

# Collectivités. Les fonctionnaires travaillent-ils assez ?

18 janvier 2016 à 17h04 / Yvon Corre /



D'ici à quelques semaines, un rapport sur le temps de travail des fonctionnaires doit être remis à Manuel Valls (1). Un sujet très sensible, notamment depuis que les chambres régionales des comptes révèlent au fil de leurs publications que, dans nombre de collectivités, on travaille moins que le minimum légal.

Si l'on en croit la Chambre régionale des comptes, un agent de Brest Métropole travaille 1.547 heures par an. C'est 60 heures de moins que le minimum légal. Un fonctionnaire est normalement censé effectuer 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1.600 heures par an, auxquelles s'ajoutent sept heures, au titre de la journée de solidarité avec les personnes âgées.

## Cinq à vingt jours de congés en plus

Brest Métropole n'est pas une exception. Dans nombre de collectivités territoriales, ces 1.607 heures sont loin d'être atteintes. En moyenne, par rapport aux salariés du privé, les agents territoriaux bénéficient de cinq à vingt jours de congés supplémentaires et les fonctionnaires de l'État jusqu'à 23 (2). En Bretagne, la Chambre régionale des comptes a épinglé plusieurs collectivités dont les agents bénéficient d'une durée de travail inférieure, sans que cela soit

justifié par des sujétions particulières. C'est le cas notamment d'Auray, du Relecq-Kerhuon, de Lanester, de Quimperlé Communauté... Dans ces collectivités, des pratiques ont été mises en place, depuis longtemps, qui sont considérées par la Chambre comme irrégulières. Ainsi, au Relecq-Kerhuon, chaque agent bénéficie d'un jour de congé supplémentaire par tranche de cinq années passées dans la fonction publique. « En 2013, note la Chambre, 63 % des effectifs communaux ont bénéficié, au global, de 161 jours de congés d'ancienneté irréguliers. »

## Une demi-journée pour la Journée de la femme

À Lanester, « le décompte par agent à temps complet, sur la base de 35 heures hebdomadaires, varie de 1.548 à 1.565,5 heures ». Mais cette durée peut être encore inférieure grâce à des congés exceptionnels qui, « pour certains, excèdent ceux normalement accordés dans la fonction publique ». Un exemple : les agents féminins bénéficient d'une demi-journée pour la Fête des mères et pour la Journée de la femme. Contactée, la municipalité indique que certains de ces congés font débat et feront l'objet de discussions, en 2016, avec le personnel. Mais pas question de remettre en cause la semaine supplémentaire dont bénéficient les agents. « Il est utile de rappeler que les agents des collectivités sont rémunérés sur douze mois et ne bénéficient pas de prime d'intéressement comme cela peut être possible dans le privé », observe la municipalité. À Quimperlé Communauté (ex-Cocopaq), le temps de travail des agents est fixé à 1.607 heures. Toutefois, note la Chambre, « le régime d'autorisations d'absence est nettement plus favorable que celui applicable à la fonction publique d'État ». Une réalité que ne nie pas Sébastien Miossec, son président, mais qui, selon lui, ne constitue pas un avantage exorbitant : « La communauté s'est alignée sur le nombre de jours du Centre de gestion 29 de la fonction publique territoriale avec seulement deux jours en plus, en cas de maladie grave ou décès d'un enfant ».

### « Le fruit de l'Histoire »

Pour expliquer ces « anomalies », les élus invoquent souvent « le fruit de l'Histoire ». Il est vrai qu'avant la loi Aubry de 2000, qui a instauré une annualisation du temps de travail à 1.607 heures, nombre de collectivités avaient mis en place, dès 1982, des « contrats de solidarité » qui leur permettaient de réduire le temps de travail pour créer des emplois.

Du côté des syndicats, on attend avec une certaine inquiétude de voir les suites qui seront données à ces rapports et à la mission d'évaluation. D'autant plus que l'heure est aux économies avec la baisse des dotations. « C'est vrai qu'on a un certain nombre d'avantages mais on se battra pour les garder », prévient Corinne Salaun, secrétaire FO de Brest Métropole. Même discours de Gérard Guillou, secrétaire de la section CFDT : « On sait bien que l'on n'est pas aux 1.607 heures, mais on se battra bec et ongles pour conserver nos acquis car, question paye, ce n'est pas ce que l'on fait de mieux ». À Auray, la position des trois syndicats est différente. Ils ont accepté de revenir au cadre légal des 1.607 heures. « L'ensemble du personnel n'est pas contre », observe Michel Le Hénanff, de la CGT, qui reconnaît que, dans cette décision, la mauvaise image des employés communaux a joué. « Si on avait refusé, cela l'aurait encore accentuée. »

*1. Ce rapport a été confié à Philippe Laurent, maire centriste de Sceaux (Hauts-de-Seine) et président du Conseil supérieur de la fonction publique.*

*2. Source : La Gazette des communes.*

Marylise Lebranchu est ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique.

### **Pourquoi ce rapport sur le temps de travail des fonctionnaires ?**

Parce que l'on n'a pas suffisamment de données précises. Et à force de ne pas savoir la vérité, on ne peut pas avoir de vraies discussions avec les organisations syndicales. J'ai besoin d'une vision claire de la situation. Il est important que quelqu'un qui n'est pas de la majorité puisse faire en toute indépendance ce travail. Ça permettra d'ailleurs de tordre le cou à l'idée que partout il y a eu des entorses aux 1.607 heures annuelles, c'est-à-dire aux 35 heures.

### **Pourtant, même des syndicalistes reconnaissent que, dans beaucoup de collectivités, on est en dessous des 1.607 heures...**

C'est vrai qu'il suffit d'un petit avantage, comme la journée du maire, pour être en dessous des 1.607 heures. Mais beaucoup de collectivités ont remis en cause ces avantages.

### **L'objectif est-il de faire revenir tous les fonctionnaires aux 1.607 heures ?**

Pas du tout. Parce que nous n'avons pas la tutelle sur les collectivités territoriales. Ce qui est important, c'est que la population sache quelle est la situation.

### **Trouvez-vous normal quand même que des employeurs ne respectent pas la loi ?**

Ce n'est pas la loi. Une entreprise peut mettre son personnel en dessous des 35 heures. Ça vaut aussi pour les collectivités. Vous pouvez avoir des accords concernant des situations ou des conditions de travail particulières. Le plus important est de réécrire avec les organisations syndicales des parcours professionnels intéressants et attractifs pour l'ensemble de la fonction publique. (Photo AFP)

## **« L'équivalent de 45.000 emplois »**

Agnès Verdier-Molinié (ci-contre) est la directrice de l'Ifrap, une fondation libérale. Elle a été auditionnée dans le cadre de la mission sur le temps de travail des fonctionnaires.

### **A-t-on vraiment un problème de temps de travail dans les collectivités locales ?**

Oui, ce problème est lié à un historique : avant même le passage aux 35 heures, ces agents n'étaient pas aux 39 heures. Contrairement à la fonction publique d'État, qui a profité du passage aux 35 heures pour revoir ses modalités de temps de travail et supprimer un certain nombre de jours offerts, la fonction publique territoriale a conservé ses spécificités avec l'avantage du flou autour de la question du principe d'autonomie des collectivités, alors même que c'est illégal. Il y a une jurisprudence sur ce point. C'est quand même un peu dommage que des employeurs publics ne respectent pas la loi. Ils devraient être exemplaires.

### **Les syndicats disent qu'il s'agit de petits avantages...**

Il ne s'agit pas du tout de petits avantages. Ces « petits avantages » nous coûtent près de 45.000 postes en équivalent temps plein. Il faut savoir que plus la collectivité est grosse et plus on a ce problème de temps de travail. Ce sont aussi les collectivités qui ont le temps de travail le plus faible qui ont les taux d'absentéisme les plus importants. Il y a une corrélation. Ce sont des cultures territoriales.

### **Comment expliquez-vous que ces collectivités ne respectent pas la loi ?**

Parce qu'elles ont une logique qu'expliquent bien les syndicats de La Rochelle : c'est le partage du travail. Sauf qu'il faut payer des impôts pour créer des emplois dans un secteur public qui est de moins en moins efficace. Cela grève la compétitivité des entreprises qui, elles, ne créent plus d'emplois parce qu'elles doivent payer de plus en plus d'impôts. Le résultat, c'est le chômage. C'est une illusion de penser que plus on embaucherait dans le public mieux ça serait pour la croissance et la lutte contre le chômage.

### **Que pensez-vous de la mission confiée à Philippe Laurent ?**

C'est une mission très intéressante. Il faudrait absolument qu'elle débouche sur une circulaire générale qui dise aux collectivités de respecter la loi. Je pense que ça soulagerait aussi beaucoup les exécutifs locaux qui pourraient dire : on est obligé de le faire. (Photo DR)

**Absentéisme : 23 jours d'arrêt en moyenne**

Les fonctionnaires sont-ils plus souvent absents que les salariés du privé ? Si l'on en croit certains chiffres, la réponse est oui, mais ils doivent être pris avec précaution, faute d'être incontestables. Et en ce domaine, comparaison n'est pas toujours raison.

## « Une problématique »

À Brest Métropole, en 2013, le nombre de jours d'absence a été en moyenne de 29,9 par agent. Un chiffre proche de celui de l'ensemble des communautés urbaines (28,9). Entre 2010 et 2013, l'augmentation des jours d'absence a été de 8 %. Ces chiffres de la Chambre régionale des comptes ne sont pas contestés par Brest Métropole qui reconnaît que « l'absentéisme reste une problématique dont la collectivité a pleinement pris la mesure ». En 2013, selon le cabinet Sofaxis, le taux d'absentéisme dans les collectivités locales a été de 8,7 %, soit 23 jours d'arrêt maladie par agent en moyenne. Pour une collectivité de 100 agents, cela équivaut à près de neuf agents qui ne viennent pas travailler pendant toute l'année. Le coût moyen des absences pour raison de santé a été, en 2014, de 1.921 euros par agent. Dans le privé, le taux d'absentéisme a été dans le même temps de 4,26 %, ce qui correspond à 15,6 jours d'absence par salarié. Comment expliquer cet écart ? Les fonctionnaires, du fait de leur statut protecteur, seraient-ils plus enclins que ceux du privé à se mettre en arrêt de travail ? Pas si simple. « Les taux d'absentéisme des salariés en CDI de plus d'un an et des fonctionnaires ne diffèrent pas significativement », peut-on lire dans une étude de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques).

## « Beaucoup d'arrêts dus aux conditions de travail »

Mais un écart qui peut aussi s'expliquer par les caractéristiques de la main-d'oeuvre dans chacun des secteurs. À commencer par la moyenne d'âge, plus élevée dans la fonction publique territoriale (FPT) que dans le privé, ce qui a forcément un impact sur les arrêts de travail. Dans la FPT, ce sont par ailleurs souvent les femmes - lesquelles représentent plus de 60 % des effectifs contre 44 % dans le privé - qui exercent les métiers les plus pénibles. Dans les Ehpad (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), où le travail est difficile et essentiellement effectué par des femmes, les arrêts de travail sont en forte progression. « Dans le public, il y a beaucoup d'arrêts dus aux conditions de travail. Contrairement au privé, il n'y a pas une adaptation des postes », souligne une syndicaliste CFDT de Brest. Globalement, si les petits arrêts ont tendance à stagner, voire à baisser, les arrêts liés aux accidents du travail sont eux, par contre, en forte progression. Ce qui pose, comme le reconnaît Marylise Lebranchu, ministre de la Fonction publique, la question de la formation et des conditions de travail.

### « Plus rien ne nous surprend »

Philippe Crépel est le coordinateur national de la CGT fonction publique.

### Contestez-vous que dans beaucoup de communes on travaille moins de 1.607 heures ?

Non, il y a même très peu de communes où on atteint les 1.607 heures, comme il n'y a quasiment aucun hôpital où l'on travaille 1.607 heures. Dès qu'il y a un petit avantage local, vous passez sous la barre des 1.607 heures. C'est l'objectif, mais c'est compliqué de l'atteindre en fin d'année et pourtant les agents font bien 35 heures par semaine.

**Trouvez-vous normal cet écart entre le temps de travail des agents de la fonction publique et les**

### **salariés du privé ?**

Ça, c'est l'organisation du travail. À l'hôpital, je peux vous trouver des gens qui travaillent 130 jours mais ils font des journées de 12 heures. Si on compare des choses pas comparables, c'est sûr que l'on va trouver des écarts. Comparer une entreprise privée qui fait de la production avec une commune ou un conseil régional, c'est un jeu. Les rapports des chambres des comptes sont déconnectés de la réalité des missions. Il y a quand même eu une augmentation considérable des charges de travail par fonctionnaire, souvent largement supérieure à la réduction du temps de travail octroyée en 2002.

### **Dans certaines communes, comme à Auray, et avec l'accord de la CGT, il y a un retour aux 1.607 heures. Comment l'expliquez-vous ?**

C'est vrai que l'on voit régulièrement des remises en cause, mais on trouve quand même dommageable que des syndicalistes soient victimes de politiques de communication où on pose le fonctionnaire comme un nanti. Certes, les fonctionnaires ont des droits renforcés, mais dans la fonction publique territoriale, il y a 30 % de contractuels. C'est trois fois plus que dans une entreprise classique. 20 % de fonctionnaires sont embauchés sur des temps incomplets. Ils sont fonctionnaires, mais à 800 euros par mois.

### **Qu'espérez-vous ou que craignez-vous du rapport Laurent ?**

La lettre de mission est assez évasive. Il y a deux manières de s'attaquer à la question du temps de travail : soit on a une vision seulement comptable des choses avec l'objectif de faire travailler plus les fonctionnaires, soit on améliore les conditions de travail. On verra bien, mais, aujourd'hui, plus rien ne nous surprend.

## **Fonction publique : les chiffres-clés**

### **5,417 millio**

**ns de personnes** travaillent dans les trois versants de la fonction publique, hors 183.500 bénéficiaires de contrats aidés, soit 20 % de l'emploi total (salarié et non salarié) en France (Métropole + DOM), au 31 décembre 2013.

**2,385 millions d'agents travaillent dans la fonction publique de l'État (FPE)**, soit 44 % de l'emploi public : 80,7 % dans les ministères, et 19,3 % dans les établissements publics à caractère administratif (ÉPA) nationaux.

**1,879 million d'agents travaillent dans la fonction publique territoriale (FPT)**, soit 34,7 % de l'emploi public : les trois quarts dans les régions, départements et communes, et un quart dans les ÉPA locaux.

**1,153 million d'agents travaillent dans la fonction publique hospitalière (FPH)**, soit 21,3 % de l'emploi public : 90,3 % dans les hôpitaux, 6,8 % dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées et 2,9 % dans les autres établissements médico-sociaux.

**72 agents pour 1.000 habitants (Métropole + DOM)** : c'est le taux d'administration - hors militaires et hors bénéficiaires de contrats aidés - de la fonction publique.

**44,3 ans, la moyenne d'âge des agents dans la FPT** ; elle est de 41,4 ans dans la FPH contre 42,2 ans dans la FPE.

**62 % de femmes** dans la fonction publique (contre 44 % dans le secteur privé) : la FPE en compte 54 % (y compris militaires), la FPT 61 % et la FPH 77 %. (Source ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique) Photo François Destoc