

FIPECO le 23.01.2024
Les commentaires d'actualité

La durée du travail dans la fonction publique en 2022

François ECALLE

Ce billet examine la durée du travail, sur une année et sur l'ensemble de la carrière, des agents de la fonction publique en 2022, en la comparant à celle des salariés du secteur privé.

La durée annuelle du travail à temps complet dans la fonction publique en 2022 est en moyenne de 1 606 heures en excluant les enseignants (1 556 heures en les incluant). Elle est quasiment égale à la durée légale de 1 607 heures mais inférieure à celle des salariés du secteur privé (1 699 heures).

Depuis 2006, la durée annuelle du travail à temps complet des salariés du secteur privé est assez stable, autour de 1 700 heures, si on excepte les années 2020 et 2021. Celle des fonctionnaires est légèrement croissante et tend vers la durée légale lorsque les enseignants sont exclus (vers un niveau un peu au-dessus de 1 550 heures s'ils sont inclus).

Les données plus précises qui suivent sur la durée annuelle du travail ne sont disponibles que pour les fonctionnaires hors enseignants.

La durée hebdomadaire habituelle des fonctionnaires est en moyenne très proche de celle des salariés du secteur privé (39,0 heures). Elle est plus élevée dans la fonction publique d'Etat et plus faible dans les deux autres fonctions publiques.

Les fonctionnaires ont en moyenne 33 jours de congés et de RTT (38 dans les services de l'Etat, 32 dans les collectivités locales et 28 dans les hôpitaux) contre 26 pour les salariés du secteur privé (avec de forts écarts selon la taille des entreprises).

Les formes atypiques d'organisation du travail sont plus fréquentes dans le secteur public.

Les absences pour raison de santé y sont également plus nombreuses, notamment dans les collectivités territoriales.

L'âge moyen de liquidation de la retraite en 2022 est de 63 ans et 7 mois pour les catégories dites « sédentaires » de la fonction publique et de 63 ans et 1 mois pour les salariés du secteur privé dans le régime général. Il est inférieur à 61 ans pour les catégories dites « actives » de la fonction publique.

Les fonctionnaires qui ont liquidé leur retraite en 2022 ont validé une durée de carrière, tous régimes confondus, de plus de 43 ans, contre 40 ans pour les salariés du secteur privé.

A) La durée annuelle du travail

1) La durée annuelle à temps complet en 2022

La durée annuelle légale du travail est de 1 607 heures pour les fonctionnaires comme pour les salariés du secteur privé.

Selon le [rapport publié](#) en décembre 2023 par le service statistique du ministère en charge de la fonction publique, la durée annuelle du travail à temps complet dans la fonction publique est en moyenne de 1 606 heures en 2022, hors enseignants, contre 1 699 heures pour les salariés du secteur privé, soit un écart de 5,5 %, sur la base d'une exploitation de l'enquête emploi de l'Insee¹.

Selon [la direction](#) de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (Dares), cette durée annuelle du travail à temps complet est de 1 556 heures en 2022 en incluant les enseignants, soit un écart de 8,4 % avec les salariés du secteur privé.

Le service statistique du ministère de la fonction publique exclut les enseignants de son estimation de la durée du travail car il considère que leur temps de travail est particulièrement difficile à mesurer et que leurs réponses à l'enquête emploi de l'Insee ne sont pas cohérentes avec leurs réponses à une autre enquête exploitée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Education Nationale.

Leur durée hebdomadaire habituelle à temps complet (y compris chez eux pour préparer les cours, corriger les copies...) en 2018 est estimée à 43 heures (médiane) dans [une publication](#) d'octobre 2022 de la DEPP. Il y apparaît également qu'ils travaillent 35 jours sur les 80 jours de congés scolaires (16 semaines de 5 jours)

Les données plus précises qui sont présentées ci-dessous, tirées du rapport du service statistique du ministère de la fonction publique, ne concernent que les fonctionnaires hors enseignants.

La durée annuelle du travail est supérieure à la durée légale de 1 607 heures dans la fonction publique d'Etat et inférieure à celle-ci dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Dans les services de l'Etat, elle est presque égale à celle des salariés du secteur privé.

La durée hebdomadaire habituelle du travail est en moyenne identique dans les secteurs public et privé. Celle des fonctionnaires de l'Etat est un peu plus élevée et celle des fonctionnaires territoriaux plus faible que celle des salariés du secteur privé.

Les heures supplémentaires qui apparaissent dans le tableau suivant sont celles qui sont effectuées au-delà de la durée légale, ou de la durée prévue par l'employeur si elle en diffère, sur une semaine de référence extrapolée sur l'année. Elles sont plus nombreuses dans le secteur public, surtout dans les services de l'Etat, que dans le secteur privé.

L'écart avec la durée annuelle du secteur privé résulte surtout des jours de congés et de RTT (jours de congés compensant une durée hebdomadaire supérieure à 35 heures).

¹ Cette enquête repose sur les déclarations des salariés mais, selon le service statistique du ministère du travail, les durées annuelles qui en sont tirées constituent la meilleure référence, les durées déclarées par les employeurs étant souvent collectives et théoriques.

Les agents de la fonction publique d'Etat ont pris en moyenne 38 jours de congé et de RTT en 2022, les fonctionnaires territoriaux 32 jours et les fonctionnaires hospitaliers 28 jours, contre 26 jours pour les salariés du secteur privé. Les jours de congés et de RTT sont donc plus nombreux dans les fonctions publiques que dans le secteur privé. On peut toutefois noter qu'il existe une grande disparité entre les entreprises privées : le nombre de jours de congés était de 25 dans celles de 1 à 9 salariés et de 32 dans celles de 500 salariés et plus en 2019.

La durée du travail en 2022

| | Salariés secteur privé | Secteur public | Secteur public hors enseignants | Etat hors enseignants | Collectivités locales | Hôpitaux |
|---|------------------------------|-------------------|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------|
| Heures annuelles | 1 699 | 1 556 | 1 606 | 1 677 | 1 564 | 1 587 |
| Heures hebdomadaires habituelles | 39,0 | ND | 39,0 | 40,4 | 38,2 | 38,7 |
| Heures supplémentaires dans l'année | 43,5 | ND | 54,7 | 76,4 | 38,4 | 54,4 |
| Jours de congé et RTT | 25,6 | ND | 33,3 | 38,5 | 32,5 | 28,5 |

Source : rapport sur l'état de la fonction publique de 2023, Insee, Dares, FIPECO

NB les jours de congés sont décomptés en jours ouvrés (soit 5 par semaine) alors qu'ils sont parfois décomptés en jours ouvrables (soit 6 par semaine). La durée hebdomadaire est une durée habituelle sans événements tels que jours fériés, congés, arrêts pour maladie... ni heures supplémentaires exceptionnelles. La durée annuelle est réduite du fait des congés (y compris pour maladie), jours de RTT et jours fériés et augmentée des heures supplémentaires exceptionnelles. Les heures annuelles et hebdomadaires sont celles des seuls salariés à temps complet ; les jours de congés et RTT sont ceux de tous les salariés et ne comprennent pas les congés pour maladie.

Les cadres et professions intellectuelles supérieures ont une durée annuelle de travail à temps complet de 1 821 heures, les professions intermédiaires de 1 562 heures et les ouvriers et employés de 1 555 heures en moyenne dans l'ensemble des trois fonctions publiques.

Les collectivités locales ont une durée annuelle du travail inférieure à la durée légale, ce qui résulte pour partie du nombre de jours de congés hors RTT. Une [enquête](#) de la Cour et des chambres régionales des comptes dans 103 collectivités publiée en 2016 avait mis en évidence une durée annuelle de 1 562 heures. Le nombre de jours de congé hors RTT paraissait important sous l'effet notamment d'autorisations d'absence accordées localement (« jours du maire » et congés pour événements familiaux, par exemple).

Dans son [bilan d'étape](#), publié en novembre 2023, de la loi de transformation de la fonction publique, la Cour des comptes rappelle qu'elle prévoit une harmonisation des autorisations d'absence pour raison familiale et la suppression des régimes dérogatoires à la durée légale du travail existants dans la fonction publique territoriale, mais aussi dans certains services de l'Etat. Ses investigations la conduisent à observer que « la problématique de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique demeure et semble connaître des phénomènes de résistance quel que soit le versant de la fonction publique concernée ».

Elle a d'ailleurs publié en janvier 2024 un [référé d'octobre 2023](#) où elle souligne que, malgré ses observations précédentes, la durée annuelle du travail à temps complet des 77 000 agents non enseignants des universités était encore seulement de 1 467 heures en moyenne.

2) L'absentéisme

Les données disponibles sur l'absentéisme dans la fonction publique sont lacunaires, hétérogènes et parfois incohérentes. Quelques indications à prendre avec précaution peuvent néanmoins en être tirées.

Selon le rapport de 2023 sur l'état de la fonction publique, 7 % des fonctionnaires (toutes fonctions publiques, dont 5 % pour l'Etat et 8 % pour les collectivités territoriales et les hôpitaux), ont été absents pour raison de santé au moins un jour au cours de la semaine précédant l'enquête en 2022 (5 % dans le secteur privé). Cette part d'agents absents pour raison de santé est en hausse depuis 2019 dans les secteurs public et privé, mais elle s'est stabilisée dans le secteur privé en 2022 alors qu'elle a continué à augmenter dans le secteur public.

Le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé dans l'année est de 14,5 dans la fonction publique en 2022 (10,2 pour l'Etat, 17,1 pour les collectivités locales et 18,1 pour les hôpitaux) et de 11,7 dans le secteur privé. Ce nombre de jours d'absence est en hausse depuis 2019 dans les secteurs public et privé, mais il s'est stabilisé dans le secteur privé en 2022 alors qu'il a continué à augmenter dans le secteur public (comme le taux d'absence).

Une analyse des facteurs explicatifs des arrêts maladie, présentée dans le rapport sur l'état de la fonction publique de 2015, montrait 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 était plus élevée dans les fonctions publiques territoriale et d'Etat que dans le secteur privé et la fonction publique hospitalière.

3) Les formes atypiques d'organisation du travail

Des catégories nombreuses de fonctionnaires ont une organisation du travail particulière (par exemple, les enseignants travaillent en partie chez eux), voire bénéficient de régimes dérogatoires à la règle des 1 607 heures. Ces régimes spécifiques peuvent être motivés par des sujétions particulières, comme des horaires décalés ou un travail de nuit.

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 réglementaires 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 (corrections de copies, réunions avec les élèves et parents...), mais elles ne sont pas soumises à des normes et elles sont moins bien connues.

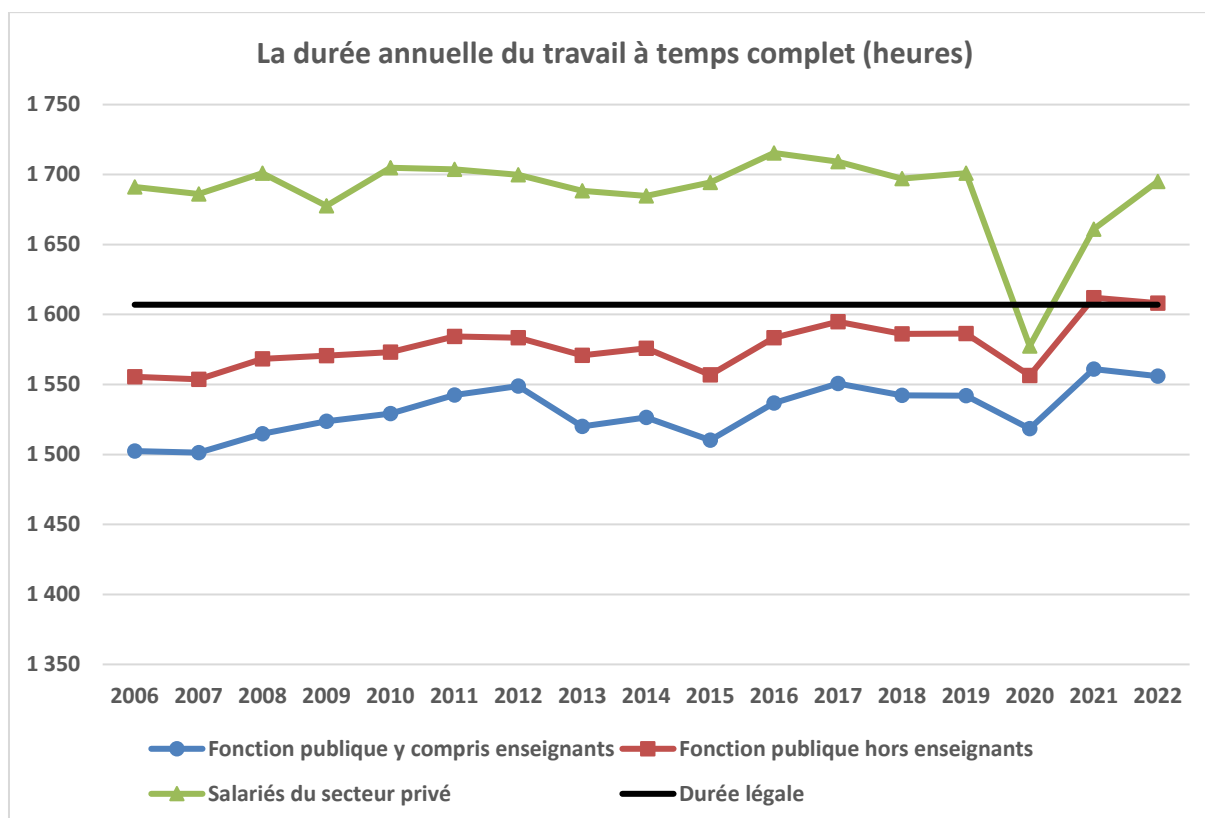
Certains agents ont des cycles de travail qui les conduisent à être disponibles plus de 35 heures par semaine. Dans ce cas, ils bénéficient de congés supplémentaires (jours de RTT). Dans une même administration, plusieurs cycles peuvent être offerts aux agents. Un [référé](#) de 2020 de la Cour des comptes montre que l'organisation du travail dans la police nationale est ainsi d'une très grande complexité.

Certaines formes atypiques d'organisation du travail sont plus fréquentes dans le secteur public que dans le secteur privé (33 % contre 18 % pour le travail le dimanche et 13 % contre 10 % pour le travail de nuit, par exemple).

Les agents à temps partiel représentent 10 % des fonctionnaires titulaires de l'Etat, 17 % des territoriaux et 18 % des hospitaliers en 2022. Près de 50 % d'entre eux ont une durée du travail égale à 80 ou 90 % de la durée de référence. Les contractuels sont plus souvent à temps partiel (25 % pour la fonction publique d'Etat, 37 % pour la territoriale et 22 % pour l'hospitalière).

4) La durée annuelle à temps complet de 2006 à 2022

Si on excepte les années 2020 et 2021, la durée annuelle du travail à temps complet des salariés du secteur privé est assez stable, autour de 1 700 heures. Celle des fonctionnaires est légèrement croissante et tend vers la durée légale lorsque les enseignants sont exclus (vers un niveau un peu au-dessus de 1 550 heures s'ils sont inclus).



Sources : Dares ; FIPECO. Il y a de très légers écart (moins de 5 heures) entre les durées annuelles figurant dans les fichiers de la Dares et ceux du service statistique du ministère de la fonction publique.

B) La durée de la carrière professionnelle

Une [fiche de l'encyclopédie](#) sur ce site présente les principales caractéristiques des pensions de retraite des fonctionnaires, notamment de leurs modalités de calcul.

1) L'âge de liquidation de la retraite

Selon le [rapport sur les pensions](#) des fonctionnaires annexé au projet de loi de finances pour 2024, l'âge moyen des personnes qui ont liquidé leur retraite en 2022 était de 62 ans et 3 mois dans la fonction publique civile d'Etat (FPE), de 62 ans et 2 mois dans la fonction publique territoriale (FPT), de 60 ans et 9 mois dans la fonction publique hospitalière (FPH) et de 63 ans et 1 mois dans le régime général des salariés du secteur privé.

Il existe toutefois une importante différence dans la fonction publique entre les catégories dites « actives » ou « super actives » et « sédentaires ». Les fonctionnaires actifs ou super-actifs appartiennent à des « corps » qui ont été classés en catégorie active ou super-active parce que les emplois concernés « présentent un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles » selon le code des pensions civiles et militaires.

Les super-actifs de la FPE (police nationale, services pénitentiaires et contrôle aérien) étaient environ 150 000 en 2020. Les actifs de la FPE (douaniers...) étaient environ 16 000 ; ceux de la FPT étaient en nombre indéterminé mais pourraient être 550 000 (pompiers, policiers municipaux et surtout adjoints techniques et agents de maîtrise mais il est impossible de les distinguer dans les statistiques) ; ceux de la FPH (aides-soignants, une partie des infirmiers, ouvriers et agents d'entretien...) pourraient être 400 000 mais il est également impossible de les distinguer dans les statistiques.

L'âge minimal d'ouverture des droits à la retraite est identique pour les sédentaires et les salariés du secteur privé. Il est inférieur de 5 ans à celui des sédentaires pour les actifs et de 10 ans pour les super-actifs.

La durée minimale de cotisation requise a été relevée comme pour les salariés du secteur privé. Le nombre de trimestres de cotisation validés est parfois « bonifié », par exemple à hauteur d'un cinquième pour les catégories super-actives de la fonction publique d'Etat.

Des règles spécifiques s'appliquent aux militaires s'agissant de l'âge minimal pour liquider la pension et des bonifications de durée d'assurance. Leur âge moyen de liquidation de la retraite est 46 ans et 3 mois en 2022 (première mise en paiement).

Les âges moyens de liquidation de la retraite sont plus élevés pour les sédentaires de la fonction publique que pour les salariés du secteur privé (régime général). En revanche, ils sont plus faibles et inférieurs à 61 ans pour les actifs de la fonction publique.

Les âges moyens de liquidation de la retraite en 2022

| Salariés du privé | Etat (civils) | | | Collectivités locales | | Hôpitaux | |
|-------------------|----------------|---------------|----------------------|-----------------------|----------------|---------------|---------------|
| | Sédentaires | Actifs | Super actifs | Sédentaires | Actifs | Sédentaires | Actifs |
| 63 ans 1 mois | 63 ans 10 mois | 60 ans 1 mois | 57 ans 6 mois (2021) | 63 ans 6 mois | 60 ans 10 mois | 63 ans 0 mois | 60 ans 1 mois |

Source : rapport sur les pensions des fonctionnaires annexé au projet de loi de finances pour 2024.

2) La durée de la carrière

Les fonctionnaires qui ont liquidé leur retraite en 2022 ont validé une durée de carrière, tous régimes confondus, de 172 trimestres pour les agents civils de l'Etat, de 173 trimestres pour les agents des collectivités locales et de 175 trimestres pour ceux des hôpitaux, contre 160 trimestres pour les retraités du régime général en 2021. Les nouveaux retraités de la fonction publique ont donc validé une carrière plus longue bien qu'ils aient liquidé leur retraite plus tôt que les salariés du secteur privé.