

FIPECO le 04.01.2017
Les commentaires de l'actualité

La durée du travail dans le secteur public

François ECALLE

La DARES vient de publier ses estimations de la durée du travail en 2015 dans les secteurs public et privé. Elles peuvent être comparées aux estimations présentées dans les rapports de la Cour des comptes (en 2015) et de Ph. Laurent (en 2016) pour les années 2012 à 2014.

En 2015, la durée annuelle du travail à temps complet était de 1 526 heures dans le secteur public et de 1 688 heures dans le secteur privé, soit un écart d'environ 10 %. Cet écart était d'environ 5 % en 2012 et s'est donc sensiblement accru au cours de ces dernières années. La durée du travail a diminué dans la fonction publique alors qu'elle est à peu près stable dans le secteur privé.

Des données plus précises relatives à 2012 montrent que la durée annuelle était proche de la durée légale (1 607 heures) dans les services de l'Etat et les hôpitaux, mais nettement inférieure dans les collectivités locales et bien supérieure dans le secteur privé. Les fonctionnaires bénéficient surtout de plus de jours de congés, même en excluant les enseignants. Ces données relatives à la durée annuelle ne tiennent pas compte de l'absentéisme. Celui-ci est mal connu mais semble plus élevé dans la fonction publique.

La durée effective du travail dans la fonction publique pourrait être, en moyenne, relevée de 1 % par an pendant 5 ans pour l'aligner progressivement sur la durée légale. Il serait alors plus facile de réduire les effectifs sans dégrader la qualité des services publics. L'ampleur de la baisse des effectifs envisageable dans la fonction publique est toutefois limitée par le nombre de départs en retraite, ou en fin de contrat pour les non titulaires, qui est indépendant de la durée du travail.

Un alignement sur la durée légale pourrait être envisagé sans hausse du salaire moyen par tête. Une hausse plus importante de la durée effective nécessiterait un relèvement de la durée légale ou une augmentation des heures supplémentaires, dont la rémunération est majorée. Le relèvement de la durée légale permettrait de moins recourir aux heures supplémentaires mais serait probablement accompagné d'une revalorisation du point de la fonction publique. Le coût des mesures salariales accompagnant la hausse de la durée du travail pourrait être ainsi supérieur aux économies résultant de la baisse des effectifs.

A) La durée annuelle du travail à temps complet

Le régime de droit commun dans le secteur public, comme dans le secteur privé, est une durée hebdomadaire de 35 heures ou une durée annuelle de 1 607 heures, soit 47,2 semaines de 35 heures moins 6,5 jours fériés de 7 heures qui ne tombent pas pendant un week-end.

Certaines catégories de fonctionnaires ont une organisation du travail spécifique (par exemple, les enseignants travaillent en partie chez eux), voire dérogent à la règle des 1 607 heures. Ces régimes sont motivés par des sujétions particulières, comme des horaires décalés

ou de nuit, mais aussi par des accords antérieurs au passage à 35 heures qui prévoyaient des durées inférieures et ont été maintenus, notamment dans les collectivités territoriales.

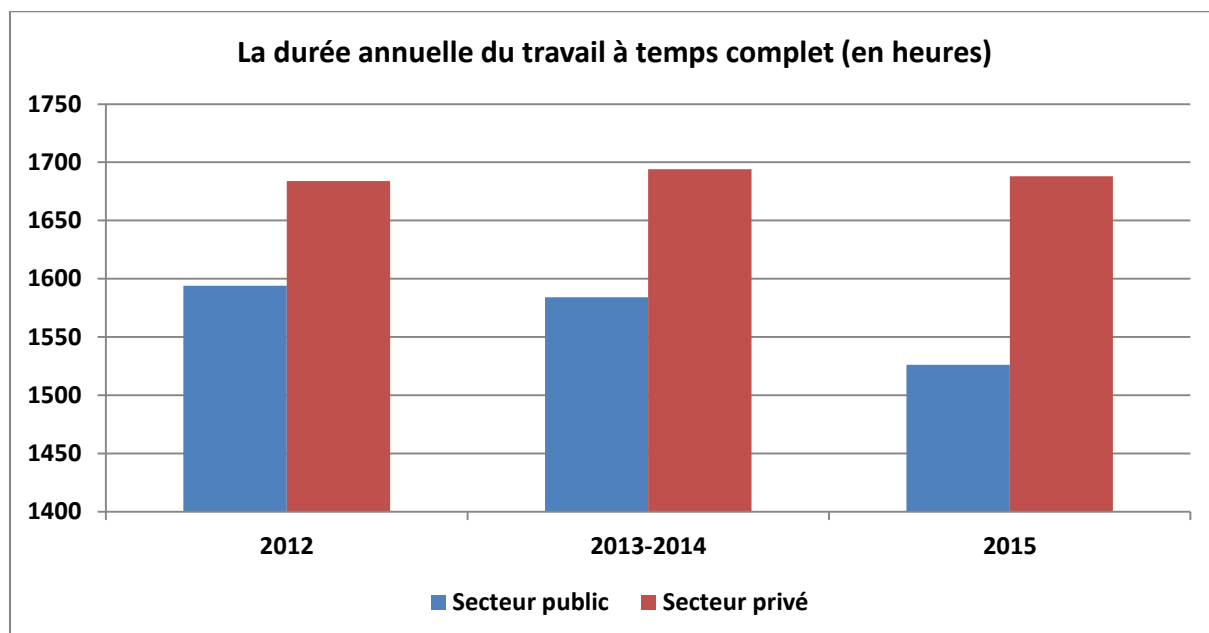
Ces régimes et organisations spécifiques ne correspondent pas nécessairement à des durées réelles de travail inférieures à 35 ou 1 607 heures. Si les obligations de service des enseignants leur imposent un temps de présence en classe qui est inférieur, ils effectuent de nombreuses heures de travail hors des classes. Certains agents ont des cycles de travail qui les conduisent à être disponibles plus de 35 heures par semaine. Dans ce cas, ils bénéficient de congés supplémentaires (jours de RTT). En conséquence, la durée annuelle du travail à temps complet est une meilleure référence que la durée hebdomadaire.

1) Les estimations les plus récentes et l'évolution de 2012 à 2015

Selon une [publication de décembre 2016 de la DARES](#), sur la base de l'enquête emploi¹, la durée annuelle du travail à temps complet dans le secteur public est de 1 526 heures en 2015 (1 590 hors enseignants), soit 5 % de moins que la durée légale. Elle est de 1 688 heures dans le secteur privé et l'écart entre public et privé est donc de 162 heures (soit environ 10 %).

La durée hebdomadaire habituelle est de 38,8 heures dans le secteur public (39,1 heures hors enseignants) et de 39,1 heures dans le secteur privé ; le nombre de jours travaillés est de 195 dans le secteur public (199 hors enseignants) et 215 dans le secteur privé.

Le graphique ci-joint compare la durée annuelle du travail dans les secteurs public et privé en 2012 ([rapport de 2015 de la Cour des comptes](#)), en 2013-2014 ([rapport de 2016 de Ph. Laurent](#)) et en 2015 (note de la DARES), estimée dans ces trois documents sur la base de l'enquête emploi de l'Insee. L'écart entre les deux secteurs est passé de 90 heures en 2012 (soit 5 %) à 110 heures en 2013-2014 (6,5 %) et 162 heures en 2015 (10 %).



Sources : Cour des comptes, rapport de Ph. Laurent et DARES sur la base de l'enquête emploi (Insee) ; FIPECO.

¹ Elle repose sur les déclarations des salariés mais, selon la DARES, les durées annuelles qui en sont tirées sont la meilleure référence, les durées déclarées par les employeurs étant souvent collectives et théoriques.

Le questionnaire de cette enquête a été un peu modifié en 2013 et les résultats de 2012 ne sont donc pas rigoureusement comparables à ceux de 2013 à 2015. Toutefois, la DARES présente aussi sur un même graphique les durées du travail pour les années allant jusqu'à 2012 et commençant en 2013.

2) Les données détaillées

Le rapport de 2015 de la Cour des comptes donne une estimation détaillée de la durée annuelle du travail de l'ensemble des fonctionnaires à temps complet en 2012 sur la base de leurs réponses à l'enquête emploi de l'INSEE : 1 594 heures sans tenir compte des absences (maladie, congés de maternité, formation...) qui sont analysées plus loin.

La durée du travail à temps complet en 2012

	Secteur privé	Secteur public	Etat	Collectivités locales	Hôpitaux
Heures annuelles	1 684	1 594	1 610	1 567	1 605
Heures hebdomadaires	37,9	37,1	38,0	36,1	36,8
Jours de congé et RTT	31	38	41	36	35

Source : Cour des comptes, INSEE, FIPECO

NB les jours de congé sont décomptés en jours ouvrés (soit 5 par semaine) alors qu'ils sont décomptés en jours ouvrables (soit 6 par semaine) dans le rapport sur l'état de la fonction publique.

La durée annuelle moyenne du travail dans le secteur public est inférieure à la norme de 1 607 heures en 2012. Cet écart provient principalement des collectivités locales, la durée annuelle moyenne du travail dans les services de l'Etat et les hôpitaux pouvant être considérée comme conforme à la règle compte-tenu des incertitudes statistiques inhérentes à ce type d'enquête.

La durée hebdomadaire du travail des fonctionnaires est un peu plus faible que celle des salariés du secteur privé et ils ont nettement plus de jours de congé et de RTT.

L'OCDE retient une durée annuelle de 1 620 heures en France dans les administrations publiques en 2012, inférieure à celle de nombreux pays tels que l'Allemagne (1 814), le Royaume-Uni (1 685), l'Espagne (1 685 aussi) ou la Suède (1 739) et supérieure à celle de quelques autres pays comme l'Italie (1 589). Une [étude](#) de COE-Rexecode confirme un écart d'environ 200 heures par an dans les services non marchands entre la France et l'Allemagne.

Dans les services de l'Etat, la durée hebdomadaire est voisine de celle du secteur privé mais les jours de congé sont particulièrement nombreux, ce qui peut résulter du poids des enseignants (45 % des effectifs de l'Etat). Ils déclarent, dans les [enquêtes de l'INSEE sur les emplois du temps](#), travailler pendant une durée hebdomadaire nettement supérieure à leurs obligations de présence en classe et également pendant une partie importante des congés scolaires (41 heures hebdomadaires et pendant 18 jours de congés scolaires dans le second degré ; 44 heures hebdomadaires et pendant 20 jours de congés scolaires dans le premier degré²). Compte-tenu de l'ampleur des vacances scolaires, il leur reste un nombre de jours de

² Cet écart entre le premier et le deuxième degré peut surprendre et n'est pas expliqué. Il invite à considérer ces durées du travail comme des ordres de grandeur.

« congés non travaillés » supérieur à la moyenne de 41 jours qui apparaît dans le tableau ci-dessus pour l'ensemble des agents de l'Etat et qui tire donc cette moyenne vers le haut.

Dans les hôpitaux, la durée annuelle est proche des 1 607 heures et de celle de l'Etat, avec une durée hebdomadaire un peu plus courte et moins de jours de congés.

Les collectivités locales se distinguent par une faible durée annuelle du travail (1 567 heures), qui résulte d'une durée hebdomadaire limitée à 36,1 heures et de 36 jours de congé et RTT. Une [enquête](#) de la Cour et des chambres régionales des comptes dans 103 collectivités a mis en évidence une durée annuelle de 1 562 heures. Le nombre de jours de congé est supérieur à cinq semaines, sous l'effet notamment d'autorisations d'absence accordées localement (« jours du maire » et congés pour événements familiaux, par exemple).

Certains fonctionnaires (policiers, aides-soignants...) ont une durée du travail inférieure à la durée légale pour compenser des astreintes particulières, notamment le travail de nuit. Ces agents font souvent partie des « [catégories actives](#) » de la fonction publique dont l'âge de départ à la retraite est inférieur de 5 à 10 ans à l'âge légal.

B) Les autres composantes de la durée du travail

1) [Les heures supplémentaires](#)

La durée hebdomadaire moyenne du travail dans le secteur public étant supérieure à 35 heures, beaucoup d'agents effectuent des heures supplémentaires qui donnent droit à une rémunération spécifique, calquée sur celle en vigueur dans le secteur privé, ou bénéficient de repos compensateurs et de « *jours de RTT* », notamment s'ils ont un « *forfait jours* ». Il en résulte, comme dans le privé, un nombre de jours de congé nettement supérieur à 25.

Le coût des heures supplémentaires s'est élevé à 1,5 Md€ pour l'Etat en 2015. Il a fortement augmenté de 2007 (1,2 Md€) à 2010 (1,5 Md€), en lien avec la diminution des effectifs dans le cadre de la politique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux puis s'est stabilisé à ce niveau. Son coût dans les collectivités locales et les hôpitaux n'est pas connu.

Les agents dont la durée du travail est supérieure à 35 heures ont aussi la possibilité de porter leurs heures supplémentaires, ou leurs droits à repos compensatoire, sur un compte épargne temps (CET), ce qui leur permet de les transformer plus tard en jours de congé. Depuis 2008, les journées ainsi « épargnées » peuvent aussi être rachetées. Selon le rapport présenté par Philippe Laurent en 2016, les provisions inscrites dans les comptes de l'Etat et des hôpitaux au titre des CET s'élèvent à 3 Md€ fin 2014. Les collectivités locales n'ont pas d'obligation de provisionner l'utilisation des CET.

2) [Le travail à temps partiel](#)

Les agents à temps partiel représentent 18 % de la fonction publique d'Etat, 28 % de la fonction publique territoriale et 24 % de celle des hôpitaux. Plus des trois quarts d'entre eux ont une durée du travail égale à 80 ou 90 % de la durée de référence.

3) [L'absentéisme](#)

Les données disponibles sur l'absentéisme dans la fonction publique sont fragiles. Quelques indications à prendre avec précaution peuvent néanmoins en être tirées.

Selon le [rapport de 2016 sur l'état de la fonction publique](#), 3,9 % des fonctionnaires (toutes fonctions publiques, dont 3,1 % pour l'Etat, 4,5 % pour les collectivités territoriales et 4,6 % pour les hôpitaux), ont été absents pour raison de santé au moins un jour au cours d'une semaine, contre 3,7 % dans le secteur privé.

Le même rapport de 2016 présente également des données sur le nombre de jours d'absence pour maladie dans l'année : 12 dans les services de l'Etat, 22 dans les collectivités locales et 21 dans les hôpitaux (pour le personnel non médical ; 5 pour le personnel médical).

L'absentéisme dans le secteur privé est lui aussi mal connu. Selon le cabinet Alma, il s'élève à 16 jours par an, principalement pour raison de santé, mais ce chiffre n'est sans doute pas directement comparable à ceux du rapport sur l'état de la fonction publique.

Une analyse des facteurs explicatifs des arrêts maladie, présentée dans le rapport sur l'état de la fonction publique de 2015, montre que, toutes choses égales par ailleurs c'est-à-dire en tenant compte par exemple de l'état de santé effectif des agents et des conditions de travail, la probabilité d'avoir un arrêt maladie dans l'année est significativement plus élevée dans les administrations locales et les services de l'Etat que dans le secteur privé et les hôpitaux.

C) Une hausse de la durée du travail faciliterait la baisse des effectifs, mais celle-ci est limitée par le nombre de départs

1) Une hausse de la durée du travail faciliterait la baisse des effectifs

Une augmentation de la durée effective du travail dans la fonction publique n'implique pas une hausse de la durée légale. Elle devrait en effet commencer par la suppression des régimes dérogatoires, notamment dans les collectivités locales, une réduction de l'absentéisme et le maintien du volume actuel d'heures supplémentaires.

A effectifs constants, une hausse de la durée du travail permet d'améliorer les services rendus et, à services identiques, elle facilite la réduction des effectifs.

Une augmentation de la durée du travail de x % ne permet cependant de réduire les effectifs que d'un taux inférieur à x %, à services inchangés. En effet, la réduction des effectifs n'est possible que si des agents partent et ne sont pas remplacés, ce qui n'est pas le cas dans toutes les unités et pas nécessairement dans la même proportion que la hausse de la durée du travail. Dans des services où l'activité est limitée et où il n'y a pas de départ, une augmentation de la durée du travail entraîne une diminution de la productivité et non une baisse des effectifs. Les agents de ces services pourraient être transférés dans des unités en sous-effectifs mais la mobilité est faible dans la fonction publique.

Une hausse de la durée du travail des agents publics de 1 % par an pendant cinq ans pour l'aligner sur la durée légale permettrait donc une baisse des effectifs (5,4 millions d'agents) au maximum de 54 000 par an et probablement de beaucoup moins. Pour obtenir une baisse des effectifs plus importante, il faudrait combiner l'augmentation de la durée du travail avec des mesures de réorganisation des administrations et une révision de leurs missions.

Une hausse moyenne de 1 % par an conduisant à un alignement sur la durée légale en cinq ans pourrait être envisagée sans hausse du salaire moyen par tête, compte-tenu des mesures

salariales décidées récemment qui contribueront à augmenter la rémunération des fonctionnaires : réforme des grilles, hausse du point et [mesures catégorielles](#).

Ce serait néanmoins difficile car une hausse moyenne de 1 % impliquerait des augmentations individuelles souvent plus importantes. En outre, cette augmentation de la durée effective du travail devrait surtout concerner les collectivités locales. Or, s'il est déjà difficile de les obliger à respecter la durée légale, il le serait encore plus de les empêcher d'augmenter les salaires en contrepartie.

Une hausse moyenne de plus de 1 % du temps de travail, par exemple pour l'aligner sur celui des salariés du secteur privé, nécessiterait un relèvement de la durée légale ou une augmentation des heures supplémentaires, dont la rémunération est majorée comme dans le secteur privé. Le relèvement de la durée légale permettrait de moins recourir aux heures supplémentaires mais serait probablement accompagné d'une revalorisation du point de la fonction publique. Le coût de ces mesures salariales pourrait être au total supérieur aux économies résultant de la baisse des effectifs.

2) [Le nombre de départs limite la réduction des effectifs](#)

La baisse des effectifs publics est limitée par le nombre de départs et celui-ci est indépendant de la durée annuelle du travail. Les départs à la retraite de fonctionnaires seront d'environ 110 000 par an dans les prochaines années (55 000 pour la fonction publique d'Etat, 30 000 pour la territoriale et 25 000 pour l'hospitalière). Avec une hausse de la durée du travail de 1 % par an pour l'aligner en cinq ans sur la durée légale, une réorganisation des administrations et une revue des missions, il est possible d'envisager, même si ce serait très difficile, une baisse globale des effectifs de fonctionnaires de 80 000 par an. Cela correspond à un taux de non remplacement de presque trois sur quatre pour l'Etat (40 000), de plus de quatre sur cinq pour les collectivités locales (25 000) et de deux sur trois pour les hôpitaux (15 000)³.

Outre les 4,15 millions de fonctionnaires au sens strict, visés dans le paragraphe précédent, la fonction publique compte 0,95 millions de « contractuels » ou « fonctionnaires non titulaires » et 0,35 millions d'agents publics relevant d'autres statuts (enseignants du privé...). Environ 180 000 contractuels quittent chaque année la fonction publique pour prendre leur retraite, travailler dans le secteur privé ou chercher un autre emploi. Le remplacement de seulement 90 % d'entre eux permettrait de réduire les effectifs de la fonction publique, au sens large, de 18 000 postes supplémentaires par an, soit environ 100 000 sur cinq ans.

Cependant, les recrutements sur des contrats à durée déterminée sont essentiels pour donner un peu plus de flexibilité à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Cette flexibilité sera d'autant plus nécessaire que le non remplacement d'une part très importante des départs de fonctionnaires se traduira, à missions inchangés, par des sous-effectifs dans beaucoup d'administrations. Des redéploiements d'agents des services en sureffectifs vers les services en sous-effectifs pourraient en théorie y pourvoir mais, en pratique et comme le montre la [note sur la réforme du statut](#), la mobilité est faible dans la fonction publique. De nombreux recrutements de contractuels resteront donc nécessaires.

³ Pour plus de précisions, voire la [note d'analyse sur la baisse des effectifs](#).