010*.

Il apparaît sur ce tableau que le **nombre moyen de jours de congés s'élève à 45 jours ouvrables soit 7,6 semaines¹⁴ pour les trois versants de la fonction publique, hors enseignants et personnel militaire, alors qu'il n'est en moyenne que de 36 jours ouvrables, soit 5,9 semaines, dans les entreprises privées et les associations, et de seulement**

¹⁴ Les règles en matière de congés payés font référence à la notion de jours ouvrables. Sont considérés comme tels tous les jours de la semaine à l'exclusion du dimanche (ou du jour de repos hebdomadaire s'il est différent) et des jours fériés chômés. Un salarié qui prend une semaine de congé « consomme » donc six jours ouvrables, qu'il soit à temps complet ou à temps partiel et quel que soit le nombre de jours habituellement travaillés par semaine. Pour plus de détails, cf. *Insee Première* n°1422, novembre 2012.

26 jours soit 4,3 semaines pour le personnel des particuliers employeurs. Même lorsque l'on compare la situation des agents publics avec celle des salariés d'entreprises de plus de 1 000 salariés, la situation globale des agents publics est plus avantageuse (45 jours de congés annuels contre 40).

Parmi les fonctionnaires, ceux de la fonction publique d'État sont les mieux lotis avec 48 jours de congés, soit huit semaines de vacances, devant ceux des collectivités locales (45 jours soit 7,4 semaines) et devant le personnel hospitalier public (44 jours soit 7,3 semaines).

Plus hétérogène, le secteur privé connaît de notables différences entre les salariés des très petites entreprises – cinq semaines de congés payés (29 jours) – et ceux des plus grandes (plus de 1 000 salariés) qui totalisent 25 % de congés en plus (40 jours, soit 6,6 semaines).

Pour autant, ces données ne prennent pas en compte d'éventuels avantages sociaux octroyés sous forme de congés (allongements de congés maternité, allongements de congés pour mariage, PACS, etc.).

1.3. Une faible durée du travail qui représente un coût important pour les finances publiques

Au-delà des fortes disparités entre les secteurs d'activités, la réduction du temps de travail mise en place depuis les lois Aubry a généré des coûts très importants pour les finances publiques.

En effet, le coût total de l'application des 35 heures dans le secteur privé est estimé à 12 milliards d'euros (Mds€) par an,

résultant essentiellement des allègements de cotisations sociales mis en place. Dans les trois fonctions publiques, ce coût est essentiellement lié à l'impact budgétaire des créations d'emplois et a été évalué à près de 2,5 Mds€ de manière cumulée de 2002 à 2005. Il faut également compter 1,5 Md€ correspondant au coût des jours stockés sur les comptes épargne-temps ainsi que le coût des heures supplémentaires (1,4 Md€ par an pour la seule fonction publique d'État).

1.3.a. Le coût des allègements de charges sur les bas salaires dans le secteur privé

En 2010, l'État a versé au total 21,845 Mds€ à la Sécurité sociale en compensation des allègements de cotisations sociales. Or, depuis 2003, ces allègements cumulent non seulement les allègements Aubry (1998) liés à la réduction du temps de travail, mais aussi les allègements Balladur (1993) et Juppé (1996) liés, eux, à la réduction du coût du travail sur les bas salaires.

Les finances publiques ne comptabilisent pas précisément ce que représentent aujourd'hui les 35 heures dans le budget de l'État.

En 2008, le Conseil d'analyse économique¹⁵ a cependant évalué que, sur un total de 21,461 Mds€ en 2007, « environ 9 milliards d'euros correspondent aux allègements généraux sur les bas salaires antérieurs à la RTT » (43 %) tandis que « le reste, soit environ 12 milliards d'euros, correspond à l'accroissement des allègements liés à la mise en œuvre de la RTT et la convergence vers le haut des Smic et des garanties mensuelles de rémunération qui s'en est

¹⁵ Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz et Véronique Rémy, *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007*, Conseil d'Analyse Économique, 2008.

suivie » (57 %). On peut donc considérer que ces 12 Mds€ environ correspondent au coût annuel des 35 heures.

1.3.b Le coût des 35 heures dans le secteur public

Le bilan du passage aux 35 heures dans les trois fonctions publiques n'a jamais été établi, ce qui ne permet pas d'évaluer au final le nombre d'emplois créés et la masse salariale correspondante.

La seule évaluation disponible est un rapport d'information parlementaire de 2004 qui a dressé un bilan global de la RTT, en particulier dans la fonction publique¹⁶. Selon ce rapport, **la mise en place de la RTT aurait entraîné la création de 53 000 emplois dans la fonction publique entre 2002 et 2005, essentiellement dans la fonction publique hospitalière, pour un coût annuel, en 2005 (à la fin de la création des postes consécutive à la RTT), de l'ordre de 2,5 Mds€.**

1.3.c. La bombe à retardement des comptes épargne-temps (CET) dans le secteur public

Les comptes épargne-temps (CET)¹⁷ ont été institués dans les trois fonctions publiques par des décrets pris entre 2002 et 2004¹⁸. Depuis leur création, les CET ont subi diverses transformations visant

¹⁶ *Rapport d'information n° 1544 sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail*, Assemblée nationale, 14 avril 2004.

¹⁷ Les comptes épargne-temps permettent aux salariés d'accumuler des droits à congés rémunérés ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congés ou de repos non prises ou des sommes qu'il y a affectées. Mis en place par convention ou accord collectif, le CET est alimenté par des jours de congés ou des sommes diverses.

¹⁸ Pour la FPE : décret n° 2002-634 du 29 avril 2002, pour la FPT : décret n° 2004-878 du 26 août 2004, pour la FPH : décret n° 2002-788 du 3 mai 2002.

à assouplir l'utilisation des jours accumulés. Les règles sont relativement similaires dans les trois fonctions publiques (FP).

Le CET peut être alimenté dans la limite de 60 jours par an. Les **20 premiers jours ne peuvent être utilisés que sous forme de congés, les jours au-delà peuvent être indemnisés** (65 € par jour pour les catégories C, 80 € par jour pour les catégories B, 125 € par jour pour les catégories A et 300 € par jour pour un médecin), **conservés sur le CET dans la limite de dix jours par an ou pris en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).**

Si l'on considère l'ensemble des trois fonctions publiques, et en prenant l'hypothèse du maintien du rythme d'augmentation des jours de congés stockés, **ce sont plus de 12 millions de jours de congés qui sont accumulés sur les CET en 2011 et qui peuvent être valorisés** – en considérant le salaire moyen net journalier dans la fonction publique (70,9 €) – **à 1,5 Md€**. Ces jours de congés accumulés ont cependant vocation à être utilisés sur une période de temps long. À cette « dette » à provisionner, s'ajoute le coût annuel de la monétisation des jours rachetés ou versés au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), qui constitue une charge réelle chaque année. Il s'agit d'un stock en cours de constitution.

Tableau 6 : Nombre de CET, de jours en dépôt et de jours indemnisés pour les trois fonctions publiques¹⁹

	Fonction publique de l'État		Fonction publique territoriale		Fonction publique hospitalière
	Tous agents éligibles au CET dans les ministères au 31/12/2009	Tous agents éligibles au CET dans les ministères au 31/12/2007	Tous agents au 31/12/2011	Tous agents au 31/12/2009	Ensemble des personnels de la FPH au 31/12/2007
Part d'agents ayant un CET (en %)	31,4	25,1	12,5	7,0	14,1*
Nombre moyen de jours par CET	17,1	18,0	17,0	18,0	27,7
Nombre CET ouverts	230 759	202 403	200 350	119 000	132 750
Nombre de jours en stock	3 950 769	3 581 410	3 356 000	2 154 000	3 676 450
Nombre de jours indemnisés ou rachetés	921 780	353 741	102 500	**	925 671
Nombre de jours versés au RAFP*	166 738	—	6 220	—	—

* RAFP : retraite additionnelle de la fonction publique.

** Aucun jour de rachat n'a eu lieu dans la FPT en 2009, le décret FPE ayant été transposé par le décret n° 2010-531 du 20 mai 2010.

Sources : enquêtes annuelles CET (FPE), DGAFP, département des études et des statistiques ; bilans sociaux FPT, Direction générale des collectivités locales (DGCL) ; enquêtes ponctuelles FPH, Direction générale de l'offre de soin (DGOS).

Si l'on estime le nombre de jours annuels indemnisés, versés au RAFP ou stockés sur un CET à 1,5 million par an pour les trois fonctions publiques, le coût annuel pour les finances publiques

¹⁹ Concernant le secteur hospitalier, le rapport de Dominique Acker, *Rapport sur les comptes épargne-temps des personnels médicaux et non médicaux dans les établissements publics de santé*, (2005) valorisait alors le stock de jours sur les CET des personnels médicaux et non-médicaux de l'hôpital à 534 M€.

(dépenses réellement effectuées dans l'année pour les jours rachetés ou versés au RAFF, ou dépenses provisionnées pour les jours stockés) **peut être estimé à un peu moins de 200 M€.**

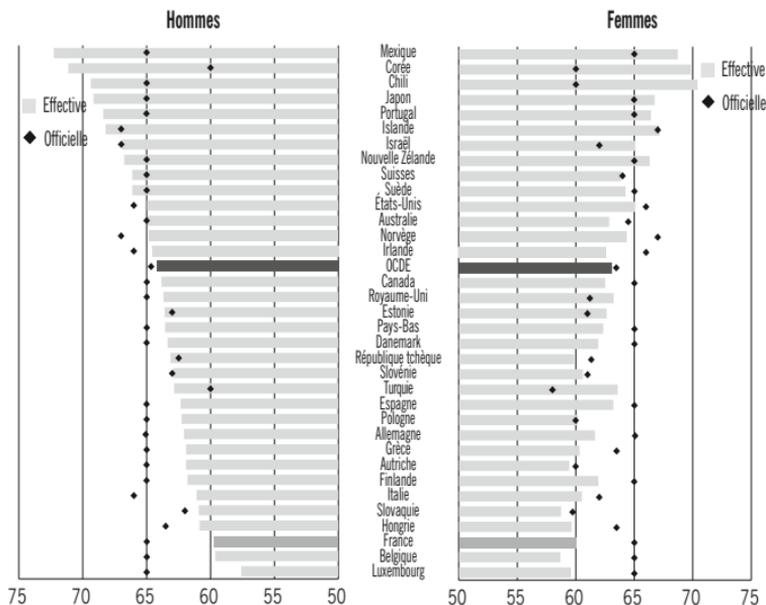
1.3.d. Le coût des heures supplémentaires dans le public

En toute rigueur, si l'on veut calculer au plus juste le coût des 35 heures pour les finances publiques, il faudrait également intégrer le coût des heures supplémentaires – imputables aux 35 heures – effectuées par les fonctionnaires. Or il n'existe pas aujourd'hui de données suffisamment précises pour connaître ce coût. À titre d'ordre de grandeur il est cependant intéressant de noter que **le recours aux heures supplémentaires dans la fonction publique d'État a représenté 1,4 Md€ en 2012, selon le Rapport général sur l'état de la fonction publique de 2013.** Malheureusement une telle évaluation n'existe pas pour les deux autres fonctions publiques.

1.4. Une durée du travail également plus courte à l'échelle d'une carrière : la problématique des retraites

Ce rapport n'a pas vocation à traiter de manière exhaustive de la question des retraites en France. Il est cependant intéressant d'aborder cette question ici sous l'angle de la **durée de travail à l'échelle d'une vie.** En effet le constat précédent est en quelque sorte aggravé par le fait qu'en plus d'avoir une durée effective hebdomadaire – et surtout annuelle – inférieure à la plupart des économies qui nous sont comparables, l'âge de départ à la retraite des salariés français se situe également dans la fourchette basse des pays de l'OCDE.

Graphique 5 : Âge effectif moyen de sortie du marché du travail et âge normal de la retraite



Note : L'âge effectif du départ en retraite est calculé sur une période de cinq ans (2007-2012). L'âge de la retraite est indiqué pour 2012.

Source : OCDE, *Panorama des pensions 2013*, 2013.

Ainsi, d'après le panorama des pensions 2013 de l'OCDE, **la France fait partie des pays où l'âge effectif de départ à la retraite est le plus bas**, en raison notamment des dispositifs pour carrières longues. Ainsi alors que l'âge effectif moyen de sortie du travail était de plus de 64 ans pour les hommes et de près de 63 ans pour les femmes dans l'ensemble des pays de l'OCDE (moyenne sur la période 2007-2012), l'âge effectif moyen en France avoisinait plutôt les 60 ans.

Si les réformes récentes ont eu l'avantage de largement rapprocher les dispositifs de retraites publics et privés, **certains régimes particuliers (régimes spéciaux et catégories actives²⁰ de la fonction publique) persistent cependant, malgré un coût élevé pour les finances publiques.**

D'après un rapport de la commission des Finances du Sénat daté de juillet 2014, les avantages associés en matière de retraite, aux emplois de fonctionnaires classés en « catégorie active » (soit environ 800 000 agents), permettent à leurs bénéficiaires de partir à la retraite au moins cinq ans plus tôt que le reste des agents. Les économies générées par l'harmonisation des âges de départ pourraient représenter 2,3 Mds€ par an à horizon 2020²¹.

L'alignement progressif de l'âge de départ des fonctionnaires « sédentaires » sur celui des salariés du secteur privé

- **La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 a aligné la durée de cotisation** du régime des fonctionnaires – nécessaire pour avoir une retraite à taux plein – sur celle applicable dans le cadre du régime général, à savoir 40 ans en 2008, et a ouvert la possibilité de partir à la retraite avant 60 ans pour les individus ayant commencé leur carrière de manière précoce (dispositif dit de « carrière longue ») ;

²⁰ Les catégories dites « actives » sont une catégorie d'emplois de la fonction publique « présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles » et bénéficiant de ce fait de départs anticipés à la retraite censés compenser la pénibilité de la carrière. Ce régime diffère du régime applicable aux fonctionnaires « sédentaires », qui correspond au « régime général des fonctionnaires ».

²¹ Rapport d'information de la commission des Finances du Sénat, *Les catégories actives : quelle réponse à la pénibilité dans la fonction publique ?*, juillet 2014.

- Les principales mesures portant sur les régimes des fonctionnaires du « rendez-vous sur les retraites » de 2008 sont les suivantes :
 - confirmation de l’allongement au fil des générations de la durée d’assurance exigée pour le taux plein de 40 ans en 2008 à 41 ans en 2012 ;
 - assouplissement des limites d’âge pour les catégories « actives » qui pourront poursuivre leur activité jusqu’à 65 ans ;
- **La loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010, modifie les règles de pension** pour les fonctionnaires notamment de la façon suivante :
 - relèvement de deux ans des bornes d’âge de la retraite ;
 - mise en extinction progressive, accompagnée de dispositions transitoires, du dispositif de départ anticipé sans condition d’âge pour les fonctionnaires parents de trois enfants, justifiant de 15 ans de service, à compter du 1^{er} janvier 2012 ;
 - la réduction de 15 à 2 ans, pour les fonctionnaires, de la durée de service exigée pour ouvrir droit à pension.
- **La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 a accéléré le calendrier** de relèvement du départ à la retraite.
- Le décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 est venu assouplir le dispositif de départ anticipé pour carrière longue en permettant le départ en retraite dès 60 ans des personnes ayant commencé à travailler à 18 ou 19 ans et ayant cotisé 41 ans.

- **La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoit une évolution de la durée d'assurance** requise pour l'obtention d'une pension de retraite à taux plein (un trimestre toutes les trois générations), mais l'âge légal de départ à la retraite reste fixé à 62 ans.

Toutefois, ni la possibilité de départ anticipé des catégories actives, ni la « règle des six derniers mois » (le calcul de la retraite reste basé sur les six derniers mois de carrière contrairement au secteur privé qui prend en compte les 25 meilleures années) n'ont été affectées par ces réformes.

**Tableau 7 : Âge moyen de départ à la retraite
(pensions entrées en paiement en 2011 et en 2012,
y compris départ pour invalidité et départs anticipés)²²**

			Âge moyen 2011	Âge moyen 2012
Fonction publique de l'État	Titulaires civils hors La Poste et France Télécom	Ensemble (hors départs pour invalidité) • dont catégories sédentaires • dont catégories actives	58,8 59,8 55,8	60,9 62,0 57,3
	Militaires	Ensemble (hors départs pour invalidité)	46,8	46,9
	Ouvriers d'État	Ensemble (y compris départs pour invalidité)	58,4	59,5
Fonction publique territoriale	Titulaires*	Ensemble (hors départs pour invalidité) • dont catégories sédentaires • dont catégories actives	58,9 61,5 57,7	61,2 62,1 58,5
		Ensemble (hors départs pour invalidité) • dont catégories sédentaires • dont catégories actives	55,1 61,1 57,1	58,6 61,5 57,7
		Ensemble (hors départs pour invalidité) • dont catégories sédentaires • dont catégories actives	55,1 61,1 57,1	58,6 61,5 57,7

* D'une durée hebdomadaire de travail d'au minimum 28 heures.

Sources : DGFIP - Service des retraites de l'État (chiffres 2011 et 2012 définitifs) ;
CNRAEL ; FSPOEIE. Traitement DGAFF, département des études et des statistiques.

²² Depuis le 1^{er} janvier 2012, le dispositif de départ anticipé des fonctionnaires parents de trois enfants ayant quinze années de services effectifs est fermé, ce qui peut expliquer une partie de la hausse de l'âge moyen de départ à la retraite entre 2011 et 2012.

Tableau 8 : Âge moyen de départ à la retraite des assurés du régime général, des régimes alignés et de la fonction publique

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CNAV	61,9	61,3	61,3	61,1	61,1	61,1	61,6	61,5	62	62,2
MSA-salariés	61,7	60,7	60,7	60,4	60,2	60,1	61,2	61,1	61,4	61,6
MSA-non salariés	62,1	61,5	60,8	60,7	60,5	60,5	61,3	61,5	61,9	62,2
RSI-commer- çants	ND	ND	ND	61,8	61,5	61,6	62,2	62,2	62,6	63
RSI-artisans	61,2	60,5	60,5	60,4	60,3	60,4	61,3	61,2	61,6	61,9
FP territoriale	58,2	59,2	59	59,3	59,3	59,1	59,8	59,9	58,9	61,2
FP Hospitalière	54,6	56	55,8	56,5	56,3	56,4	56,8	56,7	55,1	58,6
FP État	58,6	58,7	58,7	59	59,2	59,4	59,7	59,8	60,2	60,7

Source : Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) 2014.

La durée moyenne cotisée, qui permet d'apprécier la durée de carrière, est restée relativement stable depuis 2005. En 2013, **la durée moyenne cotisée, tous régimes confondus, lors du départ à la retraite s'élevait ainsi, selon les prévisions de la CNAV, à 148 trimestres, soit 37 ans pour les hommes ; contre 115 trimestres pour les femmes et une moyenne de 131 trimestres pour l'ensemble de la population.**

Des départs en retraite anticipés pour les fonctionnaires « actifs »

La notion de services actifs est liée à l'occupation d'un emploi présentant un risque « particulier » ou des « fatigues exceptionnelles », selon les termes de la loi du 31 mars 1932. Le nombre d'agents titulaires occupant un emploi en catégorie active, et pouvant donc potentiellement prétendre à une retraite anticipée est estimé à

800 000 agents (environ 12 % des agents de la fonction publique d'État en 2011²³, de l'ordre de 5 à 10 % dans la fonction publique territoriale²⁴ et près des deux tiers de l'ensemble de la FPH).

Le Code des pensions pour les fonctionnaires d'État et le décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, prévoient une **ouverture anticipée des droits à la retraite pour les personnes ayant accompli au moins 17 ans de services actifs à l'âge de 52 ans ou 57 ans**. La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, portant réforme des retraites, relève progressivement – en les majorant de deux ans – l'ensemble des bornes d'âge ainsi que les durées de service effectives exigées.

Le cas des régimes spéciaux

Les régimes spéciaux présentent également des avantages très largement dérogatoires. Ces régimes spéciaux sont institués la plupart du temps dans des entreprises ou établissements publics (SNCF, RATP, Opéra de Paris, etc.)²⁵.

Des réformes récentes ont permis une certaine évolution des conditions de départ en retraite de ces régimes, conditions qui restent toutefois extrêmement avantageuses. Ainsi, une première vague en 2007/2008, a modifié les paramètres de calcul des retraites. Une

²³ La fonction publique d'État comprend les agents de la police nationale, de la navigation aérienne, de la surveillance des douanes, des travaux publics de l'État, des contrôleurs des affaires maritimes, etc.

²⁴ La fonction publique territoriale comprend les agents des réseaux souterrains des égouts, les sapeurs-pompiers, les policiers municipaux, les agents techniques, etc.

²⁵ Les régimes spéciaux couvrent une population numériquement peu importante (162 300 cotisants à la SNCF, 43 600 à la RATP en 2010), mais font largement appel à la solidarité nationale au travers des subventions versées par l'État (en 2012, 3,2 Mds€ pour la SNCF et 552 M€ pour la RATP selon la Cour des comptes, *Sécurité sociale 2012*, 2012).

deuxième vague en 2010/2011 a plutôt concerné des mesures d'âge. Ces réformes, même **si elles ont permis une plus grande convergence avec le régime applicable à la fonction publique, ne prévoient qu'une harmonisation partielle** :

- si la durée d'assurance nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein va progressivement être harmonisée, les conditions d'âge d'ouverture des droits ne le seront pas ;
- le **rythme de mise en œuvre des réformes est très progressif** et largement décalé par rapport aux modifications apportées au régime des retraites de la fonction publique.

D'après un rapport de la Cour des comptes de 2012 sur la SNCF et la RATP, ces réformes n'ont pas eu d'effet entre 2007 et 2011 sur l'âge de départ à la retraite à la RATP, et un effet assez limité à la SNCF. Les prévisions de la SNCF tablent sur une augmentation de l'âge de départ à la retraite des cheminots de 3,5 ans d'ici 2023/2024, soit un départ à la retraite aux alentours de 53,8 ans.

**Tableau 9 : Évolution de l'âge moyen de départ à la retraite
SNCF et RATP 2007-2011**

	Catégories	2007	2008	2009	2010	2011
SNCF	Toutes catégories	54,7	54,6	54,7	55,0	55,3
	Non AdC*	55,2	55,2	55,3	55,5	55,8
	AdC	50,3	50,3	50,4	50,7	50,9
RATP	Toutes catégories	53,3	53,4	53,8	53,7	53,6
	dont B	52,2	51,8	52,2	52,4	52,1

Flux des liquidations de pensions directes « normales », hors démissions, révocations et licenciements.

* AdC : agents de conduite.

Source : Cour des comptes, *Sécurité sociale 2012*, 2012.

Ainsi aujourd'hui, **malgré les réformes, entre les salariés relevant des régimes spéciaux et les salariés du privé ou les fonctionnaires sédentaires, l'âge effectif de départ à la retraite peut varier de près de 10 ans** (les salariés de la RATP partent en moyenne à 54 ans et ceux de la SNCF à 55 ans).

LA SITUATION DANS LE SECTEUR PRIVÉ : MALGRÉ DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES DEPUIS 1998, UNE SITUATION ASSEZ FIGÉE AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE ENTREPRISES

2.1. Un cadre légal qui a fortement évolué depuis 1998

Depuis le début de l'année 2000 dans les entreprises de plus de 20 salariés et depuis 2002 dans l'ensemble des entreprises, la durée légale du travail est fixée à 35 heures par semaine pour les salariés travaillant à temps complet. Cependant les modalités de mise en place des 35 heures peuvent être différentes suivant les entreprises ou les branches. Par ailleurs, la réduction du temps de travail ne s'applique pas aux cadres dirigeants.

Les lois Aubry incitent à la mise en place des 35 heures par la négociation collective : pour bénéficier d'un allègement de cotisations sociales, les entreprises doivent appliquer un accord collectif fixant la durée hebdomadaire du travail, soit à 35 heures par semaine, soit à 1 607 heures sur l'année et s'engager à créer ou préserver des emplois. Dans les faits, beaucoup d'entreprises ont opté pour **l'annualisation du temps de travail** : les salariés effectuent ainsi des semaines de travail de plus de 35 heures mais bénéficient en contrepartie de jours de repos, aussi liés à la RTT, dont le nombre est le résultat de négociations internes.

La législation a ensuite multiplié les **outils permettant une flexibilisation de la durée de travail** hebdomadaire d'une semaine à l'autre, et autorisant les salariés qui le souhaitent à travailler plus : desserrement des contraintes sur le recours aux heures supplémentaires, possibilité de reporter des jours de congés ou d'y renoncer contre rémunération supplémentaire, horaires variables, modulations du temps de travail qui prévoient une alternance de périodes d'activité haute et basse sur l'année, etc. Cependant, malgré les mécanismes d'assouplissement introduits depuis 2008, peu de changements ont été constatés du côté des entreprises. Au moins trois raisons peuvent expliquer cet immobilisme : le manque d'acceptabilité sociale, la croissance faible et la complexité des dispositifs.

Récapitulatif des mesures législatives sur le temps de travail adoptées depuis 1998

- **Loi Aubry I du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail :**
 - durée de travail fixée à 35 heures hebdomadaires au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés (au 1^{er} janvier 2002 pour les autres) ;
 - mécanisme incitatif pour les entreprises anticipatrices qui baissent la durée du travail de 10 % et augmentent leurs effectifs de 6 % et pour les entreprises qui baissent la durée du travail de 10 % pour éviter des licenciements économiques.
- **Loi Aubry II du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail :**
 - confirme la durée légale de travail de 35 heures hebdomadaires ;

- instaure une aide financière pérenne sans condition de nombre minimal d'embauches ;
- entérine le forfait jours cadres ;
- précise le régime des heures supplémentaires ;
- encadre le temps partiel.

• **Loi Fillon du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi :**

- augmentation du contingent d'heures supplémentaires (de 130 à 180 heures, puis 220 à la suite du décret de décembre 2004) ;
- réduction du taux de majoration des heures supplémentaires notamment pour les petites entreprises ;
- déconnexion des allègements de cotisations employeurs de la durée du travail.

• **Loi du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise :**

- assouplit les règles des comptes épargne-temps, notamment pour permettre aux salariés d'y affecter le repos compensateur des heures supplémentaires, les jours de RTT et tous types de congés à l'exception des quatre premières semaines ;
- introduit la possibilité d'effectuer des « heures choisies » conditionnées à la négociation d'un accord ;
- prolonge jusqu'en 2008 le régime dérogatoire de majoration des heures supplémentaires pour les entreprises de moins de 20 salariés.

- **Loi du 21 août 2007 en faveur de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi dite « TEPA ») :**

Cette loi visait à développer le recours aux heures supplémentaires et complémentaires dans les entreprises, en instaurant un dispositif de réduction de cotisations salariales et patronales ainsi que d'exonération d'impôt sur les heures effectuées. Ces dispositions ont été supprimées quasiment en intégralité en 2012, par la loi de finances rectificative du 16 août.

- **Loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat :**

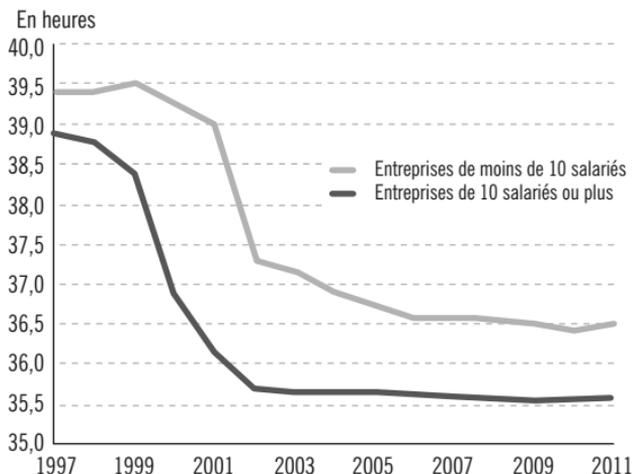
Cette loi permet aux salariés relevant d'un régime au forfait en jours ou titulaires d'un compte épargne-temps (CET) de renoncer à des jours de congés ou de monétiser des jours déposés sur leur CET et permet de racheter, sous certaines conditions, des jours de RTT.

- **Loi du 20 août 2008 portant réforme du temps de travail :**

Elle donne la primauté à la négociation d'entreprise sur celle de branche pour déterminer, dans le cadre d'une durée légale maintenue à 35 heures, de nombreuses composantes de la durée du travail et notamment le contingent d'heures supplémentaires, leur taux de majoration et l'utilisation des droits affectés sur un CET.

II. LA SITUATION DANS LE SECTEUR PRIVÉ :
MALGRÉ DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES DEPUIS 1998, UNE SITUATION
ASSEZ FIGÉE AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE ENTREPRISES

Graphique 6 : Évolution de la durée collective hebdomadaire du travail dans les entreprises entre 1997 et 2011



Champ : ensemble des salariés à temps complet travaillant dans les entreprises des secteurs concurrentiels non agricoles, hors intérimaires et stagiaires ; France métropolitaine.

Source : Dares, *La durée du travail des salariés à temps complet*, juillet 2013.

Aujourd'hui plusieurs outils d'aménagement et d'individualisation de la durée du travail sont ainsi à la disposition des entreprises. Parmi ceux-ci, on peut noter :

- **le forfait annuel jours** : ce régime s'applique principalement aux cadres des entreprises même si, depuis 2005, il peut concerner également des salariés non cadres. Les salariés au forfait annuel jours ne sont pas soumis à un régime de durée du travail décomptée en heures sur une base hebdomadaire mais relèvent d'une convention de forfaits en jours de travail à effectuer dans l'année, établie entre l'employeur et le salarié et qui **ne peut excéder**

218 jours dans l'année. Le salarié peut, s'il le souhaite et en accord avec son employeur, renoncer à une partie de ses jours de repos en contrepartie d'une majoration de son salaire, dont le taux ne peut être inférieur à 10 %, dans la limite d'un nombre de jours fixé conventionnellement (nombre maximal de jours travaillés de 235) ;

- **les heures supplémentaires** : le contingent annuel d'heures supplémentaires est défini par une convention ou un accord collectif d'entreprise ou de branche. À défaut d'accord collectif, le contingent est fixé à 220 heures par an et par salarié. L'accomplissement des heures supplémentaires doit cependant respecter certaines règles ;
- **le compte épargne-temps** : ce dernier peut être utilisé pour accumuler des jours de congés rémunérés et/ou une épargne monétaire (*cf. supra*) ;
- **la modulation de la durée du travail** : elle permet d'adapter le rythme de travail des salariés à celui de l'activité par l'alternance de périodes de haute et basse activité. Dans le cadre d'un tel dispositif, la durée du travail peut alors varier d'une semaine à l'autre et les périodes hautes et basses doivent s'équilibrer pour atteindre une **durée annuelle de 1 607 heures** (ou un plafond inférieur fixé par accord ou convention). Elle permet aussi de réduire le recours aux heures supplémentaires en période haute et de chômage partiel en période basse.

2.2. Le recours aux heures supplémentaires et le forfait en jours dans le secteur privé

Dans les entreprises du secteur privé, la mise en œuvre des 35 heures a été le résultat de négociations internes. Leur application est donc multiple. Certaines entreprises ont réduit la semaine de travail « normale » à 35 heures, d'autres ont choisi de laisser quasiment inchangée la durée de travail hebdomadaire en échange de jours de RTT – dont le nombre peut varier très fortement suivant les entreprises –, d'autres entreprises ont recours à des heures supplémentaires de manière régulière dites « structurelles », qui leur ont permis de garder une durée de travail hebdomadaire proche de celle antérieure au changement de cadre légal.

Les heures supplémentaires sont définies comme les heures de travail effectuées par le salarié, à la demande de l'employeur, au-delà de la durée hebdomadaire légale du travail fixée à 35 heures (ou de son équivalent annuel de 1 607 heures) ou de la durée considérée comme équivalente dans certaines professions. Ne sont pas concernés par les heures supplémentaires, les salariés au forfait annuel en jours, soumis à un décompte de leur temps de travail en jours et non en heures. Pour les salariés à temps partiel, dont la durée de travail est fixée dans le contrat de travail, les heures excédant cette durée sont qualifiées d'heures complémentaires.

Toutes les heures supplémentaires ne donnent cependant pas nécessairement droit à rémunération, l'attribution d'un repos compensateur équivalent pouvant se substituer à un paiement majoré. Ainsi, la seule mesure des heures supplémentaires rémunérées ne permet pas de couvrir l'ensemble du temps de travail supplémentaire effectif réalisé par les salariés.

La majoration de salaire au titre des heures supplémentaires est fixée à un taux de 25 % pour les huit premières heures supplémentaires et 50 % au-delà. Cependant, un accord collectif peut prévoir un taux différent qui ne peut être inférieur à 10 %. D'après l'enquête Ecmoss, le taux de majoration moyen des heures supplémentaires est de 26 %²⁶.

Selon une étude de la Dares²⁷, en 2010, **49 % des salariés à temps complet des entreprises de dix salariés ou plus du secteur privé (hors agriculture) ont effectué des heures supplémentaires rémunérées.** Le nombre moyen d'heures supplémentaires rémunérées dans l'année est de 50 heures pour l'ensemble des salariés à temps complet et de 104 heures pour ceux qui en ont effectué. 34 % des salariés à temps partiel ont, quant à eux, réalisé des heures complémentaires.

Dans la mesure où 4,5 millions de salariés à temps complet dans les entreprises de plus de dix salariés – hors secteur agricole – avaient effectué au moins une heure supplémentaire rémunérée en 2010 et où la rémunération moyenne brute annuelle des heures supplémentaires représentait 1 501 €, le recours aux heures supplémentaires dans le secteur privé a représenté près de 67 Mds€ (coût brut) en 2010.

²⁶ Enquête ECMOSS, *op.cit.*

²⁷ Dares Analyses, *Les salariés effectuant des heures supplémentaires rémunérées en 2010*, mars 2013.

Tableau 10 : Intensité du recours aux heures supplémentaires pour ceux qui en font et rémunération moyenne brute annuelle (2010)

		Nombre moyen d'heures supplémentaires par salarié et par an	Rémunération moyenne brute annuelle des heures supplémentaires (en €)
Ensemble		104	1 501
Sexe	Homme	112	1 651
	Femme	81	1 112
Taille de l'entreprise	10 à 19 salariés	170	2 448
	20 à 49 salariés	144	2 130
	50 à 99 salariés	105	1 513
	100 à 249 salariés	99	1 468
	250 à 499 salariés	85	1 176
	500 salariés ou plus	59	839
Secteur d'activité	Industrie	88	1326
	Construction	134	1 987
	Tertiaire :	105	1 479
	<i>Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles</i>	98	1 428
	<i>Transports et entreposage</i>	121	1 622
	<i>Hébergement et restauration</i>	161	1 883
	<i>Information et communication</i>	77	1 508
	<i>Activités financières et d'assurance ; activités immobilières</i>	61	1 052
	<i>Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien</i>	109	1 609
	<i>Enseignement, santé, action sociale, activités récréatives</i>	61	934
Catégorie socio-professionnelle	Cadres et professions intellectuelles supérieures	113	2 699
	Professions intermédiaires	96	1 572
	Employés	87	1 098

Lecture : en 2010, le nombre moyen d'heures supplémentaires rémunérées pour les salariés dont le temps de travail est décompté en heures est de 104 heures ; il est 134 heures en moyenne pour les salariés travaillant dans le secteur de la construction. La rémunération brute annuelle des heures supplémentaires est en moyenne 1 501 € pour l'ensemble des salariées qui en font.

Champ : salariés à temps complet des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé dont le temps de travail est décompté en heures ayant fait des heures supplémentaires rémunérées dans l'année, hors stagiaires et contrats en alternance ; France métropolitaine.

Source : Dares Analyses, *Les salariés effectuant des heures supplémentaires rémunérées en 2010*, mars 2013.

Les salariés du secteur privé bénéficiant d'une large autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps peuvent dépendre d'un régime de forfait en jours. Les conventions de forfait en jours sur l'année permettent de rémunérer ces salariés sur la base d'un nombre de jours travaillés annuellement, laissant ainsi au salarié plus de liberté pour organiser son emploi du temps. Pour pouvoir être mis en œuvre, ce type de convention doit faire l'objet d'un accord collectif puis donner lieu à la conclusion d'une convention individuelle avec chaque salarié concerné. L'accord collectif fixe la durée annuelle de travail à partir de laquelle le forfait est établi, et ce dans la limite de 218 jours. Ce nombre peut être dépassé avec, pour le salarié, le bénéfice de contreparties nouvelles prévues par la loi du 20 août 2008.

La part de salariés à temps complet relevant d'un régime au forfait annuel, a crû très fortement depuis 2001 : elle est ainsi passée de **5 % en 2001 à 9,8 % en 2007 et 12,7 % en 2013**, la croissance de cette part semblant ainsi ralentir. Tout comme pour la fonction publique, il est intéressant de comparer ce pourcentage au pourcentage de cadres dans la population active, qui s'élevait à 18 % en 2012. Par ailleurs il paraît pertinent qu'une partie des professions intermédiaires soit également au forfait. Les professions intermédiaires représentaient globalement 24,7 % de la population active en 2012.

Proposition :

Les entreprises ont l'obligation de négocier chaque année avec les délégués syndicaux sur plusieurs thèmes notamment relatifs à l'organisation du travail et à la durée effective. Cette obligation de négocier se justifie sur de nombreux thèmes sensibles comme le travail de nuit ou la mise en place du temps partiel sur l'année.

Toutefois, **cette obligation de négocier est parfois extrêmement lourde et complexe et ne se justifie pas toujours sur certains thèmes relatifs à l'organisation du travail dans l'entreprise.**

Pour cette raison, afin de simplifier la mise en place d'organisations du travail correspondant aux besoins de l'entreprise et de leur permettre une plus grande souplesse d'action, il serait pertinent qu'une partie des sujets concernant l'organisation du travail puisse être décidés de façon unilatérale par le chef d'entreprise qui en informerait les partenaires sociaux *via* la procédure d'information-consultation.

Permettre la décision unilatérale et mettre fin à l'obligation de négocier sur certains sujets relatifs à l'organisation du travail tels que :

- la mise en place d'astreintes ;
- l'aménagement du temps de travail sur l'année dans certaines conditions ;
- les équipes alternantes ou chevauchantes (hors horaires de nuit) ;
- la mise en place de comptes épargne-temps (certaines entreprises dont l'accord de branche ne prévoit pas de forfait jours et qui n'ont pas d'organisations syndicales ne peuvent pas les mettre en place aujourd'hui) ;
- la mise en place de forfaits en jours, si la décision répond aux mêmes dispositions que l'accord collectif et ne déroge pas au maximum légal.

2.3. La question des horaires décalés

La réglementation française en matière de temps de travail décalé est très complexe et les débats récents sur le travail dominical ont montré un décalage certain entre la législation et les évolutions sociétales et économiques. Les Français sont d'ailleurs dans leur majorité favorables à l'ouverture des commerces le dimanche²⁸.

Concernant le travail dominical, selon le Code du travail, un salarié ne peut travailler plus de six jours par semaine. Le principe du repos dominical connaît plusieurs types de dérogations, notamment en fonction des secteurs d'activité ou de la zone géographique de l'activité. La loi du 10 août 2009 « réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires » a réaffirmé le principe du repos dominical en élargissant les possibilités de dérogation. Toutefois, le cadre législatif reste très contraint et complexe. Si dans l'industrie, des dérogations peuvent être obtenues par accord collectif pour organiser le travail en continu, ce n'est pas le cas, par exemple, dans le commerce ou le bâtiment.

Pour le travail nocturne, la plage de travail de nuit est plus large de deux heures que celle requise par le droit communautaire. Les conditions très restrictives de mise en place du travail de nuit rendent ainsi très difficile le travail du soir, notamment dans le commerce où les horaires sont de moins en moins adaptés aux demandes des consommateurs. La France fait ainsi partie des pays de l'OCDE dans

²⁸ Selon un sondage CSA pour *Les Echos* et l'Institut Montaigne réalisé en octobre 2013, 80 % des Français estiment que « le gouvernement doit laisser les magasins de bricolage qui le souhaitent ouvrir le dimanche ».

lesquels les régulations des horaires d'ouverture des commerces sont les plus restrictives (cf. annexe).

De nombreuses études montrent pourtant que l'assouplissement de la législation concernant les horaires décalés permettrait de générer de la croissance et de nombreux emplois. Ainsi, l'ouverture des magasins le dimanche et en soirée pourrait permettre, selon les évaluations, de créer entre 20 000 et 50 000 emplois en France et de générer un surplus de 0,4 point de PIB²⁹.

Dans son rapport *Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France* (juin 2014), l'Institut Montaigne proposait ainsi d'autoriser l'ouverture des commerces le dimanche dans les zones touristiques de premier plan, en particulier dans Paris intra-muros et dans les gares.

2.4. Un absentéisme fort et coûteux pour les entreprises

Avertissement méthodologique : Si le taux d'absentéisme correspond au nombre de jours d'absences non prévus par rapport au nombre de jours théoriques travaillés pendant une période donnée, des disparités peuvent exister sur les types d'absences prises en compte et compliquent donc les comparaisons. De même le dénominateur utilisé peut être très différent d'une institution à une autre (jours calendaires, jours ouvrés, ouvrables, jours théoriquement travaillés, etc.).

²⁹ Gilbert Cette, Franck Morel, Arnaud Sylvain, *Comment relancer l'emploi dans le commerce de détail ?*, étude réalisée pour l'Alliance du commerce, décembre 2013 et Dominique Mocquax, *Travail dominical dans les commerces*, CCI Paris Ile-de-France, 24 octobre 2013.

Alma Consulting Group a publié en 2014 son 6^e baromètre sur l'absentéisme dans le secteur privé. L'absentéisme en France aurait ainsi diminué de 6 % en 2013 mais représenterait un coût direct de près de 9 Mds€ pour les entreprises du secteur privé (complément de salaire employeur et coût de remplacement des salariés)³⁰.

Le taux d'absentéisme est ainsi de 4,26 % (contre 4,53 % en 2012 et 3,84 % en 2011³¹), soit 15,6 jours d'absence en moyenne par salarié (contre 16,6 jours en 2012). Il varie fortement suivant les secteurs :

- dans les transports : 24,7 jours (2013) ;
- dans le secteur des services : 20 jours (2012) ;
- dans la santé : 19,7 jours (2012) ;
- dans l'industrie : 13,8 jours (2012) ;
- dans le BTP : 10,3 jours(2012).

Aux 9 Mds€ il faut ajouter les dépenses d'indemnités journalières versées par le régime général de l'Assurance maladie qui représentaient en 2011 **6,4 Mds€**³².

Pour répondre à ce défi, la loi autorise les employeurs à faire réaliser des contre-visites médicales. Une approche managériale, centrée sur la prévention de l'absentéisme et la compréhension de ses causes, offre une sortie de crise « par le haut » pour bon nombre d'organisations confrontées à ce phénomène.

³⁰ *Le Figaro*, « Le coût de l'absentéisme pour les entreprises a explosé en 2013 », 3 septembre 2014.

³¹ Alma Consulting Group, 5^e baromètre ALMA CG sur l'Absentéisme, septembre 2013.

³² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2012.

Les trois premiers jours d'un arrêt de travail pour maladie constituent le délai de carence pendant lequel l'indemnité journalière n'est, en principe, pas versée. Cependant, grâce aux accords de branche ou d'entreprise, **entre 50 % et 80 % des salariés du privé sont en fait indemnisés dès le premier jour de maladie par leur complémentaire santé**, suivant des conditions tarifaires négociées. Cette absence de délai de carence pour le paiement des indemnités journalières en cas de congés maladie pose question. Au vu de la baisse de l'absentéisme constaté au moment de l'instauration du jour de carence dans la fonction publique et dans un souci d'équité entre secteurs privé et public (*cf. infra*), il est raisonnable de penser que l'instauration de jours de carence dans le secteur privé permettrait de limiter l'absentéisme de courte durée³³.

Proposition :

Instaurer au moins un jour de carence d'ordre public dans le secteur privé.

2.5. L'impact macroéconomique d'une augmentation de la durée du travail

Durées hebdomadaires et mensuelles de travail basses, âge de départ à la retraite précoce, fort taux d'absentéisme, chômage

³³ Ainsi, une étude du groupe Sofaxis menée au sein des fonctions publiques territoriale et hospitalière auprès de 350 200 agents territoriaux et 116 000 agents hospitaliers montre une baisse notable de l'absentéisme de courte durée entre 2011 et 2012, année au cours de laquelle un délai de carence a été instauré dans la fonction publique. Entre 2011 et 2012, les arrêts d'une journée en maladie ordinaire ont reculé de plus de 43 % dans la fonction publique territoriale et de 40 % dans la fonction publique hospitalière (Communiqué de presse Sofaxis, 10 décembre 2013).

élevé : tous ces facteurs concourent en France à limiter la quantité de travail et, de fait, la productivité du pays.

Un impact déterminant sur la croissance

Le temps de travail effectif est en effet une composante déterminante de la croissance et du coût du travail horaire et un levier majeur de compétitivité. La France est confrontée depuis plusieurs années à une **baisse de compétitivité et une croissance atone** (Q1 et Q2 en France marquent chacun une croissance nulle). Selon le rapport *Croissance potentielle* du Conseil d'analyse économique, rédigé par Patrick Artus, Cecilia Garcia-Penalosa et Pierre Mohnen, paru en septembre 2014, la croissance de long terme de la France pourrait être inférieure aux prévisions officielles pour être d'à peine 0,9 %³⁴. Le faible nombre d'heures travaillées ainsi que la dérive du coût salarial horaire durant les dix dernières années, alors qu'au même moment la productivité a, elle, été insuffisamment dynamique, figurent parmi les facteurs ayant le plus handicapé l'économie française au cours des dernières années.

L'impact sur la croissance d'une hausse du temps de travail peut être appréhendé en analysant les effets du nombre de jours ouvrés par an. C'est ce que fait l'Insee lorsqu'il mesure les variations de croissance annuelle dues à la différence du nombre de jours ouvrés chaque année (« les effets calendaires »). Ainsi, en 2013, avec deux jours ouvrés de moins en semaine et un samedi ouvré supplémentaire par rapport à 2012, la croissance a été amputée de 0,1 point de PIB (soit environ 2 Mds€)³⁵. Selon l'Insee, un jour ouvré en plus pourrait apporter entre 0,07 et 0,08 point de croissance

³⁴ *Le Monde*, « Le manque d'innovation menace la croissance », 1^{er} septembre 2014.

³⁵ Insee, « Les corrections de jours ouvrables dans les comptes trimestriels : le cas des années 2013 à 2016 », 18 juin 2014.

supplémentaire³⁶. L'impact est très variable en fonction des jours de la semaine ; ainsi, un samedi ouvré de plus impactera moins la croissance qu'un lundi ouvré.

D'autres hypothèses sont également formulées, ainsi le Medef a récemment proposé de supprimer deux jours fériés dans l'année pour gagner 1 % de croissance et créer 100 000 emplois³⁷.

L'impact positif d'une augmentation de la durée du travail devrait se faire sentir sur la croissance de long terme, dans la mesure où le nombre d'heures travaillées est un de ses principaux déterminants (une augmentation du temps de travail entraînant mécaniquement une hausse de la production).

La durée du travail devrait ainsi être augmentée en France à la fois dans un objectif de long terme – renforcer la croissance potentielle –, et dans un objectif de court terme pour réaliser des économies budgétaires dans un contexte de grande fragilité des finances publiques.

Un impact sur l'emploi grâce à la baisse du coût du travail

Si l'effet sur la productivité et la croissance d'une hausse du temps de travail en France paraît évident, son impact à court terme sur l'emploi reste plus difficile à déterminer. Cet impact pourrait être évalué à partir des estimations réalisées dans le cadre du passage aux 35 heures. Cela repose toutefois sur l'hypothèse que l'effet sur l'emploi d'une augmentation de la durée du travail serait parfaitement symétrique à celui d'une diminution de la durée du travail, ce qui

³⁶ « Faut-il supprimer des vacances pour relancer l'économie française ? », *Slate*, 25 juillet 2013.

³⁷ « Un million d'emplois », document du Medef rendu public le 24 septembre 2014.

n'est pas avéré en pratique compte tenu des différences de conjoncture.

L'Insee a effectué un travail d'évaluation *ex post* des effets de la RTT sur l'emploi en 2004³⁸. Les estimations réalisées concluent à un effet positif de la RTT sur l'emploi : **plus de 350 000 emplois auraient été créés de 1998 à 2002, dont 40% induits par des dispositifs incitatifs de type allègements de charges.** L'impact positif de la RTT sur l'emploi s'expliquerait par une absence de coûts salariaux supplémentaires résultant à la fois des allègements de cotisations sociales et d'une importante modération salariale. Les gains de productivité ont par ailleurs été plus dynamiques que ce qui avait été prévu *ex ante*. Les gains de productivité apparents du travail auraient été de l'ordre de 40 à 50 % de la baisse du travail, au lieu d'un tiers dans les travaux *ex ante*. D'après cette étude, la RTT n'aurait pas eu d'effets négatifs sur l'activité des entreprises qui sont passées aux 35 heures. Ces effets sur la production pourraient cependant s'expliquer par la dynamique antérieure des entreprises passées aux 35 heures.

Ces résultats ont depuis été **largement remis en question**, notamment par un rapport du Conseil d'analyse économique de 2007³⁹. Les auteurs de ce rapport mettent en avant qu'aucun élément théorique ne permet de penser qu'une réduction du temps de travail, qu'elle soit mise en œuvre grâce à une baisse de la durée maximale autorisée, par une réduction de la durée légale ou par une hausse du taux de majoration des heures supplémentaires, puisse être

³⁸ Insee, Économie et statistique n° 376-377, *Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post*, 2004.

³⁹ Patrick Artus, Pierre Cahuc, André Zylberberg, CAE, *Temps de travail, revenu et emploi*, 2007.

systématiquement favorable à l'emploi. De plus, **aucune étude empirique ne permet de penser qu'une réduction de la durée du travail non subventionnée pourrait accroître l'emploi. En réalité, ce sont les allègements de charges sur les bas salaires qui, en abaissant de façon massive le coût du travail peu qualifié, ont été les véritables vecteurs d'emplois au moment de la mise en place de la réduction du temps de travail⁴⁰.** En tant que telle, la baisse de la durée légale de 39 à 35 heures a eu, au mieux, un **impact très marginal sur l'emploi.**

Sauf écart considérable de productivité horaire, ce qui n'est pas le cas en France (*cf. supra*), le revenu par habitant d'un pays où en moyenne l'on travaille moins qu'ailleurs sera plus faible. Le rapport du Conseil d'analyse économique de 2007 soulignait que **le revenu par habitant était en France inférieur de 30 % à celui des États-Unis à cause d'une moindre utilisation des ressources en main-d'œuvre.** Comme la faible durée du travail des salariés à temps plein compte pour près de la moitié dans la relative faiblesse du nombre d'heures de travail par habitant en France, **la faible durée de travail des salariés à temps plein contribue de manière importante aux écarts de revenus avec certains de nos principaux partenaires.**

Ce constat est corroboré par une récente analyse de la revue Trésor-Éco du ministère de l'Économie⁴¹. **Depuis 1993, la moindre hausse du PIB par habitant en France s'explique par l'évolution défavorable de la productivité horaire et du nombre d'heures travaillées.**

⁴⁰ Voir pour une étude détaillée des effets d'une baisse des charges sur les bas salaires en France l'évaluation du dispositif zéro charges menée par Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo *Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite*, Institut Montaigne, mars 2014.

⁴¹ Trésor-Éco n° 131, *Le décrochage du PIB par habitant en France depuis 40 ans : pourquoi ?*, juin 2014.

Depuis le milieu des années 1990, les gains de productivité horaire en France ne suffisent plus à compenser le recul des heures travaillées et la moindre productivité par tête explique l'essentiel du déficit de croissance par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE depuis vingt ans (0,5 point). Il en résulte un rattrapage de productivité par tête des autres économies de l'OCDE (en particulier le Royaume-Uni et les pays du nord de l'Europe) ainsi que l'avance grandissante des États-Unis.

Ainsi, une hausse du nombre d'heures travaillées sans compensation salariale, en permettant à la fois une baisse du coût du travail et une hausse de la productivité, pourrait permettre de créer un véritable choc de compétitivité en France.

Un exemple de négociation visant à augmenter la durée du travail : Renault⁴²

L'adoption d'un accord relatif à « une nouvelle dynamique de croissance et de développement social » chez Renault est un exemple supplémentaire du souhait de certaines entreprises de faire de l'augmentation de la durée du travail un levier de compétitivité.

En mars 2013, face à une baisse de sa production et un contexte économique particulièrement difficile, le constructeur automobile a ainsi négocié un accord dit de compétitivité signé par la CFDT, la CFE-CGC et FO et intitulé « Contrat pour une nouvelle

⁴² Accord de groupe Renault « Contrat pour une nouvelle dynamique de croissance et de développement social de Renault en France », 13 mars 2013 ; *L'Express*, « L'accord compétitivité de Renault fera-t-il des émules ? », 13 mars 2013 ; *Le Figaro*, « Renault a réduit de 4 % le coût du travail en France », 4 avril 2014.

dynamique de croissance et de développement social de Renault en France ». Cet accord prévoit, parmi une série de mesures, une hausse du temps de travail sur l'ensemble de ses sites de 32 heures à 35 heures hebdomadaires (1 603 heures annuelles) sans compensation salariale, contre un engagement du groupe à un certain volume d'activité et à maintenir en France ses sites industriels et ses activités *corporate*.

Selon le groupe, qui emploie 55 000 salariés en France, cette hausse du temps de travail de 6,5 % aurait entraîné une réduction du coût du travail de 4 %. Cet exemple témoigne de la possibilité de conclure des négociations sur un sujet trop souvent considéré comme tabou en France.

Si la vraie contrepartie de ce type d'accord reste l'activité et donc l'emploi, d'autres leviers peuvent également être utilisés par les entreprises dans les discussions sur le temps de travail, notamment en termes de qualité de vie au travail (régulation de l'usage des smartphones, journées sans emails, télétravail, etc.)

Malgré la loi de juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi⁴³ – qui permet aux entreprises connaissant de graves difficultés économiques et conjoncturelles d'aménager la durée du travail en contrepartie d'un maintien des emplois –, ces accords sont rares (seulement cinq accords conclus en plus d'un an)⁴⁴.

⁴³ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi qui retranscrit l'accord national interprofessionnel de janvier 2013.

⁴⁴ *Le Monde*, « L'échec des accords de maintien de l'emploi, arme antichômage du gouvernement », 4 août 2014.

De plus, les accords de maintien dans l'emploi ne peuvent déroger aux règles concernant la durée légale et les heures supplémentaires. Par ailleurs, en cas de refus d'un salarié d'appliquer l'accord, l'entreprise doit effectuer un licenciement pour motif économique.

Propositions :

Les développements précédents montrent qu'une hausse du temps de travail dans le secteur privé permettrait de créer un véritable **choc de productivité et de compétitivité**. Pourtant, le peu d'engouement montré par les entreprises pour les mécanismes d'assouplissements de la législation sur le temps de travail introduits depuis 2008 peut laisser croire qu'une réforme non obligatoire risquerait de ne pas être suivie d'effets.

Mais peut-on contraindre le secteur privé à augmenter le nombre d'heures travaillées ? Rendre obligatoire la hausse du temps de travail paraît difficilement envisageable. En effet, le risque est grand de mettre en place un mécanisme de type « 35 heures à l'envers », entraînant des négociations extrêmement longues et complexes pour les entreprises qui, 15 ans après les lois Aubry, restent marquées par les difficultés rencontrées au moment de leur mise en place.

Ainsi, des solutions non obligatoires mais fortement incitatives et appuyées sur le dialogue social pourraient être mises en œuvre afin d'encourager les entreprises à faire augmenter le temps de travail de leurs salariés.

La question de **l'acceptabilité sociale** de ces réformes est bien entendu un enjeu majeur. Un véritable effort de pédagogie devrait être mené auprès des organisations syndicales représentatives des salariés comme des entreprises ainsi que du grand public pour convaincre du bien fondé de cette démarche dont l'objectif est de permettre au pays de retrouver le chemin de la croissance et de la compétitivité.

Au moins deux scénarios peuvent être envisagés pour permettre une augmentation du temps de travail dans le secteur privé :

- un **scénario progressif dans lequel la durée légale annuelle (c'est-à-dire le seuil de déclenchement des heures supplémentaires) serait augmentée à une durée comprise entre 1 740 et 1 830 heures** (équivalent annuel de 38 à 40 heures hebdomadaires). Cette augmentation se ferait sans remise en cause des accords collectifs existants si tel est le choix des entreprises. Pour les entreprises s'engageant dans cette voie, la loi pourrait prévoir l'absence de compensation salariale totale. Pour les nouvelles entreprises, elles seraient directement régies par la nouvelle durée légale. L'accord collectif négocié s'imposerait alors au contrat de travail des salariés. Ce scénario, sans « forcer » les entreprises à revenir sur leurs accords serait toutefois fortement incitatif car il permettrait une baisse du coût du travail pour les entreprises qui s'engageraient dans de nouvelles négociations ;
- un **scénario plus volontariste s'appuyant sur les besoins des branches et des entreprises** pourrait également être envisagé

afin d'éviter le risque de l'immobilisme tel qu'il a été constaté depuis 2008. Dans ce scénario la durée légale du travail serait supprimée et seuls seraient conservés les seuils plafonds tels que déterminés par les textes européens. La durée du travail serait ainsi déterminée par **des accords collectifs de branche ou d'entreprise**. Une possibilité « dure » pourrait être envisagée en cas d'absence d'accord au bout de trois ans, en permettant la décision unilatérale du chef d'entreprise.

UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

Les trois fonctions publiques, de l'État (FPE), des collectivités territoriales (FPT) et des hôpitaux (FPH), se caractérisent par **un manque préoccupant de données sur la durée effective de travail des 5,5 millions d'agents publics**. De fait, on observe une **défaillance globale du contrôle de la durée effective du travail**, à laquelle s'ajoutent de nombreux dispositifs dérogatoires permettant de diminuer légalement la durée du travail demandée. Tant par ses conséquences sur la qualité du service rendu que par ses incidences budgétaires (la rémunération des agents publics représente 13 % du PIB), **la durée du travail dans la fonction publique demeure un enjeu primordial**.

La fonction publique doit ainsi être exemplaire, d'autant plus que la situation actuelle est particulièrement préoccupante. L'OCDE note ainsi, dans son rapport de 2013, qu'il convient « *de mieux motiver les agents, qui comptent parmi ceux qui travaillent le moins d'heures comparé à leurs homologues dans l'OCDE* »⁴⁵. Agir sur le temps de travail dans la fonction publique, à la fois sur la durée légale et sur la durée effective en luttant notamment contre l'absentéisme, est un des leviers majeurs pouvant contribuer à rendre plus efficace le

⁴⁵ OCDE, *op.cit.*

service public français ; cette amélioration figure ainsi dans la liste des pistes de l'OCDE pour redresser la compétitivité de la France.

3.1. **La durée effective de travail dans la fonction publique n'est pas suivie de façon régulière et transparente**

Avant tout développement sur les différentes composantes de la durée du travail dans les trois fonctions publiques, on peut s'étonner du **manque de données disponibles et accessibles** facilement pour le grand public. En effet, dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, si les thématiques abordées et les statistiques présentées sont nombreuses, l'obsolescence de certaines données frappe.

Alors que les entreprises de plus de 300 salariés sont tenues d'élaborer chaque année un bilan social comprenant notamment des informations détaillées sur l'absentéisme et le temps de travail (article L. 2323-70 du Code du travail), il n'existe à ce jour **aucune obligation pour l'employeur public de rendre disponibles les données agrégées concernant ses agents sur ces questions.**

Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, **les dernières données disponibles de manière agrégée pour l'absentéisme dans la fonction publique d'État datent de 2003** (cf supra). Comment dans ce cas piloter efficacement cette question et suivre les effets des politiques mises en place, comme celle du jour de carence par exemple ?

Cette absence de données sur la durée effective du travail dans les différents versants de la fonction publique avait déjà été mise en

évidence il y a quinze ans dans le rapport remis par Jacques Roché sur la durée du travail dans la fonction publique. Depuis lors, peu de progrès ont été réalisés pour établir un outil statistique détaillé permettant de piloter la durée du travail dans la fonction publique. En 2013, le rapport rendu par Bernard Pêcheur souligne de nouveau cette carence⁴⁶.

Propositions :

- élaborer des statistiques détaillées permettant de suivre la durée effective du travail et ses corollaires (absentéisme, congés, etc.) de manière harmonisée dans les trois fonctions publiques ;
- rendre obligatoire la publication chaque année d'indicateurs sur le taux d'absentéisme dans chaque administration, collectivité publique ou établissement public ;
- organiser annuellement une discussion au Parlement sur les heures effectives de travail réalisées dans les trois versants de la fonction publique.

3.2. Une durée effective de travail inférieure aux fonctionnaires des autres pays de l'OCDE

Si la première partie de ce rapport montre une durée du travail de l'ensemble des salariés à temps complet inférieure en France à la durée constatée chez nos voisins, la situation est encore plus évidente s'agissant du secteur public.

⁴⁶ Jacques Roché, *op. cit.* et Bernard Pêcheur, *op. cit.*

L'OCDE a réuni des données sur la durée annuelle de travail moyenne dans son enquête de 2013 sur les conditions de travail des fonctionnaires dans les administrations centrales⁴⁷. Cette enquête a principalement été effectuée auprès de hauts fonctionnaires des départements de gestion des ressources humaines (GRH) des administrations centrales et les données se réfèrent aux pratiques de GRH de ces administrations. Les définitions de la fonction publique, de même que celles des organisations gérées au niveau central des États, varient selon les pays.

Le nombre annuel moyen d'heures de travail pour les fonctionnaires des administrations centrales de 21 pays européens de l'OCDE était de 1 697 heures, contre 1 573 heures en France en 2010⁴⁸. Dans la majorité des pays ayant répondu, les fonctionnaires des administrations centrales tendaient à travailler entre 1 600 et 1 800 heures par an.

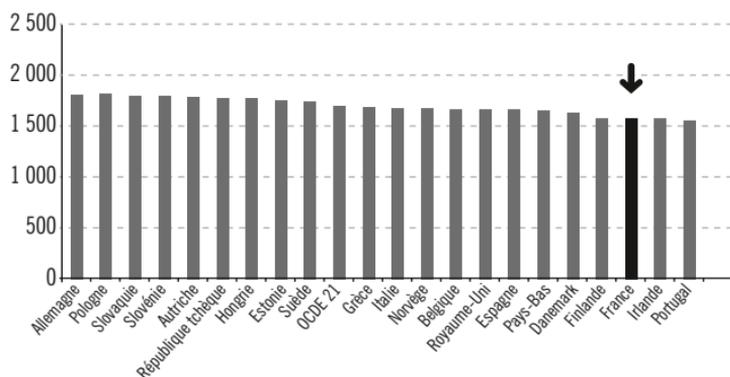
La durée légale de travail hebdomadaire pour les fonctionnaires était la plus basse en France et au Portugal en 2010 avec 35 heures. Le Portugal est par ailleurs revenu sur cette durée en 2013.

⁴⁷ La durée annuelle de travail moyenne correspond au nombre total d'heures de travail effectuées au cours d'une année civile, moins les congés annuels et les jours fériés. Cette durée de travail fait référence au temps de travail contractuel et ne comprend pas les pauses déjeuner. OCDE, « Conditions de travail dans les administrations centrales », dans *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, 2013.

⁴⁸ Les dernières données consolidées dans l'ensemble de la fonction publique datent de 2003, année au cours de laquelle la durée effective moyenne de travail de l'ensemble des fonctionnaires était de 1 580 heures (*cf. supra*).

III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

Graphique 7 : Durée annuelle de travail moyenne des fonctionnaires des administrations centrales (2010)



Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques, 2011* - retraitement Institut Montaigne sur 21 pays européens.

Espagne, Portugal et Union européenne : des réformes récentes sur le temps de travail des fonctionnaires comprenant une hausse du temps de travail hebdomadaire sans compensation salariale

L'Espagne a augmenté fin 2011 la durée du travail dans la fonction publique (État et collectivités territoriales) de **35 à 37,5 heures sans augmentation de salaire**⁴⁹. Les fonctionnaires qui ne souhaitent pas travailler plus longtemps ont le droit de le refuser mais devront accepter en contrepartie une baisse de leur salaire. La réforme s'inscrit dans une série de mesures visant à diminuer le poids de la fonction publique dans les comptes publics

⁴⁹ Article 4 du décret royal du 30 décembre 2011 (20/2011), « Los funcionarios trabajarán 37,5 horas y su sueldo sigue congelado », *El País*, 30 décembre 2011.

espagnols. En 2010 les salaires avaient déjà diminué de 5 % avant d'être gelés en 2011, puis en 2012. Ce changement a eu pour effet de diminuer fortement les heures supplémentaires effectuées par les fonctionnaires et de diminuer en conséquence leurs primes. L'objectif du plan d'économies dans lequel s'inscrit l'augmentation de la durée du travail, est de diminuer le déficit de 16,5 Mds€ sur l'exercice 2012.

Le Portugal pour sa part a mis en place depuis plus de dix ans une série de réformes visant à faire baisser le poids de la fonction publique dans les dépenses publiques (qui représentait 24 % des dépenses publiques en 2011, contre 23 % en France) : gel des salaires, suppressions de postes, convergences des systèmes de retraites du public et du privé, réduction du nombre de jours de vacances (25 jours de congés payés jusqu'à 39 ans, 26 jours jusqu'à 49 ans, 27 jours jusqu'à 59 ans, 28 jours à partir de 59 ans). En effet, en plus d'un système de retraites très avantageux pour les fonctionnaires, les rémunérations dans le secteur public étaient plus élevées que dans le secteur privé pour une durée hebdomadaire de travail plus faible (35 heures au lieu de 40 heures dans le secteur privé). Le FMI estime que ces mesures ont permis la réduction du nombre d'employés de la fonction publique de 3,2 % en 2011, à laquelle s'ajoute une nouvelle réduction de 1,4 % au 1^{er} semestre 2012 et une réduction de la masse salariale de 5 %⁵⁰.

En janvier 2013 le gouvernement portugais a proposé une série de mesures d'austérité dont une partie a été censurée par le

⁵⁰ FMI, *Portugal: Rethinking the State—Selected Expenditure Reform Option*, janvier 2013.

Tribunal constitutionnel (notamment la suppression des 13^e et 14^e mois de salaire des fonctionnaires). En septembre 2013, une loi a été votée prévoyant le **passage de 35 heures à 40 heures de travail hebdomadaires pour les fonctionnaires sans augmentation de salaire**, loi approuvée le 26 novembre 2013 par le Tribunal constitutionnel portugais. Si la loi est appliquée au niveau de l'administration centrale, elle peine à s'appliquer au niveau des collectivités locales en raison de fortes mobilisations sociales⁵¹.

La Commission européenne a engagé depuis 2004 une large refonte du service public de l'UE qui devrait générer 9 Mds€ d'économie d'ici 2020⁵². Actuellement, l'UE emploie 55 000 fonctionnaires et autres agents des différentes institutions, organes et agences. Le règlement N°1023/2013, adopté le 22 octobre 2013 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, prévoit notamment une réduction de 5 % des effectifs ; un gel des rémunérations, des retraites et des allocations pendant deux ans ; l'augmentation du temps de travail, qui est porté à **40 heures par semaine au lieu de 37,5 heures, sans compensation salariale** ; une utilisation plus efficace des agents contractuels engagés à durée déterminée et une nouvelle réforme des retraites, comprenant notamment le relèvement de l'âge du départ à la retraite à 66 ans. Selon la Commission européenne, ces mesures permettront d'économiser à court terme 2,7 Mds€ entre 2014 et 2020. L'augmentation du temps de travail hebdomadaire correspondrait à une économie de 1,5 Md€ par an⁵³.

⁵¹ EIROOnline, European Industrial Relations Observatory online, "Unions win return to 35-hour week in local administration", février 2014.

⁵² Commission européenne, *MEMO/11/907*, « Q&A: Staff Reform », 13 décembre 2011.

⁵³ Commission européenne, Règlement N°1023/2013 adopté le 22 octobre 2013.

3.3. Dans la fonction publique, la durée légale du travail est minorée par plusieurs dispositifs dérogatoires

3.3.a. Un cadre légal qui laisse une certaine souplesse

En janvier 1999, la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques, présidée par M. Jacques Roché, avait été chargée, dans le cadre de la réduction de la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires, de réaliser un état des lieux de la durée du travail dans la fonction publique – exercice qui n'avait jamais été mené sous la Vème République –, et de formuler des propositions.

Cet audit, le dernier en date, a fait apparaître, outre certaines dérives inacceptables « *dans des cas ponctuels* », **une très grande diversité des régimes de travail, y compris au sein des mêmes entités administratives**, une absence de réflexion globale sur l'organisation du travail, des durées réelles généralement inférieures aux obligations de service (phénomène plus marqué dans certaines collectivités territoriales ou dans certains ministères que dans la fonction publique hospitalière), ainsi qu'une insuffisante prise en compte des besoins des usagers lors de la définition de certains aménagements du temps de travail.

Après la remise de ce rapport, 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 a fixé de nouvelles règles applicables aux agents de l'État, qui n'ont pas été modifiées de manière significative depuis lors. La durée du travail effectif est fixée en principe à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État, ainsi que

III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

dans les établissements publics locaux d'enseignement ; le décompte du temps de travail étant 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.

La durée du travail peut être aménagée : le travail peut en effet être organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail, les horaires de travail étant alors définis à l'intérieur du cycle, qui peut varier entre un cycle hebdomadaire et un cycle annuel. Le décret du 25 août 2000 a consacré, par ailleurs, la possibilité de travailler selon un horaire variable, individualisé, sous réserve des nécessités du service, après consultation du comité technique paritaire. La mise en œuvre de ce régime est toutefois subordonnée au respect de plusieurs conditions, liées notamment au contrôle de la présence de l'agent (horodateurs).

Les décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2002-9 du 4 janvier 2002 ont transposé ces principes à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. La durée annuelle légale de travail est identique dans les trois fonctions publiques.

L'adoption de ces textes réglementaires n'a pas épuisé la problématique de la mesure de la durée du travail dans la fonction publique en raison :

- des zones d'incertitudes sur la notion même de durée effective du travail ;
- des nombreuses dérogations à la durée annuelle du temps de travail.

Aussi, eu égard à la diversité des régimes de travail et en dépit de l'harmonisation poursuivie en 2001-2002, **le rapport Pêcheur de**

2013 préconise – comme la mission Roché l’avait elle-même recommandé –, un suivi des pratiques des différentes administrations des trois fonctions publiques.

3.3.b. Des régimes dérogatoires normalement justifiés par des conditions de travail atypiques

La durée annuelle de travail effectif de 1607 heures connaît de nombreuses dérogations, motivées par des sujétions particulières. Ainsi, pour la fonction publique de l’État, la durée annuelle peut être réduite, par arrêté interministériel et après avis du comité technique ministériel, et le cas échéant du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des temps de travail qui en résultent ; cela **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. Par ailleurs, une durée équivalente à la durée légale peut être instituée par voie réglementaire pour des corps ou emplois dont les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif.

Toutes fonctions publiques confondues, **la proportion d’agents travaillant en horaires atypiques est relativement élevée**. Ainsi, 42 % des agents déclarent travailler le dimanche (régulièrement ou occasionnellement), 17,8 % de nuit (régulièrement ou occasionnellement), 12 % déclarent ne pas disposer d’au moins 48 heures consécutives de repos par semaine et 16 % déclarent travailler plus de 40 heures parfois. Ces horaires atypiques concernent **plus particulièrement les métiers relatifs à la sécurité, à la défense et aux soins**.

III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

Tableau 11 : Travail le dimanche et horaires atypiques dans les familles de métiers⁵⁴ des trois versants de la fonction publique en 2010

Familles de métiers	Travail le dimanche et jours fériés, même occasionnellement (%)	Travail de nuit (entre minuit et 5 heures), même occasionnellement (%)	Ne pas disposer d'au moins 48 heures consécutives de repos au cours d'une semaine (%)	Plus de 40 heures travaillées la semaine précédente (%)
Action sociale	27,8	5,7	18,4	15,8
Administration	26,3	9,2	5,4	18,4
Bâtiment / Travaux publics	39,7	31,6	2,2	6,2
Entretien / Maintenance	44,7	13,1	13,2	8,7
Espaces verts / paysages	44,9	15,4	1,3	1,4
Finances publiques	15,0	8,2	4,7	15,5
Formation / Éducation / Recherche	31,5	8,5	7,2	19,4
Sécurité / Défense	86,7	49,7	14,8	29,7
Services à la personne / Restauration	37,9	11,7	18,0	17,4
Soins	71,6	35,3	25,4	19,7
Sports et loisirs / Animation / Culture	43,1	27,3	13,1	12,5
Technique / Informatique / Transports	36,9	21,1	5,9	23,3
Ensemble	42,1	17,8	12,0	16,6

Champ : France métropolitaine et Réunion ; FPE : hors ministère de la Justice, ministères sociaux et enseignants de l'Éducation nationale.

Lecture : 15 % des agents de la filière « Finances publiques » de la fonction publique travaillent de nuit, même occasionnellement.

Source : DGAFF, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2013.

⁵⁴ Voir dossier « L'exposition aux risques professionnels dans la fonction publique : une première analyse par métier à partir de l'enquête SUMER 2009-2010 ».

3.3.c. De nombreuses dérogations dans les collectivités locales

Le temps de travail dans les collectivités territoriales a été réglementé par un décret d'application de la loi du 3 janvier 2001, qui fixe à 1 607 heures annuelles la durée réglementaire. **Cette durée du travail peut toutefois connaître deux exceptions.**

En premier lieu, **les régimes de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus** par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, prise après avis du comité technique.

La seconde exception porte sur les « **sujétions liées à la nature des missions** » (travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, pénibles ou dangereux notamment). La réduction supplémentaire est décidée par l'organe délibérant de la collectivité après avis du comité technique.

Par ailleurs, l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que des **autorisations spéciales d'absence**, qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels, peuvent être accordées aux fonctionnaires « à l'occasion de certains événements familiaux ». Aucun décret ne les ayant précisées, les conditions d'application sont laissées à l'appréciation des autorités locales. L'octroi d'un ou plusieurs « jours du maire » peut en outre gonfler, au gré des traditions locales, le contingent des congés des fonctionnaires territoriaux.

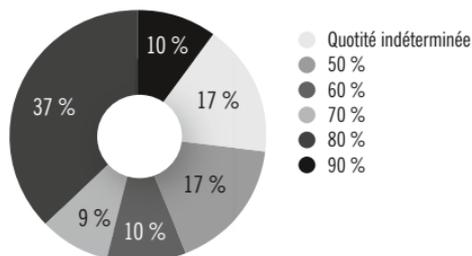
Ces régimes dérogatoires généreux des collectivités locales sont dénoncés dans de nombreux rapports des chambres régionales des comptes, ainsi que dans le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales d'octobre 2013.

3.3.d. Un régime de recours au temps partiel à 80 ou 90 % très incitatif

Les agents des trois fonctions publiques peuvent choisir de travailler à temps partiel. Ce temps partiel peut être de droit (naissance, adoption d'un enfant, soins, etc.) ou sur autorisation. En général les quotités de temps disponibles pour les agents exerçant leur emploi à temps partiel sont de 50 %, 60 %, 70 %, 80 % et une quotité de 90 % supplémentaire pour le temps partiel sur autorisation. Certaines dispositions particulières peuvent être appliquées aux comptables, aux enseignants, dans la FPT et la FPH. Le service à temps partiel peut être exercé soit dans un cadre quotidien, soit dans un cadre hebdomadaire, soit dans un cadre annuel.

La rémunération de l'agent se fait au *pro rata* de la durée effective de service sauf pour les quotités de 80 % et 90 %, qui bénéficient d'un surplus de rémunération, l'agent percevant alors respectivement 85,7 % et 91,6 % du salaire à temps complet. La proratisation s'applique au traitement, ainsi qu'aux primes et indemnités de toute nature, sauf pour le supplément familial de traitement qui est traité selon des règles différentes visant à garantir au travailleur à temps partiel un montant minimum de supplément familial de traitement (SFT), quelle que soit sa durée effective de travail.

Graphique 8 : Répartition des agents à temps partiel selon la quotité de travail dans les trois fonctions publiques



Source : DGAFP, 2012.

En 2011, sur l'ensemble des salariés des trois fonctions publiques, 20 % des agents travaillaient à temps partiel (18,6 % de l'ensemble des salariés en France), dont 26 % de femmes et 9,6 % d'hommes, soit environ **un million d'agents à temps partiel**. Le temps partiel est globalement moins élevé chez les titulaires (15,6 % des titulaires). Par ailleurs des disparités existent entre les trois fonctions publiques. Le recours au temps partiel est plus fréquent dans la FPT (23 %) et dans la FPH (22 %), que dans la FPE (16 %). La FPH présente par ailleurs la particularité d'avoir un taux de recours au temps partiel relativement homogène entre titulaires et non titulaires. 37 % des travailleurs à temps partiel sont à 80 %. Si l'on regarde les quotités de travail bénéficiant d'un « cadeau » salarial, ce sont **près de la moitié des agents à temps partiel qui perçoivent une rémunération supérieure au *pro rata* de leur durée effective de travail**.

Le montant de cette sur-rémunération pour les salariés peut être estimée, pour l'ensemble des trois fonctions publiques, à 600 M€ nets, soit un coût total pour les finances publiques de 1,1 Md€ en considérant le salaire brut chargé. Dans un contexte budgétaire contraint, le maintien d'une telle sur-rémunération paraît discutable.

Proposition :

Supprimer l'incitation financière pour les agents travaillant à 80 % et 90 % dans la fonction publique.

3.4. La durée effective de travail se trouve réduite par un management défaillant

3.4.a. Une absence de contrôle de l'effectivité de la durée du travail

Le rapport de M. Roché de 1999 sur le temps de travail dans la fonction publique, pointait déjà la question de l'effectivité du temps de travail, en soulignant que les durées réelles de travail étaient généralement inférieures aux obligations de service (phénomène plus marqué dans certaines collectivités territoriales ou certains ministères que dans la fonction publique hospitalière). Le passage aux 35 heures a été l'occasion de la généralisation des dispositifs de contrôle des heures effectuées.

Cependant, **alors que la réglementation impose, par exemple, la mise en place d'un contrôle automatisé des horaires effectués en contrepartie du paiement des heures supplémentaires, dans une bonne partie des collectivités locales un tel système fait défaut**, comme le souligne d'ailleurs le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2013. Pourtant ce contrôle est un enjeu financier de taille pour les collectivités locales, dans lesquelles l'augmentation des heures supplémentaires est souvent assez mal maîtrisée.

Ce **manque de contrôle de l'effectivité du temps de travail se retrouve également chez les enseignants**. À titre d'exemple, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes de 2013 *Gérer les enseignants*, les « heures supplémentaires effectives » (HSE) constituent un moyen de rémunérer les heures effectuées par les enseignants lorsqu'ils s'impliquent dans des activités éducatives hors heures de cours, au-delà des obligations réglementaires de service. Les chefs d'établissement reçoivent à cet effet une dotation en début d'année. Or ces heures supplémentaires sont censées rémunérer du temps alors qu'elles sont, pour partie, utilisées de façon forfaitaire sous forme de prime.

Enfin, **des abus sont également notés par la Cour des comptes dans la police nationale**⁵⁵. Les durées annuelles théoriques varient selon les divers régimes de travail hebdomadaires ou cycliques. En outre, les durées effectives de travail s'écartent sensiblement de ces durées annuelles théoriques. En effet, en ce qui concerne les gradés et gardiens, les congés de récupération accordés aux fonctionnaires en compensation des services supplémentaires sont d'une durée largement supérieure à ces derniers du fait de l'application de coefficients multiplicateurs variant de 100 % à plus de 300 % en fonction du moment (jour, nuit, jours de repos légaux, jours fériés, jour de repos compensateur) où ils ont été effectués. De plus, l'implication de l'autorité hiérarchique dans le contrôle de l'emploi judiciaire des services supplémentaires et de l'exercice régulier des droits à récupération est déficiente. Enfin, aucune donnée nationale n'est disponible sur leur durée réelle de travail par type de services ou de régimes horaires.

⁵⁵ Cour des comptes, *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, mars 2013.

Au contraire dans la gendarmerie nationale, les personnels ne sont pas soumis à une durée minimale d'activité à accomplir, en raison des règles découlant de leur statut militaire ; les temps d'astreinte ne sont donc pas compensés.

3.4.b. Trop peu de cadres au forfait dans la fonction publique

Les cadres de la fonction publique bénéficient de l'attribution forfaitaire d'une compensation sous forme de jours supplémentaires de RTT, lorsqu'ils sont dans des fonctions soit d'encadrement soit de conception et qu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée.

Dans les trois fonctions publiques, 5,9 % des agents travaillent au forfait (contre 13 % dans le secteur privé, *cf. supra*). La part des agents travaillant au forfait est plus élevée dans la fonction publique hospitalière (7,4 %) que dans la fonction publique d'État (6,3 %) ou dans la fonction publique territoriale (4,5 %).

Tableau 12 : Part des agents déclarant travailler au forfait dans les trois versants de la fonction publique (en %)

	FPE	FPT	FPH	Ensemble 3FP
Hommes	7,5	4,2	9,5	6,6
Femmes	5,1	4,7	6,7	5,4
Ensemble	6,3	4,5	7,4	5,9

Champ : France métropolitaine.

Source : enquête Emploi 2012, Insee. Traitement DGAFP, Département des études et des statistiques.

Cependant, les fonctionnaires de catégorie A, considérés comme cadres, représentent environ 30 %⁵⁶ des effectifs toutes fonctions publiques confondues (51 % dans la FPE, 8,4 % dans la FPT et 17,6 % dans la FPH). Ceci signifie qu'une part importante de cadres publics n'est pas au forfait et qu'ils sont censés accomplir 35 heures de travail hebdomadaire, quitte à accumuler des jours de récupération d'heures supplémentaires. Ceci est dommageable pour les administrations publiques qui au final devront concéder à ces agents davantage de congés que s'ils avaient été au forfait.

Il conviendrait ainsi d'analyser les modalités de prise en compte des heures supplémentaires des cadres qui ne sont pas au forfait.

Proposition :

Augmenter fortement l'application du régime du forfait aux cadres A de la fonction publique.

3.4.c. Un absentéisme non maîtrisé

Deux types d'absentéismes sont à étudier séparément : l'absentéisme pour raison de santé et l'absentéisme pour absence autre que maladies et hors congés payés (autorisation d'absence notamment). Ce dernier type d'absentéisme serait largement répandu dans les collectivités territoriales, les mairies étant notamment très permissives en autorisations d'absence (don du sang, jour du maire, journée de la femme, etc.), (cf. partie dédiée *infra*), venant encore « alourdir » le taux d'absentéisme des collectivités territoriales, qui sont déjà les championnes des arrêts maladie.

⁵⁶ Autour de 18 % si l'on considère les effectifs de la fonction publique hors enseignants et chercheurs. Parmi les catégories A, on peut considérer qu'il s'agit pour deux tiers de cadres et un tiers de professions intermédiaires.

Un absentéisme plus marqué dans la fonction publique territoriale

La comparaison des données sur l'absentéisme pour raison de santé entre les trois fonctions publiques n'est pas aisée en raison de l'hétérogénéité des données disponibles. Il semble cependant que **les absences pour congés maladies ordinaires sont largement plus élevées dans la fonction publique territoriale**, avec 11,9 jours de congés pour maladie ordinaire en moyenne par agent en 2011 (18,7 jours en incluant les congés longue maladie). Cette moyenne cache des disparités suivant les collectivités, la ville de Montpellier semblant détenir un record avec un nombre moyen de jours d'absence frôlant les 40 jours, correspondant à un taux d'absentéisme de 17,5 % (le taux d'absentéisme correspondant vraisemblablement ici au nombre moyen de jours d'absence rapporté au nombre théorique de jours travaillés)⁵⁷.

⁵⁷ Données provenant d'un classement de l'IFRAP cité dans *Le Figaro*, « Le palmarès de l'absentéisme des fonctionnaires municipaux », 21 février 2014. Strasbourg et Bordeaux suivraient Montpellier avec des taux respectifs d'absentéisme de 14,3 % et 13 %. Données prenant en compte l'absentéisme de manière globale et pas uniquement pour raison de santé.

**Tableau 13 : Nombre moyen de jours de congés
maladies par agent, par motif dans les trois versants
de la fonction publique (dernières données disponibles)**

Motif d'absence	Fonction publique d'État (2003)	Fonction publique territoriale (2011)	Fonction publique hospitalière (2008)
Maladie ordinaire	7	11,9	9,4
Longue maladie	5,1	4,7	5,4
Maladie ordinaire + Longue Maladie	12	18,7	14
Accident du travail et du trajet	nd	2,3	1,6
Maladie professionnelle	nd	0,7	0,7
Total absences pour raison de « santé »	13*	21,7	16,3

Champ : FPE : échantillon d'agents titulaires et non-titulaires civils des administrations centrales et des services déconcentrés de 4 régions ; FPT : agents titulaires et non-titulaires sur emplois permanents ; FPH : agents titulaires et non-titulaires employés dans les établissements de santé employant au moins 300 agents.

* Hors accidents du travail et du trajet.

Sources : Enquête sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en 2003, DGAFP, Département des études et des statistiques ; bilans sociaux 2011, DGCL ; Bilan social 2008, DGOS.

L'absentéisme dans les collectivités locales est en nette progression depuis plusieurs années. Selon les statistiques de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), issues des bilans sociaux des collectivités territoriales, un premier bond avait été observé entre 2005 et 2009, justifié par les « caractéristiques sociodémographiques et la pénibilité du travail des personnels provenant de la FPE transférés aux collectivités locales ». Cet absentéisme a encore crû de manière importante entre 2009 et 2011, pour les agents titulaires et stagiaires. **L'écart de nombre de jours moyens d'absence pour maladie ordinaire entre les agents titulaires et non titulaires** sur emploi permanent est assez évocateur.

Graphique 9 : Nombre moyen de jours d'absence

III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

par agent de la FPT en 2011

Source : DGCL, *Bulletin d'information statistique*, janvier 2013.

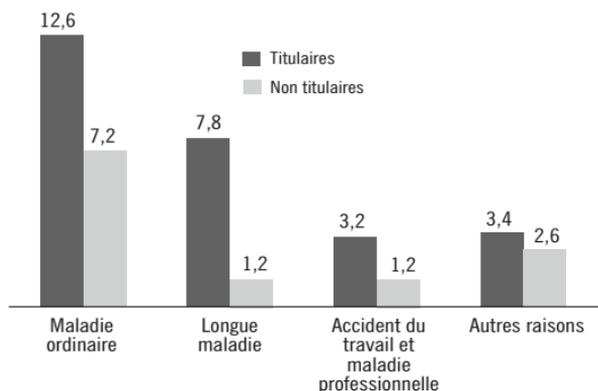


Tableau 14 : Nombre moyen annuel de jours d'absence par agent de la FPT pour raison de santé (2005-2011)

	Titulaires			Non titulaires sur emplois permanents			Ensemble des agents sur emplois permanents		
	2005	2009	2011	2005	2009	2011	2005	2009	2011
Régions	13,3	28,1	29,9	8,2	8,8	7,9	12,3	25,8	27,3
Départements y c.SDIS	15,9	18,7	21,1	7,9	9,0	9,6	15,2	17,9	20,1
Communes et établissements communaux	22,9	23,6	24,5	9,6	10,2	10,2	20,8	21,7	22,3
EPCI à fiscalité propre	19,6	20,8	21,9	6,7	8,2	8,8	17,6	18,8	19,5
Autres*	14,7	16,0	16,9	5,4	6,9	5,4	12,5	14	14,7
Total	21,1	22,4	23,6	8,8	9,6	9,6	19,4	20,6	21,5

Les jours d'absence pour maladie, longue maladie, accident du travail, maladie professionnelle, maternité et adoption sont décomptés en jours calendaires ; celles pour motif syndical et autres motifs en jours ouvrés.

* Syndicats et autres établissements publics intercommunaux, CDG et CNFPT.

Source : DGCL, enquête « avancée » *bilans sociaux 2011*, bilans sociaux 2009 et 2005.

Dans la FPE, en 2003, 20,9 % des agents ont pris au moins un congé maladie ordinaire de trois jours et moins et 27,6 % un congé ordinaire de quatre jours et plus, avec de fortes disparités suivant les ministères, **l'Administration centrale Outre-mer figurant en tête des mauvais élèves, avec un nombre moyen de jours de congés maladie de 23 jours**. Il est assez surprenant de voir que dans le rapport de la DGAFP de 2013 sur l'état de la fonction publique, les derniers chiffres disponibles concernant l'absentéisme de la FPE datent de 2003. **Ce point dénote un suivi défaillant de cette question et incite à mettre en place en urgence des indicateurs harmonisés entre ministères, suivis au moins de manière biannuelle.**

Dans la FPH, d'après une étude de la DGOS datant de 2010, **le nombre moyen de jours d'absence pour motifs médicaux (maternité incluse) est de presque 18 jours par équivalent temps plein**, dont 10 jours pour maladie ordinaire. Cette moyenne cache des disparités importantes en fonction de la catégorie de personnels, ainsi si les agents de catégorie A s'absentent pour raisons de santé en moyenne 7,3 jours par an, ceux de catégorie C sont absents en moyenne 22,2 jours par an pour raison de santé. Le taux d'absentéisme global aurait augmenté de 17 % par rapport à 2009, soit + 3 jours Équivalent temps plein (ETP) en un an.

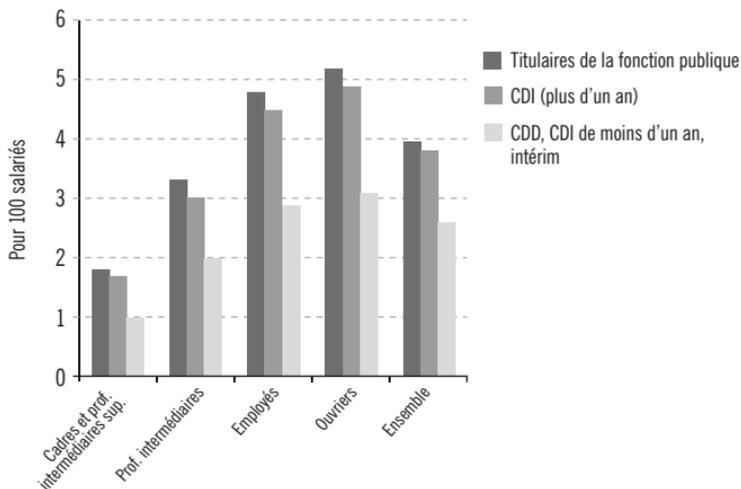
D'après l'assureur des collectivités publiques SOFCAH (Société française courtage assurances hospitalières), **entre 2007 et 2011, dans les établissements hospitaliers la durée des arrêts maladie aurait augmenté de 9 %**, le nombre d'arrêts auraient augmenté de 12 %, et le nombre d'agents arrêtés au moins une fois de 7 %.

Un taux d'absentéisme coûteux et plus élevé que dans le privé

L'IFRAP dans une étude publiée en février 2006 mettait en avant que **le taux d'absentéisme pour raison de santé** (maladie, maternité, accident du travail) **était plus important dans la fonction publique** (7,3 % pour la FPE, 11,3 % pour la FPT et 11 % pour la FPH en 2004) que dans le privé (5,5 % en 2004). La méthode de calcul de ces taux d'absentéisme n'est pas explicitée, ces chiffres ne peuvent donc être comparés aux autres pourcentages d'absentéisme cités dans le rapport.

La Dares, dans un rapport de 2013 basé sur l'enquête emploi de l'Insee (2003-3011), dont les conclusions ont servi d'argumentation au gouvernement pour supprimer le jour de carence dans la fonction publique, aboutit à **des écarts plus modérés, de l'ordre de 0,5 % pour les absences pour raisons médicales**. En creusant cependant les chiffres mis en avant par la Dares et par le gouvernement, il apparaît que ces chiffres ne correspondent pas réellement à l'écart de taux d'absentéisme et sont donc également à relativiser. En effet, la Dares a mesuré le pourcentage de salariés absents pendant une semaine de référence dans le secteur public et dans le secteur privé, sans tenir compte de la durée des absences. Ainsi il apparaît, qu'il y a **globalement la même proportion de salariés absents par semaine dans le privé et dans le public, mais les salariés du public sont globalement absents plus longtemps que les salariés du privé**.

Graphique 10 : Proportion de salariés absents pour des raisons de santé selon la catégorie socioprofessionnelle et le statut d'emploi



Source : Dares, *Les absences au travail des salariés pour raisons de santé*, février 2013.

Comme vu ci-dessus, Alma Consulting Group a publié en 2014 son 6^e baromètre sur l'absentéisme⁵⁸ dans le secteur privé. Les salariés des 323 entreprises interrogées (représentant 315 801 salariés) ont été absents, d'après ce baromètre, 15,6 jours en moyenne (hors maternité). C'est ce nombre moyen de jours d'absence qu'il convient de rapprocher des données de la fonction publique, et notamment des 21,7 jours de la fonction publique territoriale. En calculant le

⁵⁸ *Le Figaro*, « Le coût de l'absentéisme pour les entreprises a explosé en 2013 », 3 septembre 2014. L'absentéisme est entendu dans ce baromètre comme l'ensemble des absences pour maladie, accident du travail, accident de trajet et maladie professionnelle, toutes durées d'absences confondues.

taux d'absentéisme par rapport au nombre de jours calendaires, on obtiendrait alors **un écart de l'ordre de 1,5 % entre le secteur privé et la fonction publique territoriale.**

Il est intéressant d'essayer de comprendre la cause des écarts d'absentéisme entre public et privé. Deux raisons semblent pouvoir être mises en avant :

- **l'absence de délai de carence** pour le paiement des indemnités journalières en cas de congés maladie dans la fonction publique incite probablement les fonctionnaires à prendre plus facilement un congé pour courte maladie. Ce point est cependant à relativiser car grâce aux accords de branche ou d'entreprise, **entre 50 % et 80 % des salariés du privé sont en fait indemnisés dès le premier jour de maladie**, suivant des conditions tarifaires négociées ;
- **le contrôle des arrêts maladies serait plus rigoureux dans le privé que dans le public.** La chasse aux abus en matière de congés maladie, représente donc encore un enjeu important ;
- **des différences managériales notables entre les secteurs public et privé**⁵⁹.

La Cour des comptes, dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2013, **chiffrait à 1,2 Md€ le coût annuel direct des absences (coût de remplacement) pour maladie ordinaire dans la fonction publique territoriale.**

⁵⁹ Pour une vision détaillée du management dans la fonction publique, voir Institut Montaigne, *Pour une fonction publique audacieuse et « Business friendly »*, mars 2014.

On peut extrapoler ces résultats aux autres fonctions publiques en prenant en compte la répartition des congés maladies ordinaires entre les trois fonctions publiques (7 jours pour la fonction publique d'État ; 11,9 dans la fonction publique territoriale ; 9,4 dans la fonction publique hospitalière).

Au total, le coût annuel direct (coût de remplacement) des absences pour maladie ordinaire dans la fonction publique peut être évalué à 2,8 Mds€, dont 0,70 Md€ pour la FPE, 1,2 Md€ pour la FPT et 0,94 Md€ pour la FPH, en assimilant les coûts de remplacement dans la FPE et la FPH à ceux de la FPT.

Le débat récent sur le jour de carence

Mis en place à partir du 1^{er} janvier 2012, le jour de carence pour les congés maladies des fonctionnaires a été **abrogé par la loi de finances pour 2014** ; cette mesure étant considérée par le gouvernement comme « injuste, inutile et inefficace ». Parallèlement, pour lutter contre les arrêts abusifs, le gouvernement a annoncé :

- un renforcement du contrôle des arrêts maladie dans la fonction publique, qui seront désormais contrôlés dans les mêmes conditions que ceux des salariés du privé ;
- une plus grande vigilance sur la transmission effective dans un délai de 48 heures des certificats médicaux ouvrant droit aux congés maladie ;
- une disposition législative, proposée prochainement, afin qu'une retenue sur salaire soit effectuée lorsque l'arrêt maladie n'est pas justifié dans ce délai.

Ce jour de carence a été supprimé avant même que de réelles études d'impact aient pu être réalisées, et alors même que **la fonction publique hospitalière a appelé de ses vœux un maintien de cette mesure, ayant permis d'améliorer l'organisation des équipes** et l'offre de soins aux patients. Outre l'étude du groupe Sofaxis qui montrait un véritable impact du jour de carence sur l'absentéisme dans la FPT et la FPH (*cf. supra*), la Fédération hospitalière de France (FHF) mentionnait, dans une autre étude, qu'en étudiant les données de janvier à août 2012 dans 17 CHU – soit huit mois d'application de la mesure –, on pouvait constater **une baisse de l'absentéisme et une moindre dépense**. Selon un communiqué de l'organisation daté d'octobre 2013, « le non-paiement du jour de carence entraîne une économie de 0,18 % de la masse salariale, ce qui pour l'année 2013 représente une moindre dépense de l'ordre de 70 M€ charges comprises pour l'ensemble des établissements, soit l'équivalent de la rémunération de près de 1 800 agents ». Une enquête flash réalisée en février 2013 confirmait les résultats de l'enquête précédente, avec une **baisse du taux d'absentéisme de 7 %**.

Ainsi, l'incidence budgétaire de la suppression du jour de carence avait été estimé dans l'évaluation préalable au PLF 2014 à un **coût annuel de 157M€ pour les trois FP**, coût dépendant d'hypothèses optimistes sur les économies réalisées grâce au renforcement des contrôles et à la mise en place d'une sanction en cas de transmission tardive de l'arrêt maladie (économies estimées à 7,7 M€).

Un taux d'absentéisme élevé par rapport aux voisins européens

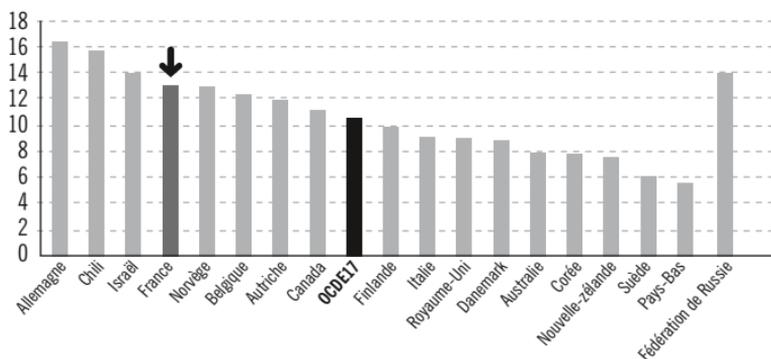
Un indicateur clé des conditions de travail est le nombre moyen de jours de congés maladie pris chaque année. Il s'agit d'un important indicateur des coûts salariaux, puisque les fonctionnaires continuent à percevoir leur traitement.

Par ailleurs, il peut être considéré comme un indicateur de résultat pour les politiques de gestion des ressources humaines, car un **mauvais environnement de travail peut conduire à une multiplication des demandes de congés maladie**. Dix-sept pays de l'OCDE et un pays non membre ont été en mesure de fournir des informations sur le nombre moyen de congés de maladie dans leurs administrations centrales.

Dans les dix-sept pays de l'OCDE ayant fourni ces informations, en moyenne onze jours sont pris chaque année, contre treize jours en France. Il est intéressant de noter qu' hormis la France, les pays ayant une durée annuelle du travail élevée des fonctionnaires sont aussi ceux qui ont le plus grand nombre de jours de congés maladie. C'est le cas au Chili, où le nombre d'heures de travail est le plus élevé et où les fonctionnaires ont le plus grand nombre de jours de congés maladie (15,7 jours en moyenne en 2009) ainsi qu'en Allemagne et en Israël.

III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

Graphique 11 : Nombre annuel moyen de jours de travail pendant lesquels les fonctionnaires sont en congés maladie (2009 ou dernière année disponible)



Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2011.

3.4.d. Un management intermédiaire insuffisant

Une des causes de l'absentéisme et du suivi défaillant est à trouver dans les **carences du management** dans la fonction publique.

Comme le rappelait le rapport de l'Institut Montaigne, *Pour une fonction publique audacieuse et « Business friendly »*, paru en mars 2014, **la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique est devenue aujourd'hui le principal levier de modernisation de l'action publique.** L'activer en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu constitue un objectif sans doute inédit mais qui va s'imposer très vite de manière prioritaire et continue. Le poids de la logique de corps qui prédomine et **génère une gestion**

centralisée et anonyme des ressources humaines dans la fonction publique est, à cet égard, regrettable.

Mettre en place une **gestion des ressources humaines de proximité** permettrait de responsabiliser les agents, de leur donner la capacité d'innover et de participer à l'effort de compétitivité. Pour y parvenir, il est essentiel d'installer une **ligne hiérarchique qui assure un rôle et un contrôle managérial de proximité** et dispose des leviers correspondants, notamment en matière de ressources humaines.

Les outils du management à disposition des cadres sont en effet insuffisants, quelle que soit la fonction publique :

- les **primes de performance** sont trop peu généralisées et donnent lieu à une modulation insuffisante. C'était l'idée portée par la réforme de la prime de fonction et de résultats (PFR). Elle a introduit un levier afin de valoriser dans la rémunération des agents la fonction exercée et le résultat. Si cette PFR a constitué un moyen de revalorisation indemnitaire et, dans une certaine mesure, une justification à la cotation des postes, elle n'a semble-t-il pas été un vrai levier de valorisation de la performance ;
- la **mobilité est trop peu développée**, à la fois entre les trois fonctions publiques et au sein de chaque fonction publique. Ainsi, d'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, **seuls 0,2 % des titulaires des trois FP sont passés d'un versant à un autre entre 2010 et 2011**, soit environ 6 000 agents. Par ailleurs le **taux de mobilité inter-employeurs** au sein d'une même fonction publique (par exemple entre ministères) **est de 1,6 %**, plus élevé dans la FPE (2,4 %) que dans la FPT (0,9 %) et la FPH (0,3 %) (cf. annexe « La mobilité dans la fonction publique ») ;

- la **gestion prévisionnelle des ressources humaines**, articulée avec un accompagnement des agents en termes de formation, est quasiment inexistante dans les trois fonctions publiques ;
- le **statut de fonctionnaire** se mérite après généralement une année en tant que stagiaire. Ce dispositif équivaut, avec une durée quatre fois supérieure, à la période d'essai des cadres dans les entreprises. L'État dispose ainsi du temps suffisant pour évaluer les capacités professionnelles des agents auxquels il porte la responsabilité d'attribuer un emploi à vie. Mais, le plus souvent, cette période n'est pas utilisée pour vérifier les compétences. Le licenciement, lorsqu'il s'impose, bien que prévu par les statuts de la fonction publique, n'est jamais mis en œuvre ; cela fait, dans de rares cas, perdurer des situations choquantes qui discréditent injustement l'ensemble des fonctionnaires.

Au-delà des dispositifs légaux, les pratiques de management dans la fonction publique ne sont pas de nature à assurer un réel accompagnement des agents :

- **les entretiens d'évaluation** sont souvent un exercice obligé qui ne donne pas lieu à une réelle discussion sur les compétences et les besoins des agents. La très grande majorité des évaluations sont excessivement positives. **La fixation d'objectifs n'est pas une pratique répandue ;**
- **la culture de la gestion des ressources humaines est très limitée :** ce sont au final les rapports hiérarchiques et institutionnels qui régissent les relations entre cadres et équipes dans la fonction publique.

Ces problèmes sont exacerbés pour les managers intermédiaires dans la fonction publique, qui n'ont **ni les moyens ni la formation** pour encadrer des équipes et les motiver dans un objectif, *a minima* de lutte contre l'absentéisme et surtout, plus fondamentalement, d'efficacité du service public.

Propositions :

- généraliser les dispositifs permettant de contrôler l'effectivité de la durée du travail (badgeuses) ;
- donner au management intermédiaire de la fonction publique les moyens de mener une véritable gestion des ressources humaines de proximité ;
- inclure l'effectivité des horaires et le taux d'absentéisme des agents dans les objectifs des managers intermédiaires ;
- rétablir au moins un jour de carence dans la fonction publique, en prévoyant que les jours de carence pour deux congés maladie ordinaires maximum par an soit indemnisés ;
- renforcer les contrôles, à la fois administratifs et médicaux, sur les agents présentant un taux d'absentéisme élevé ;
- ouvrir une réflexion sur les comptes épargne-temps, véritables « bombe à retardement » pour les finances publiques, afin de pouvoir flécher leur utilisation notamment :
 - pour des actions de formation, qui seraient discutées en négociation avec l'entreprise ;
 - pour faciliter la réorganisation du travail sur les dernières années de carrière.

3.5. Une durée du travail très hétérogène selon les fonctions publiques et les agents

Certaines professions ou statuts dans la fonction publique ont une relation au temps de travail tout à fait spécifique. **Pour ces catégories de personnel, une approche adaptée et différenciée en matière de temps de travail et d'organisation du travail semble pertinente.**

Par ailleurs, comme constaté dans l'état des lieux précédent, **la situation de la fonction publique territoriale est particulièrement préoccupante et problématique, alors même que le statut et les missions ne le justifient pas. Une vigilance toute particulière semble ainsi de mise.**

3.5.a. Une situation préoccupante au sein de la fonction publique territoriale

Comme vu ci-dessus, l'absentéisme des fonctionnaires locaux a fortement augmenté ces dernières années. L'analyse des bilans sociaux des collectivités territoriales montre que les absences pour raison de santé passent de 19,4 à 21,5 journées d'absence par agent de 2005 à 2011⁶⁰. La moitié environ représente des congés pour maladie ordinaire. Ces données sont partielles, puisqu'elles portent sur un échantillon de 3 000 collectivités et reposent sur des dénombrements parfois inexacts, comme en témoignent certaines enquêtes des chambres régionales et territoriales des comptes. L'accroissement a cependant été particulièrement élevé entre 2005 et 2009 dans les régions, où le nombre de jours d'absence est

⁶⁰ Direction générale des collectivités locales, *Bulletin d'information statistique n° 93*, janvier 2013.

multiplié par deux (+ 110 %). Il y est moindre depuis 2009, et désormais comparable à celui des communes et de leurs groupements (5 % et 10 % respectivement depuis 2005).

En sus d'un absentéisme très marqué, les durées de travail effectives des agents des collectivités locales sont souvent très basses. Alors que les dépenses des collectivités locales ont connu une augmentation de 3,2 % en 2013 et que **les frais de personnels ont continué à progresser en 2013**, selon l'Observatoire des finances locales⁶¹, les rapports des chambres régionales des comptes, ainsi que le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales d'octobre 2013, mettent en évidence des pratiques choquantes en termes de durée effective du travail dans les collectivités locales.

Plusieurs collectivités possèdent ainsi des durées effectives du travail inférieures à la durée légale du travail en raison de la persistance de régimes très favorables, antérieurs aux 35 heures.

La Cour des comptes note qu'à Toulouse de sept à dix jours de congés supplémentaires par agent sont octroyés, pour un coût de 8,6 M€, équivalant à 272 personnes employées à temps plein. À Strasbourg, cinq jours de congés supplémentaires sont accordés à tous les agents pour un coût de 6 M€. À Condom, les congés de départ anticipés à la retraite représentent un surcoût annuel équivalant à 3 % des dépenses de personnel, etc.

⁶¹ En 2014, malgré le gel du point d'indice de la fonction publique, les dépenses de personnel devraient également continuer à augmenter au sein des collectivités locales compte tenu des charges supplémentaires liées aux personnels (revalorisation des grilles des catégories B et C, hausse des cotisations à la CNRACL, réforme des rythmes scolaires). Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2014*, 2014.

La Cour des comptes estime que le coût **pour compenser une perte de temps de travail de 3 %, si la moitié des collectivités territoriales étaient concernées, serait de 800 M€.**

Dans certaines collectivités, c'est le cumul de congés divers qui est choquant. Ainsi, dans la communauté d'agglomération de Béziers, les agents bénéficient d'une demi-journée hebdomadaire de repos systématique, y compris pour les cadres. En outre, aucun système de gestion automatisée du temps de travail ne permet de suivre le temps effectif de travail accompli et les heures inscrites au compte épargne-temps dépassent dans certains cas le maximum prévu au règlement intérieur. Les autorisations d'absence sont systématiquement supérieures à celles qui sont admises dans la fonction publique de l'État (près du double). Enfin, en fin de carrière, les agents bénéficient d'un à trois mois de congés supplémentaires⁶², etc.

Au-delà des cas anecdotiques, les conclusions issues des rapports des chambres régionales des comptes convergent vers le constat d'une pratique répandue dans les collectivités : une **durée de travail effective des agents préoccupante et sensiblement inférieure aux 1 607 heures annuelles réglementaires.**

Proposition :

Agir de façon forte sur la fonction publique territoriale en indexant la dotation de l'État aux collectivités locales sur la durée effective de travail des agents.

⁶² Rapport de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée, mai 2013.

3.5.b. Le temps de travail des enseignants : une gestion inégale en décalage avec les besoins des élèves

Le temps de travail des enseignants revêt quant à lui une dimension particulière. Alors que dans la fonction publique d'État et la magistrature, la durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine depuis 2000 (hors heures supplémentaires), les enseignants du ministère de l'Éducation nationale obéissent à un régime dérogatoire dit « **d'obligations de service** » prévu par la réglementation. Ce régime consiste à ne comptabiliser qu'un service défini, et non la totalité du temps de travail qu'il implique. Dans le cas des enseignants du second degré, les obligations réglementaires de service (ORS) sont définies comme un nombre d'heures de cours par semaine (entre 15 heures pour les agrégés et 18 heures pour les certifiés) par une série de **décrets de 1950**⁶³.

L'article L. 521-1 du Code de l'éducation fixe par ailleurs la durée de l'année scolaire à « **36 semaines au moins**, réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacances des classes ».

De nombreux régimes dérogatoires concernent les enseignants, sous la forme de décharges de service qui viennent minorer les heures de cours fixées par le décret de 1950 pour prendre en compte la réalisation d'une autre activité. Certaines décharges, dites « **statutaires** » sont souvent devenues souvent obsolètes, les motifs qui les justifiaient ayant, pour nombre d'entre eux, disparu. Par exemple :

⁶³ Un nouveau texte, qui ne remet pas en cause le nombre d'heures d'enseignement) devrait s'appliquer à la rentrée 2015 en remplacement de ces décrets (« Accord sur la redéfinition du métier d'enseignant », *Le Monde*, 28 mars 2014).

III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

- une réduction d'une heure par semaine est accordée à **tout enseignant exerçant en classe de première ou de terminale**, pour tenir compte du surcroît de travail impliqué par la préparation des élèves au baccalauréat, alors que depuis 1964 seul un nombre limité d'épreuves du baccalauréat est passé en fin de classe de première ;
- une heure de réduction de service est également accordée aux enseignants d'histoire-géographie chargés de **l'entretien des « cabinets de matériel historique et géographique »** ;
- une autre réduction de service concerne les trois heures que les enseignants d'éducation physique et sportive (EPS) sont censés accorder au **« sport scolaire volontaire »**. Pourtant beaucoup d'enseignants d'EPS n'assurent pas cette mission, tout en conservant l'avantage de cette réduction de service. Les professeurs d'EPS sont censés assurer vingt heures de cours hebdomadaires ; en pratique, ils n'en effectuent que dix-sept. Or le volume total des heures d'enseignement affectées à cette activité représente environ 4 800 postes en équivalents temps plein (ETP) ;
- **d'autres décharges de service** compensent par exemple le fait pour un enseignant d'avoir la responsabilité du matériel informatique de l'établissement, de coordonner les enseignants d'une discipline ou d'assurer un tutorat à la demande de l'inspection. Ces décharges sont accordées au cas par cas. **En 2011, ces décharges représentaient l'équivalent de 8 041 emplois à temps plein.**

La définition du service des enseignants du primaire est plus complète que celle des enseignants du secondaire. Outre les heures

de cours, le service intègre en effet d'autres activités faisant partie des missions des enseignants et dont une partie est annualisée. Dans le cadre de leurs obligations de service, les personnels enseignants du premier degré consacrent ainsi, d'une part, vingt-quatre heures hebdomadaires d'enseignement à tous les élèves et, d'autre part, trois heures hebdomadaires en moyenne annuelle, soit cent huit heures annuelles, aux activités hors cours.

Cependant, répondant à l'enquête *Emploi du temps de l'Insee 2010*, les professeurs exerçant à temps complet déclarent travailler **41 heures par semaine en 2010 dont la moitié passée devant les élèves**. Le temps de travail des enseignants varie selon leur corps d'appartenance : les professeurs certifiés déclarent 43 heures de travail par semaine, les professeurs agrégés et les professeurs de lycée professionnel 39 heures, les professeurs d'éducation physique et sportive 37 heures 30⁶⁴ pour 36 semaines de travail par an.

La définition hebdomadaire du temps de service des enseignants conduit à ignorer le rythme variable des besoins tout au long de l'année scolaire. En effet, les activités en dehors des heures de cours sont variables d'une semaine à l'autre (entretiens individuels, corrections de copies d'examen, etc.). De plus, les absences des enseignants introduisent des variations dans le rythme de l'année scolaire : elles connaissent un pic en hiver, comme dans la plupart des professions, mais aussi des fluctuations moins prévisibles d'une semaine à l'autre en fonction de facteurs divers. Enfin, il existe des enseignants « en sous-service », c'est-à-dire dont le nombre d'heures de cours hebdomadaire est inférieur aux obligations réglementaires de service en raison de **l'absence d'une véritable gestion des ressources**

⁶⁴ DEPP, *Note d'information N° 13.13*, juillet 2013.

humaines efficace au sein de l'Éducation nationale. Dans l'enseignement public, ces enseignants sont payés comme s'ils travaillaient à temps complet. Les heures perdues sont difficilement mobilisables dans un cadre hebdomadaire, alors que si elles étaient annualisées, elles pourraient être plus facilement utilisées, par exemple pour remplacer un enseignant absent.

Le remplacement des absences illustre les difficultés afférentes au cadre hebdomadaire. Les enseignants affectés au remplacement ont le même service hebdomadaire que les autres. Ils ne sont donc pas assez nombreux lors des pics d'absence pour assurer tous les remplacements, mais peuvent à l'inverse être inoccupés, au moins en partie, à d'autres périodes de l'année. Il ne peut être fait appel à des enseignants en poste en établissement pour assurer les remplacements, sauf en recourant à des heures supplémentaires relevant du volontariat, que ces enseignants assurent ou non l'intégralité de leur service sur l'ensemble de l'année. Par ailleurs, les enseignants remplaçants peuvent, dans certains cas, refuser des remplacements dans des établissements trop éloignés de leur établissement de rattachement.

Quelques exemples d'organisation du temps de travail des enseignants à l'étranger

D'autres organisations sont possibles. Ainsi, en Allemagne (Land de Berlin), l'annualisation du temps de service est utilisée pour améliorer le remplacement. Le chef d'établissement peut faire appel aux trois heures mensuelles prévues dans le service de l'enseignant pour assurer des remplacements.

Au Canada (Ontario), le service des enseignants comprend des heures de cours, mais également un temps que les enseignants utilisent selon les besoins, pour du travail en équipe, la formation, ou la préparation de cours par exemple. Ce **temps de « gestion »** est par exemple de quatre heures pour 21 heures de cours par semaine dans l'enseignement élémentaire. Il s'agit d'un forfait global, qui ne couvre pas la totalité du temps de travail hors heures de cours, mais qui assure, pour les enseignants comme pour l'administration, une **prise en compte dans le service des activités hors heures de cours.**

Aux Pays-Bas, le service des enseignants comprend un nombre **d'heures de travail total de 1 659 heures annuelles, dont 750 heures d'enseignement maximum.** Dans ces limites, la totalité des missions doit pouvoir être prise en compte en fonction des besoins locaux : formation continue, travail en équipe, mentorat et tutorat d'enseignants, fonction de coordination au sein de l'équipe enseignante, et, dans le cadre particulier d'un temps de travail global, préparation des cours et correction des copies.

Source : Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, mai 2013.

III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

Tableau 15 : Principales décharges statutaires des enseignants du second degré

<i>En heures</i>	Agrégé	Certifié	Éducation physique et sportive	Lycées professionnels
Obligations réglementaires de service hebdomadaire	15	18	17 ou 20	18
Majoration du temps de service				
Effectif faible de la classe* (ex. : 20 élèves)	1	-	-	-
Minoration du temps de service				
Effectif pléthorique de la classe* (ex. : 40 élèves)	- 1 ou - 2	-	-	-
Première chaire	- 1	- 1	- 1	-
Service partagé dans 3 établissements (2 pour EPS et PLP)	- 1	- 1	- 1 ou - 2	- 1
Entretien du cabinet ou du laboratoire (SVT, histoire-géo, physique-chimie)*	- 1	- 1	-	-
Préparation (physique-chimie ou SVT)	- 1	- 1	-	-
Responsable du laboratoire (technologies, langues)	- 1	- 1	-	-
Responsable du bureau commercial (enseignement technique)*	- 1	- 1	-	-
Coordination de l'EPS	-	-	-	- 1 ou - 2
Pondération du temps de service				
Enseignement en section de technicien supérieure	1 ¼	1 ¼	-	-
Forfait (quota d'heures accordées pour des activités annexes)				
Direction de chorale ou d'un groupe instrumental	- 2	- 2	-	-
Animation de l'association sportive scolaire (UNSS)	-	-	- 3	-

« EPS A » désigne les professeurs agrégés d'EPS et « EPS C » les professeurs certifiés. Sont distingués avec le signe « * » les majorations et minorations dont les textes d'application sont abrogés depuis 2007.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, rectorat de Versailles.

Propositions :

- définir et mesurer le temps de travail des enseignants du secondaire sur une base annuelle, incluant les tâches hors enseignement, sur le modèle de l'enseignement primaire, de manière à prendre en compte le travail hors classe et à favoriser une flexibilité des horaires ;
- supprimer les décharges de service non justifiées des enseignants ;
- favoriser la polyvalence des enseignants pour éviter le sous-emploi des enseignants dans les disciplines rares ;
- conditionner l'octroi des heures supplémentaires à la réalisation effective de ces heures par les enseignants.

3.5.c. La fonction publique hospitalière : un problème d'organisation du travail accentué par la mise en place des 35 heures

La réduction du temps de travail a été mise en place en 2002 pour les personnels médicaux ainsi que pour les personnels non-médicaux. La durée hebdomadaire du temps de travail a été fixée à 35 heures, puis à compter du 1^{er} janvier 2004, à 32 h 30 pour les personnels travaillant de nuit. En 2002 a également été créé le CET qui permet de provisionner un nombre de jours de congé ou de RTT non pris afin d'en disposer ultérieurement. Plus de dix ans après sa mise en place, la loi sur les 35 heures a engendré d'importantes conséquences, tout particulièrement en termes d'organisation des soins.

Une coexistence de nombreux régimes horaires différents sans coordination d'ensemble

Dans les centres hospitaliers (CH) cohabitent une grande diversité de statuts et de régimes horaires (19 cycles de travail différents pour les personnels non médicaux de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris, voir annexe 5). 61 % des personnels en établissement de soins sont en horaires atypiques⁶⁵. On distingue notamment les personnels des services de soins, des services médicotechniques, des services logistiques, des services techniques et les personnels des services administratifs.

Les différents statuts sont regroupés au sein de deux grandes catégories de personnels, **les personnels médicaux (PM)** et personnels non médicaux (PNM), gérés de manière totalement imperméable, alors même que leurs actions quotidiennes sont interdépendantes, et **qu'une organisation commune devrait donc être pensée**. Il existe ainsi à l'hôpital deux lignes hiérarchiques distinctes, le binôme médecin chef de service / cadre de santé en résultant fonctionne souvent assez mal. **La bataille de l'efficacité à l'hôpital ne pourra être gagnée que quand sera obtenue cette convergence PM/PNM en matière de temps et d'organisation du travail.**

L'application des 35 heures à l'hôpital a été très diverse selon les catégories de personnels, les cycles de travail et les établissements, complexifiant encore les organisations. Mais globalement les 35 heures se sont principalement traduites par l'octroi de congés supplémentaires, avec des RTT qui peuvent aller jusqu'à 28 jours. **Il n'y a donc pas eu de réel aménagement du temps de travail, et encore moins de mise à plat de l'organisation du travail, ce qui**

⁶⁵ Enquête Insee-Dares, *Conditions de travail*, 2005.

continue de générer de nombreuses difficultés reconnues par l'ensemble des acteurs⁶⁶.

Ainsi, le président de la Fédération hospitalière de France déclarait-il récemment que « la mise en place des 35 heures à l'hôpital est incontestablement à l'origine de difficultés organisationnelles et financières, dont les hôpitaux peinent à se remettre plus de dix ans après »⁶⁷.

Les changements liés aux 35 heures se sont accompagnés de phénomènes nouveaux au sein des équipes, avec lesquels les établissements hospitaliers doivent aujourd'hui composer. Ainsi, selon de nombreux interlocuteurs entendus par le groupe de travail, l'application des 35 heures s'est accompagnée d'un **changement des mentalités** et de l'état d'esprit des personnels qui seraient entrés dans une **vision « comptable » de leur temps de travail**.

L'engouement pour les **journées de travail « en 12 heures »**, qui font fortement débat au sein des établissements, est également un phénomène notable. Ainsi, longtemps appliqués dans les seuls services de réanimation, les horaires « en 12 heures » se développent massivement au sein des établissements hospitaliers et permettent aux personnels, qui effectuent des journées de 12 heures consécutives, de multiplier les jours de congés⁶⁸.

⁶⁶ À l'occasion d'un débat au Sénat sur les 35 heures à l'hôpital le 27 février 2014, la ministre de la Santé Marisol Touraine déclarait : « les spécificités de l'hôpital y ont rendu la mise en œuvre des 35 heures plus difficile que dans d'autres secteurs ».

⁶⁷ Frédéric Valletoux, audition par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact de la réduction du temps de travail, jeudi 18 septembre 2014.

⁶⁸ EHESP, *Le travail flexible à l'épreuve de la vie quotidienne*, 2011.

Par ailleurs, depuis le passage aux 35 heures, la réglementation sur le temps de travail des personnels hospitaliers connaît des évolutions régulières qui rendent encore plus complexes la gestion du temps de travail. La réglementation sur le temps de travail, fortement enrichie par le droit européen, s'est extrêmement complexifiée. Ainsi, la directive européenne de 2003 sur le temps de travail impose une durée hebdomadaire maximale de travail de 48 heures pour les médecins, durée très largement dépassée, notamment par les internes⁶⁹.

Un manque de visibilité du travail des personnels médicaux

Un des principaux problèmes d'organisation du temps de travail à l'hôpital est la question du **manque de visibilité et du non contrôle du temps de travail médical**. Cette difficulté de suivi du temps de travail des médecins trouve son origine dans les spécificités de cette profession. La question de l'organisation du travail des médecins est encore plus problématique dans les centres hospitaliers universitaires (CHU), les **activités universitaires** des personnels médicaux s'ajoutant au temps médical, sans qu'aucun suivi ne soit réellement effectué. Alors même que cette problématique est reconnue par l'ensemble des acteurs, peu d'actions ont été entreprises en la matière. Ainsi **les tableaux de service sont souvent rares**, il n'existe pas ou très peu d'outils informatiques performants de gestion du temps de travail des PM. La diversité des statuts des PM au sein des CHU (PUPH, praticiens hospitaliers, chefs de cliniques, etc.) n'est malheureusement pas de nature à faciliter l'organisation d'un tel suivi.

L'amélioration de l'organisation du temps de travail médical constitue donc un levier important pour gagner en efficacité. Cette

⁶⁹ Les Échos, « Temps de travail des internes en médecine : Bruxelles rappelle Paris à l'ordre », 28 mars 2014.

amélioration doit passer par une meilleure connaissance et une planification du temps de travail des médecins, par la mise en place d'outils de suivi, mais aussi par une responsabilisation du management de proximité et plus particulièrement du chef de service.

Un bilan financier lourd de la mise en place des 35 heures à l'hôpital

La mise en place des 35 heures aurait conduit à la création de **35 000 postes non médicaux et plus de 3 500 postes médicaux**⁷⁰. Au total, début 2005, l'apport réel en personnel supplémentaire représentait ainsi entre 4,85 % et 5,13 % des effectifs globaux non médicaux . Ces créations de postes auraient entraîné une **hausse importante de la masse salariale des établissements**, responsable de difficultés financières extrêmement lourdes ; cette hausse peut être évaluée à près de **2 Mds€** par an sur l'ensemble des hôpitaux, ce qui correspond – pour donner un ordre de grandeur – à un peu moins de la moitié de la masse salariale de l'AP-HP. Pourtant, ces recrutements supplémentaires n'ont pas été à la hauteur des besoins, mettant en péril la continuité du service public à l'hôpital et dégradant les conditions de son exercice⁷¹.

La réduction de la durée hebdomadaire de travail des équipes de nuit, fixée à 35 heures depuis le milieu des années 1990 et étant passée à 32 h 30 par semaine avec la loi sur les 35 heures, a également un coût très élevé pour les établissements.

⁷⁰ Dominique Acker, *op.cit.*

⁷¹ Voir notamment Cour des comptes, *Les personnels des établissements publics de santé*, mai 2006.

La multiplication des jours stockés sur les comptes épargne temps

L'augmentation des droits à congés, dans le cadre de la mise en place des 35 heures, n'est pas seulement responsable d'une complexification des plannings et d'une désorganisation du travail. Elle engendre également un coût important pour les hôpitaux, compte tenu du mécanisme mis en place avec les CET. La compensation insuffisante, en termes de personnel, de la réduction du temps de travail, incite en effet un certain nombre d'agents, principalement le personnel médical, à repousser leur prise de RTT et donc à les stocker sur leur CET. **Entre 2002 et 2012 ce sont ainsi plus de 2 millions d'heures qui ont été stockées.** La FHF estime que le rachat des jours stockés a alourdi les finances hospitalières de **600 M€**. En 2012, le nombre moyen de jours de CET stockés par agent est de 26,9 jours pour le personnel médical et de 2,8 jours pour le personnel non médical⁷².

Par ailleurs, avec un nombre moyen de jours stockés par agent de 14 en 2012, les stocks de CET de la seule AP-HP étaient valorisés fin 2012 à près de 260 M€, soit une lourde charge pour les années à venir.

Certaines absurdités viennent d'ailleurs alourdir ce bilan : on peut citer le fait que même en arrêt maladie ou en congé maternité l'agent continue à générer des droits à RTT ou que les directeurs d'hôpitaux ne sont pas considérés comme des cadres dirigeants et bénéficient donc aussi du système de RTT.

⁷² ATIH, *Analyse des Bilans sociaux des établissements publics de santé à fin 2012*, janvier 2014.

Un absentéisme qui coûte cher

Les taux d'absentéisme sont largement supérieurs dans la fonction publique hospitalière que dans les autres secteurs de l'économie (7 % en 2012 contre 4,5 % dans les entreprises privées et un peu moins de 5 % dans les cliniques privées).

Sur la base des données de 188 établissements, **le taux d'absentéisme global dans les hôpitaux a ainsi été de 7 %** en 2012. Dans le détail, pour le personnel médical, il est de 2,8 % en moyenne, et s'élève jusqu'à 4,3 % dans les petits établissements. Seuls 0,2 % de ces arrêts maladie sont inférieurs à six jours (maladie ordinaire).

En moyenne, **le nombre de jours d'absence est de 7,7 jours par an pour le personnel médical et 25,5 jours par an pour le personnel non médical.**

Pour le personnel non médical, le taux d'absentéisme est de 7,4 % en moyenne et atteint 8,1 % pour le personnel des services de soins. Comme pour les médecins, il est le plus important dans les petits CH, et gonflé par les absences supérieures à six jours. Les métiers les plus exposés sont ceux de masseur-kinésithérapeute et d'infirmier, puis ceux d'anesthésiste-réanimateur, de radiologue et de psychiatre⁷³.

L'absentéisme médical n'est pas mesuré dans le bilan social 2012 de l'AP-HP au motif suivant : « *Suite à la mise en place du nouveau système d'information HRA et en l'absence d'un système informatisé institutionnel de la gestion du temps médical, cette information n'est*

⁷³ *Ibid.*

pas disponible ». **L'absentéisme en 2012 a coûté 210 M€ à l'AP-HP** pour les charges versées aux salariés absents, 27 M€ de dépenses d'intérim, 31 M€ d'heures supplémentaires ainsi qu'une partie des 102 M€ de frais de remplacement, qui peuvent être imputables à la gestion de l'absentéisme⁷⁴.

Une étude⁷⁵ réalisée chaque année par le CHU de Poitiers sur l'absentéisme médical du personnel non médical dans les CHU, permet d'avoir des analyses sur plusieurs années et des comparaisons entre centres hospitaliers, particulièrement intéressantes en matière de gestion de la lutte contre l'absentéisme. Les quelques chiffres clés à retenir sont les suivants pour la période 2008–2012 :

- un taux d'absence en forte augmentation de 2008 (7,57 %) à 2011 (8 %), tendance haussière qui a commencé à s'inverser en 2012 (7,69 %) ;
- une progression de l'absentéisme liée à deux facteurs : le pourcentage d'agents absents qui a fortement décliné en 2012 (49 % contre 54 % en 2011, taux relativement stable depuis 2008), mais qui s'est accompagné d'un allongement de la durée moyenne d'absence passant de 26,3 jours en 2011 à 29,9 jours en 2012 ;
- une répartition entre motifs d'absence qui est restée relativement stable sur la période, avec des absences pour maladie ordinaire qui constituent près de 50 % de l'absentéisme total ;

⁷⁴ AP-HP, *Bilan social 2012*.

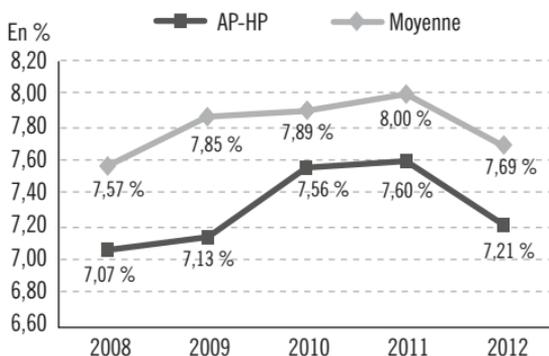
⁷⁵ *Absentéisme médical du personnel non médical de 2008 à 2012*, DRH du CHU de Poitiers, 2014.

- une corrélation nette entre allongement de la durée d'absence et vieillissement des agents.

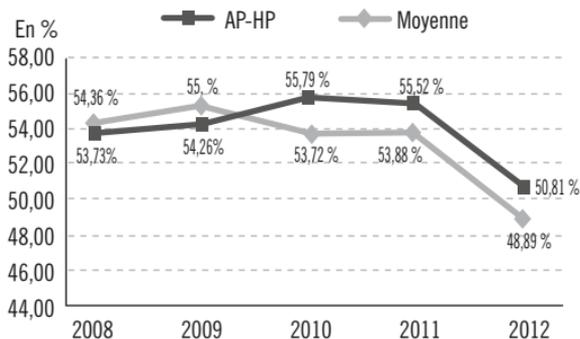
Même si le recul n'est pas suffisant, il est tentant de lier les évolutions de tendances, parfois assez radicales en 2012, à la mise en place du jour de carence.

Évolution du taux d'absence

Nombre de jours d'absence par agent et par an

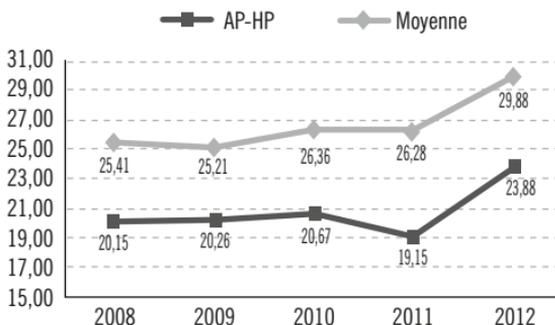


Le pourcentage d'agents absents



III. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT INQUIÉTANTE DANS LE SECTEUR PUBLIC, AVEC DE FORTES DISPARITÉS ENTRE FONCTIONS PUBLIQUES

La durée moyenne d'absence



La FHF, qui a publiquement pris position en faveur du maintien du jour de carence dans la FPH, vient de réaliser un travail important avec l'école des Mines, financé par l'ARS Pays de Loire, pour comprendre les déterminants de l'absentéisme. Les principaux enseignements tirés sont les suivants :

- des solutions mises en place pour gérer l'absentéisme qui sont hétérogènes et se basent trop souvent sur l'aspect quantitatif qui n'est pas efficace en matière de remplacement ;
- un éloignement des cadres de terrain qui les empêche de prendre la mesure des dysfonctionnements du service et favorise l'absentéisme ;
- une implication insuffisante des médecins dans l'organisation du travail, avec un binôme cadre de santé/médecin qui ne fonctionne pas ;
- un rôle majeur des directions dans la lutte contre l'absentéisme ;

- une conduite du changement qui doit s'inscrire dans un projet d'organisation du changement transversal.

Propositions :

- mettre en place un suivi du temps de travail avec des indicateurs standardisés du temps de travail des personnels médicaux et non médicaux au plus près du terrain (pôle par pôle) ;
- repenser les organisations du travail et organiser la coordination entre personnel médical et personnel non-médical :
 - en mettant en place un véritable pilotage du temps de travail autour d'un binôme efficient chef de service / cadre de santé ;
 - en créant un CHSCT commun PM/ PNM ;
 - en faisant évoluer la formation des directeurs à l'EHESP de Rennes pour l'orienter davantage vers l'organisation du travail et la lutte contre l'absentéisme ;
 - en simplifiant les textes sur le temps de travail et en donnant plus de souplesse aux établissements ;
 - en repensant la gestion des remplacements avec la mise en place de *pools*, de tableaux de suivi des remplacements, etc.
- agir sur la connaissance et le management du temps de travail des médecins, en mettant notamment en place des outils de suivi et en responsabilisant le management de proximité et notamment le chef de service (formation aux entretiens de retour, aux contrôles, etc.) ;
- encourager la renégociation des accords RTT au sein des établissements et dans un cadre territorial.

3.6. Augmenter la durée du travail dans la fonction publique pour améliorer la qualité de service et diminuer les dépenses publiques

La Cour des comptes a analysé, dans les rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques en 2013 et en 2014, l'impact budgétaire d'une augmentation de la durée de travail dans la fonction publique. Cette hausse de la durée du travail peut prendre des formes diverses : augmentation de la durée hebdomadaire de référence, hausse des heures supplémentaires, diminution des jours de congés ou des repos compensateurs par annualisation du temps de travail, mise en place de jours de carence, etc.

Cette augmentation de la durée du travail, si elle **permet une amélioration du service rendu au public**, ne permet pas mécaniquement de diminuer les effectifs dans une proportion équivalente : elle peut être en partie compensée par une baisse de la productivité horaire des agents et nécessite au préalable la **réorganisation de certains services**. Sous l'hypothèse d'un partage à 50 % entre baisse des besoins en emplois et baisse de la productivité, la Cour des comptes a évalué qu'une augmentation du temps de travail effectif de 1 % (soit l'équivalent de la suppression de 2 jours de congés) permettrait de dégager une économie pour l'ensemble de la fonction publique de 700 M€⁷⁶.

En extrapolant ces résultats, une augmentation de 10 % de la durée effective du travail dans la fonction publique, qui équivaut environ à un passage de 35 h à 39 h par semaine, engendrerait une économie globale de 7 Mds€ liée à la baisse des besoins en emploi.

⁷⁶ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2014.

Un allongement du temps de travail permettrait probablement aussi de dégager des économies par la baisse du nombre d'heures supplémentaires effectuées (correspondant à 1,4 Md€ en 2012 pour les seuls fonctionnaires de l'État) ou le moindre rachat de jours de congés épargnés (stock d'environ 1,5 Md€ pour les trois fonctions publiques).

Propositions :

Augmenter la durée légale du travail dans la fonction publique :

- augmenter la durée légale annuelle du travail (seuil de déclenchement des heures supplémentaires) à une durée comprise entre 1 740 et 1 830 heures (équivalent annuel de 38 à 40 heures hebdomadaires) sans compensation salariale. Cette absence de compensation salariale pourrait être limitée à 3 ans ;
- encadrer strictement les possibilités de dérogation à la durée légale du travail ;
- s'appuyer sur le dialogue social et octroyer un délai de deux ou trois ans pour « renégocier » les modalités d'organisation du travail, par le biais de modifications des textes réglementaires concernés.

1. Une baisse significative du temps de travail dans l'ensemble des économies développées depuis 1950

L'Insee, dans un document intitulé *Soixante ans de réduction du temps de travail dans le monde*, montre que la durée moyenne totale de travail est inférieure en Allemagne comme aux Pays Bas en 2007 par rapport à la France, principalement en raison d'un plus fort recours au temps partiel (47 % de la population des Pays-Bas travaillant à temps partiel, 26 % en Allemagne contre 17 % en France).

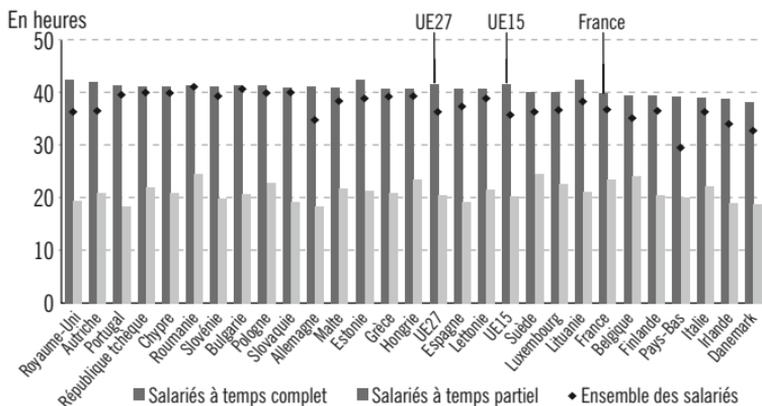
Principales données sur l'emploi dans dix pays

	1950	2007				
	Durée annuelle (heures)	Durée annuelle (heures)	PIB/hab (\$)	Taux d'emploi (%)	Temps partiel (%)	Salarisation (%)
Pays-Bas	2 300	1 413	36 600	72	47	87
Allemagne	2 370	1 432	32 200	67	26	88
France	2 230	1 559	32 300	63	17	91
Italie	2 170	1 566	29 800	58	14	74
Suède	2 020	1 601	34 900	74	25	89
Royaume-Uni	2 110	1 607	33 400	72	25	90
Espagne	2 050	1 775	28 600	65	12	82
Japon	2 080	1 784	32 200	70	19	87
États-Unis	2 010	1 785	44 200	72	13	92

Lecture : en 1950, la durée annuelle du travail était de 2 230 heures en France, elle n'est plus que de 1 559 heures en 2007.

Source : Insee Première n° 1273, janvier 2010.

2. La durée habituelle hebdomadaire de travail dans l'Union européenne



Champ : ensemble des salariés.

Source : Eurostat, *Labour force survey*, 2011.

3. De fortes disparités dans le temps de travail entre métiers et secteurs d'activité

Les métiers pour lesquels la durée du travail est la plus longue

Profession	Durée annuelle moyenne (en heures)
Cadres de l'hôtellerie et de la restauration	2 190
Médecins hospitaliers sans activité libérale	2 180
Cadres d'état-major administratifs, financiers et commerciaux de grandes entreprises	2 130
Cadres de l'exploitation des magasins de vente et du commerce de détail	2 100
Gendarmes (de grade inférieur à adjudants)	2 080
Assistantes maternelles, gardienne d'enfant(s) et familles d'accueil	2 080
Pompiers	2 070
Ingénieurs et cadres technico-commerciaux en matériel mécanique professionnel	2 060
Ingénieurs et cadres de fabrication des industries de transformation (agro-alimentaire, chimie, métallurgie, matériaux lourds)	2 060
Cadres commerciaux des petites et moyennes entreprises	2 050

Champ : salariés à temps complet hors enseignants.

Source : *Insee Première n° 1066*, février 2006 (retraitement des données enquêtes Emploi 2003-2004, Insee).

Les métiers pour lesquels la durée du travail est la plus courte

Profession	Durée annuelle moyenne (en heures)
Agents de service des établissements primaires	2 190
Employés des services techniques des organismes de Sécurité sociale	2 180
Agent de service des autres établissements d'enseignement	2 130
Aides médico-psychologiques	2 100
Professions intermédiaires techniques des organismes de Sécurité sociale	2 080
Ouvriers non qualifiés de l'électricité et l'électronique	2 080
Ouvriers qualifiés de l'habillement et de la coupe de vêtement, autres opérateurs de confection	2 070
Agents de maîtrise et techniciens en production et distribution d'eau, d'énergie, de chauffage	2 060
Adjoints administratifs de la Fonction publique (y c. enseignements)	2 060
Employés des services techniques des assurances	2 050

Champ : salariés à temps complet hors enseignants.

Source : *Insee Première n° 1066*, février 2006 (retraitement des données enquêtes Emploi 2003-2004, Insee).

4. Durée hebdomadaire collective moyenne de travail des salariés à temps complet du secteur privé au 4^e trimestre 2013

Par secteur d'activité

	Répartition des salariés à temps complet (hors forfait en jours) par tranche de durée* (en %)				Durée moyenne en fin de trimestre (en heures)	Proportion de salariés au forfait en jours** (en %)
	Entre 32 et moins de 35 heures	Entre 35 et moins de 36 heures	Entre 36 et moins de 39 heures	39 heures ou plus		
Ensemble (10 salariés ou plus)	3,6	79,6	7,9	8,9	35,6	12,7
DE : Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	4,8	90,3	1,5	3,4	35,1	7,4
C1 : Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	2,6	87,7	4,4	5,3	35,3	7,8
C2 : Cokéfaction et raffinage	38,8	59,1	2,1	0	34	16
C3 : Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	9,9	69,2	16,3	4,7	35,4	25,4
C4 : Fabrication de matériels de transport	9,8	71,6	16,3	2,3	35,4	26
C5 : Fabrication d'autres produits industriels	7,6	73,9	10	8,5	35,5	12,6
FZ : Construction	0,3	60,4	13,9	25,5	36,4	7,9
GZ : Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	0,9	75,8	14,7	8,5	35,6	13,1
HZ : Transports et entreposage	3,2	80,2	2,9	13,7	36,1	3,3
IZ : Hébergement et restauration	3,1	61,3	2,9	32,7	36,7	4,5
JZ : Information et communication	1,2	87	8,4	3,3	35,3	26,5
KZ : Activités financières et d'assurance	11,8	83,4	3,2	1,5	35	28,9
LZ : Activités immobilières	4,9	82,8	3,6	8,8	35,4	14,4
MN : Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs et de soutien	1,5	89,1	4,9	4,5	35,4	14,3

	Répartition des salariés à temps complet (hors forfait en jours) par tranche de durée* (en %)				Durée moyenne en fin de trimestre (en heures)	Proportion de salariés au forfait en jours** (en %)
	Entre 32 et moins de 35 heures	Entre 35 et moins de 36 heures	Entre 36 et moins de 39 heures	39 heures ou plus		
OQ : Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale***	1	96,4	1,2	1,4	35,1	3,3
RU : Autres activités de service	3,6	91,4	2,8	2,2	35,1	7,7

* La durée collective de travail correspondant à un temps complet peut, dans certaines entreprises ou certains établissements, être inférieure à 35 heures.

** Il s'agit du nombre de salariés au forfait en jours rapporté au nombre de salariés à temps complet.

*** Seules les activités concurrentielles de ce secteur sont prises en compte.

Source : *Enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emplois de la main-d'œuvre*, Acemo, 2013.

Par taille d'entreprises

	Répartition des salariés à temps complet (hors forfait en jours) par tranche de durée* (en %)				Durée moyenne en fin de trimestre (en heures)	Proportion de salariés au forfait en jours** (en %)	Proportion de salariés à temps partiel (en %)
	Entre 32 et moins de 35 heures	Entre 35 et moins de 36 heures	Entre 36 et moins de 39 heures	39 heures ou plus			
Ensemble (10 salariés ou plus)	3,6	79,6	7,9	8,9	35,6	12,7	16,2
10 à 19 salariés	0,3	65,4	5,4	28,9	36,5	3,8	17,5
20 à 49 salariés	0,6	71,5	10,5	17,4	36,1	6,8	17,8
50 à 99 salariés	1,0	76,3	11,4	11,3	35,9	10	18,5
100 à 249 salariés	2,3	81,7	10,3	5,7	35,6	13,6	14,5
250 à 499 salariés	5,4	81,3	9,2	4,1	35,4	15,6	13,7
500 salariés ou plus	6,2	86,3	5,9	1,6	35,1	17,1	15,9

* Les tailles d'entreprise sont définies en fonction de leur nombre de salariés comptabilisés en personnes physiques, quel que soit leur temps de travail.

** La durée collective du travail correspondant à un temps complet peut, dans certaines entreprises ou certains établissements, être inférieure à 35 heures.

*** Il s'agit du nombre de salariés au forfait en jours rapporté au nombre de salariés à temps complet.

Source : *Enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emplois de la main-d'œuvre*, Acemo, 2013.

5. L'hôpital : une multiplicité d'organisations de travail

Exemple des personnels non médicaux de l'AP-HP : répartition des agents par organisation de travail

En %		2010	2011	2012
Jour	7 h de jour (35 h semaine)	6,03	6,66	6,66
	7 h 36 de jour (38 h semaine)	59,06	58,96	59,22
	7 h 50 de jour (38 h 20 semaine)	22,58	21,68	20,84
	10 h de jour (35 h semaine)	1,36	1,48	1,65
	12 h de jour (35 h semaine)	3,35	3,58	3,85
	Cadre au Forfait	7,62	7,65	7,78
Sous-Total		83,08	82,95	82,27
Nuit	10 h de nuit (32 h 30 semaine)	82,08	81,48	79,66
	12 h de nuit (32 h 30 semaine)	17,92	18,52	20,34
Sous-Total		11,75	11,57	11,84
Alternée	Alterne 7 h 36 > 7 h 50 jour	23,41	22,17	21,84
	Alterne 7 h 36 > 10 h/12 h nuit	8,19	7,28	7,52
	Alterne 7 h 50 > 10 h/12 h nuit	7,68	7,25	6,76
	Alterne 12 h jour > 12 h nuit	20,23	20,65	21,82
	Alterne 12 h jour = 12 h nuit	30,77	33,99	33,62
	Alterne 7 h 00 > 10 h/12 h de nuit	5,50	4,89	4,45
	Alterne 10 h jour > 10 h nuit	1,19	1,23	1,23
	Alterne 10 h jour = 10 h nuit	1,51	1,11	1,01
	Alterne 10 h nuit > 7 h 36/7h50 jour	0,22	0,15	0,16
	Alterne 12 h nuit > 7 h 36/7 h 50 jour	1,24	1,21	1,51
	Alterne 10 h nuit > 10 h/12 h jour	0,08	0,08	0,07
Sous-Total		5,17	5,49	5,90

Source : *Bilan social 2012 de l'AP-HP.*

6. Les horaires d'ouverture des commerces dans quelques grandes villes

	Droit commun	Commentaires
Paris	5 dimanches par an	7 zones touristiques : 52 dimanches Commerces alimentaires : fermeture obligatoire des succursalistes, ouverture des indépendants jusqu'à 13 h 00
Londres	52	Moins de 280 m ² : amplitude horaire libre Plus de 280 m ² : amplitude limitée à 6 heures consécutives
Berlin	10	–
Madrid	52	Liberté totale
Barcelone	11	Certains centres commerciaux dans les zones les plus touristiques ouvrent tous les dimanches
Rome	52	Liberté totale
Milan	52	Liberté totale
New York	52	Liberté totale

Source : Union du Grand Commerce de Centre-Ville (UCV), *Comment relancer l'emploi dans le commerce de détail ?*, décembre 2013.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier les personnes suivantes pour leur aide précieuse dans la rédaction de ce rapport.

Membres du groupe de travail

- **Stéphanie Abélard**, maître de conférences à SciencesPo, rapporteur
- **Eric Aubry**, ancien conseiller social du premier ministre François Fillon
- **Martine Daoust**, professeur des universités, recteur
- **Mireille Faugère**, ancienne directrice générale de l'AP-HP
- **Bernard Lemée**, président du groupe Malakoff Mederic
- **Anne-Sophie Maignant**, rapporteur du groupe de travail
- **Michel Pébereau**, président d'honneur de BNP Paribas
- **Josette Théophile**, senior adviser, Sia Partners

Personnes auditionnées

- **Frédéric Agenet**, Directeur des Ressources Humaines, Airbus Groupe France
- **Emmanuelle Barbara**, associée gérante spécialiste en droit social et **Sonia Moreau**, avocate à la Cour, August&Debouzy
- **Nadine Barbier**, Responsable du pôle Ressources Humaines Hospitaliers et **Gérard Vincent**, Délégué général, Fédération hospitalière de France (**FHF**)

- **Jean-François Bourrée**, Responsable des relations sociales et **Didier Legrand**, Responsable politiques et affaires sociales, BNP Paribas
- **Christiane Charbonnier**, directeur juridique de l'IUMM et son équipe
- **Karim Douedar**, ancien directeur des ressources humaines de la ville d'Aulnay-sous-Bois
- **Pierre-Mathieu Duhamel**, ancien directeur du budget, président du groupe de travail sur les dépenses publiques de l'Institut Montaigne
- **Denis Ferrand**, directeur général et **Jean-François Ouvrard**, Directeur des études, Coe-Rexecode
- **Bertrand Martinot**, économiste, ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- **Franck Morel**, associé chez Barthélémy avocats
- **Dorothee Pineau**, directrice générale adjointe du Medef

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent ni les personnes citées, ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Emploi : le temps des (vraies) réformes ? Propositions pour la conférence sociale de juillet 2014 (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- Pour une fonction publique audacieuse et « Business friendly » (avril 2014)
- Passion française. Les voix des cités (avril 2014)
- Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite (mars 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Une nouvelle ambition pour l'apprentissage : dix propositions concrètes (janvier 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement
Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)

- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)

- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)

- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors
(septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
(décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)

- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?
(mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information
(août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment
(décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère
publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition
septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



3i France
Adminext
Aegis Media France
Affaires Publiques Consultants
Air France - KLM
Allen&Overy
Allianz
Areva
Association Passerelle
AT Kearney
August & Debouzy Avocats
AXA
Baker & McKenzie
BearingPoint
BNI France et Belgique
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
BPCE
Caisse des Dépôts
Cap Gemini
Carbonnier Lamaze & Rasle
Carrefour
CGI France
Cisco
CNP Assurances
La Compagnie financière Edmond de Rothschild
Crédit Agricole
Cremonti
Davis Polk & Wardwell
De Pardieu Brocas Maffei
Development Institute International
EADS
EDF
Egon Zehnder International
Eurazeo
Eurostar
France Telecom
GDF SUEZ
Générale de Santé
Groupama
Hamer & Cie
Henner
HSBC France
IBM
International SOS
ISRP
Jalma
Jeantet Associés
KPMG SA
Kurt Salmon
La Banque Postale
Lazard Frères
Linedata Services
LIR
LVMH
M6

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



MACSF
Malakoff Médéric
Mazars
McKinsey & Company
Média Participations
Mercer
Michel Tudel & Associés
Microsoft France
Ngo Cohen Amir-Aslani & Associés
OBEA
Ondra Partners
PAI Partners
Pierre & Vacances
PriceWaterhouseCoopers
Radiall
Raise
Rallye - Casino
Randstad
RATP
RBS France
Redex
Réseau Ferré de France
REXEL
Ricol, Lasteyrie & Associés
Roland Berger Strategy Consultants
Rothschild & Cie
RTE
Sanofi aventis
Santclair
Schneider Electric Industries SA
Servier Monde
SFR
Sia Partners
Siaci Saint Honoré
SNCF
Sodexo
Sorin Group
Stallergènes
Suez Environnement
Tecnet Participations
The Boston Consulting Group
Tilder
Total
Vallourec
Vedici
Veolia
Vinci
Vivendi
Voyageurs du monde
Wendel
WordAppeal

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : octobre 2014
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en octobre 2014

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Emmanuelle Barbara, *Managing partner*, August & Debouzy Avocats

Nicolas Baverez avocat Gibson Dunn & Crutcher

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Mireille Faugère Conseiller Maître, Cour des comptes

Christian Forestier, Ancien recteur

Marwan Lahoud, Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Arnaud Vaissié PDG, Président-directeur général, International SOS

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou Président, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Président, Les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Benoit d'Angelin, président d'Ondra Partners

Frank Bournois Co-Directeur du CIFFOP

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder, Administrateur, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, EDF

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur



Temps de travail : mettre fin aux blocages

Le constat est sans appel. Les salariés français à temps plein travaillent moins que tous leurs voisins européens, dans des proportions inquiétantes, quelle que soit l'échelle de temps considérée : hebdomadaire, annuelle ou sur la durée totale d'une carrière.

À l'heure où la France traverse une crise profonde et reste désespérément sans croissance, l'impact macroéconomique d'une réforme du temps de travail peut permettre un changement. Cette réforme, pour réussir, devra s'appuyer sur la négociation en entreprise ou au niveau des branches pour les TPE et s'accompagner d'une réflexion quant à l'organisation du travail et au management intermédiaire.

Ce rapport dresse un état des lieux exhaustif de la question du temps de travail en France et formule des propositions pour une réforme au service de la compétitivité et du maintien de notre modèle social.