

3) La durée du travail dans la fonction publique

Le régime de droit commun dans la fonction publique, comme pour les salariés du secteur privé, est une durée hebdomadaire de 35 heures ou une durée annuelle de 1 607 heures, soit 47,2 semaines de 35 heures¹ moins 6,5 jours fériés de 7 heures qui ne tombent pas pendant un week-end (compte-tenu de la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées).

Seules les enquêtes de l'INSEE auprès des ménages permettent de connaître, sur une base déclarative, la durée effective du travail des fonctionnaires, ou des salariés du secteur privé, à temps complet, qui fait l'objet de la première partie de cette fiche. La deuxième partie présente les données disponibles sur les heures supplémentaires, le temps partiel et l'absentéisme.

A) La durée du travail à temps complet

Des catégories nombreuses de fonctionnaires ont une organisation du travail particulière (par exemple, les enseignants travaillent en partie chez eux), voire dérogent 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, mais aussi par des accords antérieurs au passage à 35 heures qui prévoyaient des durées inférieures et qui ont été maintenus, notamment dans les collectivités territoriales (la loi de transformation de l'action publique de 2019 a toutefois prévu une remise en cause de ces accords).

Dans la seule fonction publique d'Etat, les agents relevant d'une organisation particulière sont majoritaires : enseignants (environ 53 % des effectifs civils des ministères), policiers (8 %), personnels au forfait (14 % des agents et 24 % des cadres hors enseignants des ministères et opérateurs)² etc.

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 aussi 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 mal 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 2021 de la Cour des comptes montre que l'organisation du travail dans la police nationale est d'une très grande complexité.

¹ Ce qui correspond à 5 semaines de congés payés.

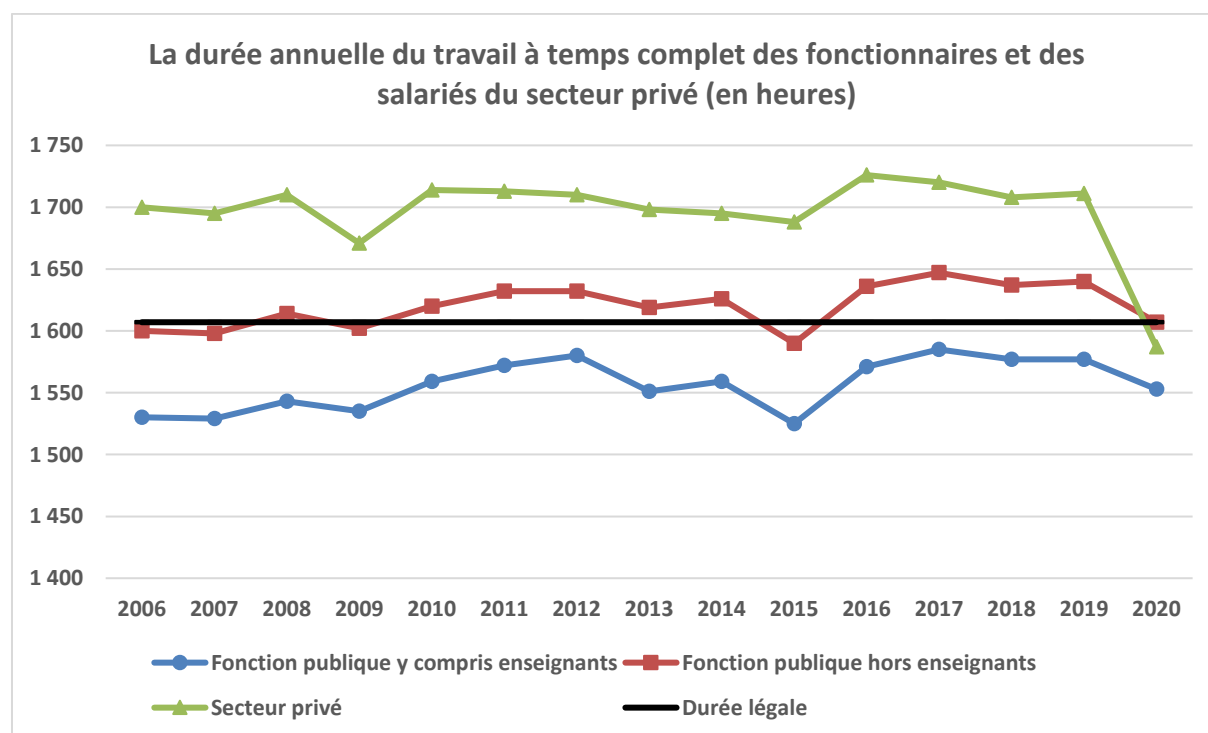
² Les agents au forfait ont droit à 20 jours de « congés RTT » en plus des congés légaux pour compenser l'absence de décomptes hebdomadaires.

Certaines formes atypiques d'organisation du travail sont plus fréquentes dans le secteur public que dans le secteur privé (16,8 % contre 14,3 % pour le travail de nuit, par exemple) mais ce n'est pas toujours le cas (6,5 % contre 8,1 % pour le travail en horaires alternants).

1) L'évolution de 2006 à 2020

Selon le [rapport](#) sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2021, sur la base de l'enquête emploi de l'Insee³, la durée annuelle du travail à temps complet dans la fonction publique hors enseignants est de 1 640 heures en 2019. Elle est donc supérieure à la durée légale de 1 607 heures mais inférieure de 4 % à celle des salariés du secteur privé (1 711 heures).

Le rapport sur l'état de la fonction publique exclut les enseignants car il considère que ceux-ci répondent mal au questionnaire de l'enquête emploi de l'Insee et y sous-estiment la durée réelle de leur travail⁴. D'autres professions du secteur privé répondent sans doute aussi mal à ce questionnaire et cette difficulté méthodologique n'empêche pas la direction des statistiques du ministère du travail (DARES) de [publier](#) une durée annuelle du travail à temps complet dans la fonction publique en y incluant les enseignants. Elle était de 1 577 heures en 2019 contre 1 711 heures pour les salariés du secteur privé, soit un écart de 8 %. Elle est passée à 1 553 heures en 2020 (1 607 heures hors enseignants) contre 1 587 heures dans le privé mais l'année 2020 est très particulière en raison des mesures de restriction de l'activité. Le graphique suivant présente l'évolution de la durée du travail dans le public (avec et hors enseignants) et dans le privé de 2006 à 2020.



Sources : DARES et Insee ; FIPECO.

³ 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.

⁴ Les enseignants déclaraient en 2010, dans les [enquêtes de l'INSEE sur les emplois du temps](#), travailler pendant une durée hebdomadaire supérieure à leurs obligations de présence en classe et également pendant une partie des congés scolaires.

2) La durée du travail en 2019

La DARES ne donne que la durée annuelle du travail dans l'ensemble des trois fonctions publiques. Pour en obtenir une décomposition, il faut se référer au rapport sur l'état de la fonction publique et se contenter de données sur les fonctionnaires autres que les enseignants. L'année 2019 est retenue car elle est plus significative que 2020.

La durée du travail en 2019

	Salariés secteur privé	Secteur public	Secteur public hors enseignants	Etat hors enseignants	Collectivités locales	Hôpitaux
Heures annuelles	1 711	1 577	1 640	1 737	1 587	1 606
Heures hebdomadaires habituelles	39,2	ND	39,4	41,3	38,5	38,4
Jours de congé et RTT	28	ND	35	37	35	33

Source : rapport sur l'état de la fonction publique de 2020, 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.

La durée annuelle du travail est supérieure à la durée légale de 1 607 heures dans la fonction publique d'Etat, hors enseignants, et inférieure à celle-ci dans la fonction publique territoriale. Dans les services de l'Etat, hors éducation nationale, elle est même supérieure à celle du secteur privé.

La durée du travail à temps complet des fonctionnaires titulaires hors enseignants est seulement de 1 607 heures et celle des fonctionnaires contractuels de 1 598 heures. La durée moyenne est fortement tirée vers le haut par une catégorie « autres statuts » (2 434 heures) qui comprend notamment les médecins hospitaliers et les assistantes maternelles.

La durée hebdomadaire habituelle du travail est en moyenne assez proche dans les secteurs public (hors enseignants) et privé. Celle des fonctionnaires de l'Etat hors enseignants est plus élevée, ce qui explique une durée annuelle plus importante. Celle des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est plus faible que dans le secteur privé.

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

Il en ressort ainsi que les agents de la fonction publique d'Etat, hors enseignants, ont pris en moyenne 37 jours de congé et de RTT en 2019, les fonctionnaires territoriaux 35 jours et les fonctionnaires hospitaliers 33 jours, contre 28 jours pour les salariés du secteur privé. Les jours de congés et de RTT sont donc nettement plus nombreux dans les fonctions publiques, notamment de RTT pour celle d'Etat et de congé pour la territoriale, 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 étant de 25 dans celles de 1 à 9 salariés et de 32 dans celles de 500 salariés et plus.

La DARES note que les agents publics ont plus de jours de RTT parce que la contrepartie de durées hebdomadaires supérieures à 35 heures prend plus souvent la forme de jours de RTT que de compensation salariale dans le secteur public. Cette observation n'est cependant pas documentée et les statistiques relatives aux [salaires des fonctionnaires](#) ne suggèrent pas qu'ils ont moins d'avantages salariaux que les salariés du secteur privé.

En outre, si certains fonctionnaires (policiers, aides-soignants...) ont une durée annuelle du travail inférieure à la durée légale pour compenser des astreintes particulières, notamment le travail de nuit, ils font souvent aussi 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 de droit commun pour compenser ces mêmes contraintes.

S'agissant des enseignants, l'enquête sur leurs emplois du temps en 2010 montre que, compte-tenu de l'ampleur des vacances scolaires, il leur reste 70 jours de « congés non travaillés ».

Les collectivités locales se distinguent par une durée annuelle du travail inférieure à la durée légale, ce qui résulte notamment d'un grand nombre de jours de congés hors 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 hors RTT est important sous l'effet notamment d'autorisations d'absence accordées localement (« jours du maire » et congés pour événements familiaux, par exemple).

3) [Les comparaisons internationales](#)

Les comparaisons internationales de la durée du travail présentent d'importantes difficultés méthodologiques et sont rares. L'OCDE⁵ retenait une durée annuelle de 1 620 heures en France en 2011 dans les administrations publiques, 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.

B) [Les heures supplémentaires, le temps partiel et l'absentéisme](#)

1) [Les heures supplémentaires](#)

La durée hebdomadaire habituelle moyenne du travail à temps complet dans le secteur public (39,4 heures hors enseignants) est supérieure à 35 heures, ce qui signifie que 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 « *journées de RTT* ». Il en résulte, plus que dans le secteur privé, un nombre de jours de congé nettement supérieur à 25.

Il existe en pratique de nombreux régimes particuliers pour la prise en compte des heures supplémentaires, comme pour la durée hebdomadaire elle-même, qui sont d'une grande diversité et qui n'ont jamais été complètement recensés.

⁵ « Government at a glance »; édition 2013.

Dans l'enseignement du second degré, les obligations de service sont de 15 heures de cours pour les professeurs agrégés et 18 heures pour les professeurs certifiés. Des « *heures supplémentaires années* » s'y ajoutent si leur horaire hebdomadaire est supérieur à ces obligations tout au long de l'année. Il existe aussi des « *heures supplémentaires effectives* » qui ont un caractère ponctuel (par exemple, le remplacement d'un collègue pendant quelques semaines).

Le coût des heures supplémentaires s'est élevé à 1,7 Md€ pour l'Etat en 2019. 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. Son coût dans les collectivités locales et les hôpitaux est mal connu mais la Cour des comptes, dans un [rapport de 2020](#), l'estime à 0,5 Md€ dans les collectivités territoriales et 0,2 Md€ dans les hôpitaux.

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 et être ainsi rémunérées.

Selon le rapport précité de la Cour des comptes, les heures supplémentaires qui ne sont encore ni indemnisées ni récupérées représentaient un coût potentiel supérieur à 1,0 Md€ en 2018.

2) Le travail à temps partiel

Les agents à temps partiel représentent 10 % des fonctionnaires titulaires de l'Etat, 21 % des territoriaux et 22 % des hospitaliers en 2019. Près de 70 % 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 (43 % pour la FPE, 46 % pour la FPT et 24 % pour la FPH).

3) 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 2020 sur l'état de la fonction publique, 5,2 % des fonctionnaires (toutes fonctions publiques, dont 3,6 % pour l'Etat, 6,7 % pour les collectivités territoriales et 5,7 % pour les hôpitaux), ont été absents pour raison de santé au moins un jour au cours d'une semaine donnée en 2019 (4,6 % dans le secteur privé). Le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé dans l'année est de 12,1 dans la fonction publique (8,2 pour l'Etat, 16,0 pour les collectivités locales et 13,3 pour les hôpitaux) et de 10,3 dans le secteur privé.

Ces statistiques, tirées des réponses des ménages à l'enquête de l'Insee sur l'emploi, sont les plus fiables pour comparer chaque année les absentéismes public et privé. Une enquête moins fréquente sur les conditions de travail apporte des informations complémentaires. Elle montre que 36 % des fonctionnaires ont eu au moins un arrêt de travail pour maladie en 2016, avec peu d'écart entre les trois fonctions publiques, contre 30 % dans le secteur privé.

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 fonctions publiques territoriale et d'Etat que dans le secteur privé et la fonction publique hospitalière.