

## **CONCOURS INTERNE ET TROISIÈME CONCOURS D'ATTACHÉ TERRITORIAL**

**SESSION 2018**

### **ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC SOLUTIONS OPÉRATIONNELLES**

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

**CONCOURS INTERNE** : Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

**TROISIÈME CONCOURS** : Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures  
Coefficient : 4

<p><b>SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE</b></p>
--

#### **À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 37 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend  
le nombre de pages indiqué.**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant.*

Attaché territorial, vous êtes chargé(e) de mission auprès de la directrice générale des services (DGS) de la communauté d'agglomération d'Alpha (120 000 habitants), récemment créée suite à la fusion de quatre EPCI. À cette occasion, des disparités de calcul et de gestion du temps de travail sont apparues. Par ailleurs, la Présidente d'Alpha a relevé le nombre croissant d'observations des Chambres régionales des comptes portant sur le temps de travail dans les collectivités et souhaite avoir une position exemplaire en la matière.

Dans ce contexte, la DGS vous demande de rédiger, à son attention, un rapport sur la mise en place d'une organisation harmonisée et moderne du temps de travail, permettant de dégager des solutions opérationnelles appropriées pour la communauté d'agglomération d'Alpha.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

### Liste des documents :

- Document 1 :** « La prise en compte de la pénibilité au travail dans les collectivités territoriales » (extraits) « Le contexte réglementaire de la pénibilité au travail » - *étude CNFPT* - Octobre 2014 - 3 pages
- Document 2 :** « Réorganiser les temps de travail dans la fonction publique territoriale : méthodes et bonnes pratiques » - (extrait) « Le dialogue social » - *Association des DRH des grandes collectivités - Elèves administrateurs territoriaux* - 12 avril 2017 - 2 pages
- Document 3 :** « Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique » - (extrait) - Philippe Laurent - Mai 2016 - 1 page
- Document 4 :** « Négocier le passage aux 1 607 heures : une méthode » - Mariette Kammerer - *LaGazette.fr* - 17 octobre 2017 - 2 pages
- Document 5 :** « Temps de travail : le bon compte n'y est toujours pas » - Martine Doriac - *LaGazette.fr* - 4 mai 2016 - 2 pages
- Document 6 :** « Circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique » - *Legifrance.gouv.fr* - 6 pages
- Document 7 :** « La Ville d'Antony revoit sa politique de gestion des heures supplémentaires » - Mariette Kammerer - *LaGazette.fr* - 16 juin 2017 - 2 pages
- Document 8 :** « Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature » - *Legifrance.gouv.fr* - 4 pages

- Document 9 :** « La fonction publique encore en retard sur le droit innovant à la déconnexion » - *Rédaction Weka* - 11 septembre 2017 - 2 pages
- Document 10 :** « Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) 1 200 agents 45 300 hab. - En consultant son équipe en amont, un chef de service a évité le conflit sur le temps de travail » - Hélène Huteau - *LaGazette.fr* - 12 février 2018 - 2 pages
- Document 11 :** « Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique » - (extrait) « 3.2. L'usage de la badgeuse influe sur les comportements » - Philippe Laurent - *LaDocumentationFrancaise.fr* - Mai 2016 - 4 pages
- Document 12 :** « Enjeux mutuels : Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents » - *Observatoire social territorial MNT* - Octobre 2017 - 3 pages
- Document 13 :** « Déconnexion, les bons usages » - *missioncapitale.paris.fr* - Mairie de Paris - Février 2017 - 1 page

**Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.**

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*



# LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ AU TRAVAIL DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## (...) II. LE CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE DE LA PÉNIBILITÉ AU TRAVAIL

### LA PÉNIBILITÉ AU TRAVAIL : UNE NOTION ANCIENNE MAIS UNE PORTÉE RÉGLEMENTAIRE RÉCENTE

Avant même la notion de pénibilité au travail, les questions de prévention et de santé au travail sont présentes depuis longtemps dans les différentes sources de droit qui encadrent l'activité salariée<sup>2</sup>.

La loi du 12 juin 1893, concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs dans les établissements industriels, précise l'objet de l'obligation de prévention et les mesures à prendre par l'employeur en matière d'hygiène et de sécurité. La loi du 9 avril 1898, relative aux responsabilités dans les accidents du travail, introduit la présomption de responsabilité de l'employeur en cas d'accident du travail. Elle définit par ailleurs un principe de réparation : « l'ensemble du système accident du travail et maladie professionnelle vise à une réparation forfaitaire basée sur la présomption d'imputabilité avec l'origine présumée de l'accident ou d'une maladie professionnelle répertoriée. Ainsi tout accident survenu sur le lieu et le temps de travail ainsi que les maladies référencées sur un tableau des maladies professionnelles sont réputés imputables et réparés comme tels ».

« Depuis la création de la médecine du travail en 1946, la pén-

ibilité est un concept médicalement ancien présent à travers la prise en compte des facteurs de risques professionnels et les notions d'ergonomie de charge de travail ». Si la dimension préventive est présente, elle se résume sur un plan individuel à la seule mesure et à la validation de l'aptitude d'un salarié à exercer une activité professionnelle.

Jusqu'à très récemment, les évolutions des codes de la sécurité sociale, du travail, des retraites, les accords interprofessionnels ou sociaux poursuivent cette logique déjà ancienne de réparation ou, en tous les cas, de compensation.

L'approche préventive reste, pour certains auteurs, une intention longtemps masquée derrière cette logique compensatoire et réparatrice. Bien qu'anciennes - dès 1947, une disposition prévoyait l'obligation de traçabilité des expositions aux risques au sein d'un dossier médical santé au travail et d'une déclaration des risques auprès de la caisse primaire d'assurance maladie - les deux dimensions de prévention et de pénibilité ne trouvent une portée réglementaire concrète que récemment avec les différentes lois portant réforme des retraites.

### VERS UNE CONSOLIDATION JURIDIQUE DE LA PÉNIBILITÉ AU TRAVAIL

La loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites<sup>3</sup>, complétée ensuite par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite<sup>4</sup> et leurs transpositions dans le code du travail, vient apporter

une définition légale à la pénibilité et déterminer les obligations de l'employeur pour en assurer la prévention et le suivi.

Ces deux lois et leur transposition dans le code du travail<sup>5</sup> précisent en particulier les éléments suivants :

2. Droit applicable à la prévention dans la Fonction publique territoriale, CNRACL, juillet 2012

3. [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

4. [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

5. Code du travail, quatrième partie, santé et sécurité au travail | [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

■ **Elles apportent une définition juridique de la pénibilité et prévoient un principe de traçabilité (article 4161-1 du code du travail) :**

« Pour chaque travailleur exposé, au-delà de certains seuils, après application des mesures de protection collective et individuelle, à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail susceptibles de laisser des traces durables identifiables et irréversibles sur sa santé, l'employeur consigne dans une fiche les conditions de pénibilité résultant de ces facteurs auxquels le travailleur est exposé, la période au cours de laquelle cette exposition est survenue ainsi que les mesures de prévention mises en œuvre par l'employeur pour faire disparaître ou réduire l'exposition à ces facteurs durant cette période. Les facteurs de risques professionnels et les seuils d'exposition, ainsi que les modalités et la périodicité selon lesquelles la fiche individuelle est renseignée par l'employeur, sont déterminés par décret. Cette fiche individuelle est établie en cohérence avec l'évaluation des risques prévue à l'article L. 4121-3 ».

■ **Elles précisent les obligations de l'employeur en matière d'évaluation des risques (article 4121-3 du code du travail) :**

« Compte tenu de la nature des activités de l'établissement, (l'employeur) évalue les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris dans le choix des procédés de fabrication, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, dans l'aménagement ou le réaménagement des lieux de travail ou des installations et dans la définition des postes de travail. Cette évaluation des risques tient compte de l'impact différencié de l'exposition au risque en fonction du sexe ».

« À la suite de cette évaluation, l'employeur met en œuvre les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production garantissant un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Il intègre ces actions et ces méthodes dans l'ensemble des activités de l'établissement et à tous les niveaux de l'encadrement ».

Pour l'un de nos interlocuteurs, cette dernière précision sur l'encadrement vient en quelque sorte « fonder une intention de coresponsabilité employeur-encadrant dans les dispositifs de prévention. » « La réalité des situations de travail montre toutefois des marges possibles de progrès ».

■ **Elles renforcent l'obligation de prévention de la pénibilité en complétant les principes généraux de prévention prévus au code du travail (article L4121-1) :**

« L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent :

- des actions de prévention des risques professionnels et de la pénibilité au travail ;
- des actions d'information et de formation ;
- la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés.

L'employeur veille à l'adaptation de ces mesures pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes ».

■ **Toujours par rapport à l'obligation de l'employeur, l'article L4121-2 du code du travail détermine les principes généraux de prévention :**

« L'employeur met en œuvre les mesures prévues à l'article L. 4121-1 sur le fondement des principes généraux de prévention suivants :

- Éviter les risques ;
- Évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités ;
- Combattre les risques à la source ;
- Adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne la conception des postes de travail ainsi que le choix des équipements de travail et des méthodes de travail et de production en vue, notamment, de limiter le travail monotone et le travail cadencé et de réduire les effets de ceux-ci sur la santé ;
- Tenir compte de l'état d'évolution de la technique ;
- Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ;
- Planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel, tels qu'ils sont définis aux articles L. 1152-1 et L. 1153-1 ;
- Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ;
- Donner les instructions appropriées aux travailleurs ».

■ **En outre, les compétences du CHSCT sont précisées (article L4612-2 du code du travail) :**

« Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail procède à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les travailleurs de l'établissement ainsi qu'à l'analyse des conditions de travail. Il procède également à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposées les femmes enceintes. Il procède à l'analyse de l'exposition des salariés à des facteurs de pénibilité ».

Mesure phare de la loi du 20 janvier 2014, le compte personnel de prévention<sup>6</sup> qui devrait rentrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les salariés du privé, tend à « privilégier la prévention sur la réparation ». Le dispositif bénéficiera aux salariés dont l'exposition aux risques dépasse des seuils annuels précisément définis à au moins un des dix facteurs de risques professionnels (Michel de Virville, Concertation relative à la mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité, juin 2014<sup>7</sup>).

L'employeur sera chargé d'apprécier l'exposition moyenne de ses salariés sur une année au regard des conditions habituelles de travail. Il identifiera les types de postes ou situations de travail susceptibles d'être exposés à partir de données collectives qui s'intègrent dans son document unique d'évaluation des risques.

6. [www.social-sante.gouv.fr/reforme-des-retraites](http://www.social-sante.gouv.fr/reforme-des-retraites)

7. [www.social-sante.gouv.fr/actualite-presse](http://www.social-sante.gouv.fr/actualite-presse)

Le compte du salarié sera ainsi actualisé et, par un système de cumul de points, pourra être utilisé de trois manières :

- la formation, pour accéder à un poste moins exposé, ou non exposé à la pénibilité ;

- la réduction du temps de travail sans diminution de salaire, pour diminuer la durée d'exposition aux risques et se ménager des périodes de repos ;
- l'anticipation du départ à la retraite.

## QUELLE TRANSPOSITION À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ?

L'article 2-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985<sup>8</sup> relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, précise laconiquement que « les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ».

Le même décret, dans son article 3, renvoie lui-même à l'article 108-1 de la loi n°83-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui détermine in fine que « dans les services des collectivités et établissements mentionnés à l'article 1er, les règles applicables en matière de santé et de sécurité sont, sous réserve des dispositions du présent décret, celles définies aux livres I<sup>er</sup> à V de la quatrième partie du code du travail » (la quatrième partie étant consacrée à la santé et à la sécurité au travail).

« Si elles sont applicables à la fonction publique et à la fonction publique territoriale en particulier, les dispositions prévues par le code du travail et en particulier, les obligations de l'employeur en matière de pénibilité, ne sont pas aussi coercitives que dans le secteur privé. Quant au compte personnel de prévention, il reste à voir les conditions de sa transposition à terme au secteur public ».

La loi de 1984 relative à la fonction publique territoriale et le décret de 1985 « laissent le soin au code du travail de définir et de périmétrer la pénibilité. Il faut consulter le décret de 1985, en particulier les articles relatifs à la médecine préventive et au

*CHS pour voir mentionnée la prévention des risques professionnels* ». « Le législateur a, semble-t-il, opté pour une optique plus large que les risques professionnels. Ils apparaissent au second plan par rapport à des termes plus généraux : hygiène, sécurité, santé, conditions de travail ».

De façon spécifique aux collectivités et à la pénibilité au travail, le décret précise plusieurs obligations :

- le comité technique paritaire reçoit communication annuelle du rapport annuel et du programme annuel de prévention des risques professionnels (article 38) ;
- le comité technique contribue en outre à la promotion des risques professionnels (article 39) ;
- chaque année, le président du CHS soumet au comité pour avis, un programme annuel de prévention des risques professionnels (article 49).

Plusieurs acteurs rencontrés soulignent cette ambiguïté permanente entre le cadre très large de l'hygiène, de la santé et de la sécurité au travail, et la notion même de risques professionnels par nature plus restrictive. « Ainsi, il est indiqué que le comité technique contribue à la promotion de la prévention des risques professionnels et qu'il pourra, à ce titre, proposer des actions de prévention du harcèlement moral et du harcèlement professionnel, or le harcèlement ne figure pas dans les risques professionnels. Il figure en revanche dans les principes généraux de prévention<sup>9</sup> ».

## LES FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS : PIERRE ANGULAIRE DE LA PRÉVENTION DE LA PÉNIBILITÉ AU TRAVAIL

Au sens légal, la pénibilité au travail résulte d'une exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels énumérés limitativement par le décret n°2011-354 du 30 mars 2011<sup>10</sup>. Ces facteurs sont au nombre de dix :

- Au titre des contraintes physiques marquées :
  - les manutentions manuelles de charges définies à l'article R. 4541-2 du code du travail ;
  - les postures pénibles définies comme positions forcées des articulations ;
  - les vibrations mécaniques mentionnées à l'article R. 4441-1 du code du travail.

- Au titre de l'environnement physique agressif :
  - les agents chimiques dangereux mentionnés aux articles R. 4412-3 et R. 4412-60 du code du travail, y compris les poussières et les fumées ;
  - les activités exercées en milieu hyperbare définies à l'article R. 4461-1 du code du travail ;
  - les températures extrêmes ;
  - le bruit mentionné à l'article R. 4431-1 du code du travail.
- Au titre de certains rythmes de travail :
  - le travail de nuit dans les conditions fixées aux articles L. 3122-29 à L. 3122-31 du code du travail ;

8. [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

9. Article L4121-2 du code du travail : l'employeur doit « planifier la prévention en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral, tel qu'il est défini à l'article L. 1152-1 ».

10. [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

# RAPPORT

## Réorganiser les temps de travail dans la fonction publique territoriale : méthodes et bonnes pratiques



**Commanditaire :** ASSOCIATION DES DRH DES GRANDES COLLECTIVITES (ADRH-GCT),  
Directeur de projet : Johan THEURET, Président

**Rapport rédigé par Elèves administrateurs territoriaux**

Emilie GANNE, Dolorès LAOPE, Jérôme MIGLIANICO, Carole ROBERT, Natacha VIEILLE

**Date** 12/04/2017

### (...) ETAPE 2 : LE DIALOGUE SOCIAL

L'intégration du dossier « temps de travail » à l'agenda social :  
associer les organisations syndicales dès le départ

- Il est recommandé **d'associer le plus tôt possible les organisations syndicales** pour une refonte du temps de travail et de clarifier, dès le départ, la nature de la démarche et sa justification (réglementaire, budgétaire, attractivité, qualité de service, etc.).
- Généralement, **les organisations syndicales attendent des propositions et non un projet abouti** auquel elles ne pourraient pas apporter d'amendements. Ce type d'entreprise exige des temps de préparation, de réunions et d'échanges avec les syndicats, très importants. Plusieurs étapes sont indispensables : l'information des organisations syndicales, le diagnostic partagé, la présentation des propositions, l'écoute des apports des organisations syndicales.
- Dans un contexte de contraintes budgétaires et de changements institutionnels, les organisations syndicales poursuivent la défense des intérêts collectifs et individuels des agents. Toutefois, leurs positions tiennent aussi compte de la valorisation de l'image des fonctionnaires. A cet égard, des différences sont perceptibles entre les positions nationales et les marges de négociation au niveau local.
- Dans certaines collectivités **des instances de dialogue, hors comité technique, réunissent** l'administration et les organisations syndicales pour traiter des différents sujets liés au temps de travail. Dans l'une des collectivités rencontrées, un comité de dialogue social dédié a rassemblé les employeurs de la ville, de l'agglomération et du CCAS et plusieurs élus. La majorité des organisations syndicales ont accepté de siéger ce qui a permis d'engager des discussions.
- L'administration arrive donc généralement avec des propositions et dispose de marges de manœuvre. Pour autant, **les organisations syndicales ont parfois refusé toute négociation** évitant de porter un projet qu'elles ne pourraient défendre devant les agents. Certaines organisations ont parfois quitté la table des négociations et engagé un blocage des institutions de la collectivité (report des commissions et de l'assemblée, etc.). Dans un cas, la négociation avec les syndicats a échoué. Le

nouveau protocole d'accord a alors été adopté en Conseil municipal et mis en œuvre à la suite d'une note de service.

- Trois stratégies sont envisageables :

- « Jouer cartes sur table » avec les organisations syndicales

Dans ce cas, les organisations syndicales sont informées par la direction générale des dossiers sur le temps de travail qui vont être ouverts selon une démarche globale incluant plusieurs volets.

- **Une métropole** a ainsi réuni les organisations syndicales pour leur présenter trois sujets ouverts à la négociation : l'harmonisation des régimes entre la ville et la métropole ; la prise en compte des conclusions du rapport Laurent en fonction des décisions de la ministre de la fonction publique ; et la mise en œuvre du télétravail.

- Négocier sujet par sujet

Ce mode de fonctionnement est retenu quand la collectivité n'a pas annoncé de réforme globale sur le temps de travail. Elle cherche alors à négocier séparément sur chaque problématique.

- **Une métropole** discute ainsi avec les organisations syndicales sur quatre sujets avec des rencontres dédiées aux personnels concernés : les horaires atypiques pour les agents de terrain ; la gestion des RTT, les plages de présence et le CET pour les personnels administratifs ; les conditions de travail et le temps de travail des cadres ; ainsi que le temps de travail des agents logés.
- **Une autre métropole** négocie successivement sur différentes thématiques en ouvrant un ou deux dossiers chaque année : les autorisations d'absence, le temps de travail des agents de terrain, le paiement des heures supplémentaires, etc.

- Mettre en œuvre une organisation plus globale par cliquet

Dans ce cas, plusieurs thèmes de négociation sont définis avec les organisations syndicales. A titre d'exemple, **une ville de 250 000 habitants** en a défini 3, traités les uns après les autres : la formation, les conditions de travail et, pour finir, le temps de travail.

Quand un chapitre de négociation est clos, il n'est plus possible d'y revenir. La négociation s'ouvre alors sur le sujet suivant. Les avancées des négociations sont validées et mises en œuvre quand l'ensemble des chapitres ont été traités. Ce mode d'organisation permet aux organisations syndicales de parvenir à un accord en traitant d'abord les sujets où des avancées sont possibles pour aborder ensuite les plus sensibles comme le temps de travail.

Si le dernier sujet ne trouve pas d'issue, l'ensemble de la négociation est remis en cause. Cet échec affecte aussi bien la collectivité que les agents. La négociation par cliquet convient aux collectivités dans lesquelles le dialogue social existe depuis longtemps.

- En parallèle du dialogue social, la collectivité peut associer directement les agents à la réflexion. C'est notamment le cas lorsque la réforme du temps de travail ne concerne qu'un service ou une direction. Cette démarche peut également être initiée lors d'une refonte globale. Il s'agit alors de recueillir les éléments d'insatisfaction, d'incompréhension, voire les propositions. Cette participation revêt la forme d'enquêtes, de questionnaires voire de tables-rondes.



# RAPPORT

## SUR LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

– MAI 2016 –

Etabli par Philippe LAURENT

### Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

(...) Dans une commune de plus de 18 000 habitants, une observation de la chambre régionale des comptes et la volonté du maire ont conduit à remplacer le régime à 1 547 heures par un temps de travail de 1 607 heures à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015, soit 36h30 hebdomadaires générant neuf jours RTT (à l'exception de quelques services qui bénéficient d'un régime différent). Dans une commune de plus de 20 000 habitants, une délibération du 18 décembre 2015 fait passer le temps de travail de 35h45 à 37 heures, avec un calcul chaque année des congés en fonction des années bissextiles, du nombre de jours fériés, etc.

La remise à plat semble concerner le volume des congés, notamment les « jours exceptionnels » dont certains n'avaient aucun fondement légal. En effet, nombre de décisions relatives au temps de travail ont pu être prises par simple note de service interne sans passer par une délibération en conseil. L'augmentation du temps de travail est souvent présentée comme la condition pour garantir la qualité du service public sans en augmenter les charges.

Lors des entretiens avec les élus, la difficulté particulière que représente l'harmonisation du temps de travail dans le contexte de fusions de collectivités ou de mutualisation de compétences (intercommunalité) a été soulignée avec le risque d'un alignement sur le mieux-disant. Ce risque peut freiner certaines recompositions compte tenu des coûts qu'il génère. En cas d'harmonisation, les solutions les plus souvent pratiquées sont celles soit de la voie médiane (avec compensation indemnitaire pour les agents perdant un avantage temporel), soit une décroissance progressive de cet avantage réservé aux seuls agents en place.

Enfin, les expériences conduites dans certaines collectivités mériteraient d'être mieux connues. Ainsi, la suppression d'un certain nombre de jours sans fondement légal pourrait-elle donner lieu à contrepartie totale ou partielle sous forme de jours supplémentaires de formation. Quoiqu'il en soit, la renégociation des protocoles doit toujours donner lieu à l'engagement d'un dialogue social approfondi.

**Recommandation n°8 : Elaborer un guide de recommandations et de « bonnes pratiques » à destination des collectivités territoriales souhaitant faire évoluer les protocoles de temps de travail, en insistant sur la nécessité d'un dialogue social approfondi.**

## TEMPS DE TRAVAIL

# Négocier le passage aux 1 607 heures : une méthode

Publié le 17/10/2017 • Par [Mariette Kammerer](#) • dans : [A la Une RH](#), [Régions](#), [Toute l'actu RH](#)

Dans l'Yonne, la ville de Sens et la communauté d'agglomération du Grand Senonais suppriment des RTT et cinq jours de congés offerts, compensant cette perte par une hausse du régime indemnitaire.

**[Ville de Sens et CA du Grand Senonais (Yonne), 17 communes, 950 agents, 60 000 hab.]** A la suite de la mutualisation des services de la ville de Sens et de son agglomération, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la direction a négocié, avec les représentants du personnel, l'harmonisation des avantages sociaux et une réorganisation du temps de travail. Objectif ? Unifier les pratiques entre la ville et l'interco, faciliter la gestion et augmenter le temps de travail effectif.

« Le nombre de jours travaillés était en deçà de la moyenne nationale et des 1 607 heures par an imposées par la législation, explique Géraldine Duverne, la DRH. La situation résultait notamment du fait de congés supplémentaires – six jours du maire offerts par an – qui, en tout, sur les deux entités, représentaient 25 équivalents – temps plein. » Les élus souhaitaient donc réduire de manière drastique le nombre de jours offerts.

## Avantages sociaux

---

Avant de s'attaquer à cette négociation difficile et impopulaire, la DRH a stratégiquement ouvert les discussions sur les avantages sociaux.

Ainsi, pour les agents de la ville, les plus nombreux, la valeur faciale des titres-restaurant est passée de 2,20 euros à 4,40 euros, alignée vers le haut sur celle des agents de l'agglomération. Et une participation de l'employeur, à hauteur de 10 euros par mois pour la prévoyance, a été instaurée pour les agents de la ville.

Enfin, et surtout, pour augmenter le régime indemnitaire des agents, la DRH a mis sur la table une enveloppe supplémentaire de 280 000 euros. « Nous avons convaincu les élus locaux que cette augmentation était la contrepartie nécessaire pour avancer sur les autres sujets et avoir une négociation équilibrée », explique la DRH. La répartition de cette enveloppe a fait l'objet d'une concertation avec les représentants du personnel, qui a abouti à une augmentation de 65 % des agents au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Les « jours du maire » réduits de six à un

---

La DRH a ensuite engagé la négociation sur le temps de travail. Pour « tendre vers les 1 607 heures annuelles », elle a réduit de six à un le nombre de « jours du maire », et supprimé les réductions de temps de travail (RTT) pour les agents employés à temps partiel sur 36 heures ou 37 heures hebdomadaires.

Pour simplifier la gestion des plannings, elle a instauré des plages horaires de présence obligatoire (9 heures-12 heures et 14 heures-17 heures) et réduit de neuf à quatre les schémas possibles d'organisation du travail. Sauf contraintes de service, les agents peuvent choisir entre 35 heures sur cinq jours, 35 heures sur quatre jours, 36 heures hebdomadaires avec six jours de RTT par an ou 37 heures avec douze jours de RTT. Les agents ont perdu un jour de RTT dans l'un des schémas, mais c'est surtout la suppression des jours du maire qui a provoqué la colère.

Bien que les décisions de la direction se soient appuyées sur les préconisations du rapport « Laurent » sur le temps de travail, sorti au même moment, en 2016, le personnel s'est mis en grève pendant une journée et demie. Le service RH a envoyé aux 700 agents une simulation individualisée de leur salaire avec

application du nouveau régime indemnitaire, ce qui a contribué à désamorcer le mouvement. « Dans ce type de démarche, le dialogue social est essentiel et doit être porté aussi par les élus », souligne Géraldine Duverne, qui, neuf mois après la réforme, se dit satisfaite : « Sans modifier les horaires d'ouverture au public, la présence renforcée des agents permet d'assurer une continuité de service et de réduire les délais de traitement. »

## FOCUS

« De nombreux agents ont mal vécu cette perte d'avantages »

---

Angélique Gendre, élue Unsa, agente au service des marchés publics

« Le dialogue social s'est engagé sur fond de tensions liées à la mutualisation entre la ville et l'agglomération, sur laquelle nous n'avons pas été consultés, et qui, dans certains services, a engendré une surcharge de travail. Dans la discussion qui s'est tenue avec la DRH à propos du temps de travail, notre marge de manœuvre était réduite puisque la suppression de cinq journées offertes n'était pas négociable.

Or de nombreux agents ont mal vécu cette perte d'avantages, notamment ceux qui n'ont pas de RTT. La contrepartie était une augmentation sensible du régime indemnitaire, dont nous avons négocié la répartition. Nous avons donné la priorité aux agents de la catégorie C, qui y ont gagné 30 à 40 euros mensuels, mais les écarts de primes avec ceux de la catégorie A sont encore trop importants et nous souhaitons les réduire en négociant une nouvelle enveloppe. »

# Temps de travail : le bon compte n'y est toujours pas

Publié le 04/05/2016 • Par Martine Doriac • dans : [Dossiers Emploi](#), [France](#)

**Au gré des différents « cycles de travail », les agents n'effectuent pas tous les 1 607 heures par an légales correspondant aux 35 heures effectives depuis 2002 dans la FPT.**

En matière de temps de travail, la générosité des employeurs territoriaux défie la rationalité. En dépit du rapport sur les finances publiques locales de 2013, qui souligne d'importantes marges de progrès, remarque réitérée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2014, les rapports d'observations des chambres régionales des comptes (CRC) continuent, en 2015 et en 2016, à mettre en évidence des horaires inférieurs de 50 à 100 heures à la durée légale de 1 607 heures par an.

Par exemple, la CRC Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine précisait, en février, que les 1 362 agents de Charleville-Mézières (49 000 hab., Ardennes) n'effectuent que 1 547 heures par an. Huit jours de congés supplémentaires ou exceptionnels leur sont pourtant accordés en plus des 25 jours réglementaires dus par l'employeur pour 35 heures de travail par semaine (décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels).

Coût des heures non effectuées : 1,5 million d'euros, soit 48 équivalents – temps plein (ETP), selon la CRC.

## Régimes dérogatoires maintenus

Sans justification autre qu'une délibération de 2001 entérinant le passage aux 35 heures, la mairie de Charleville-Mézières assure que ce régime plus favorable a été organisé dans les années 80, avant les 35 heures. Car les régimes dérogatoires antérieurs au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État, applicable à la FPT, peuvent être conservés.

En outre, des dérogations existent pour des sujétions particulières (nuit, dimanche, horaires décalés, travaux pénibles ou dangereux). Mais, là encore, les services de Charleville-Mézières ne trouvent pas trace de délibération ou règlement attribuant des jours à certains régimes de travail.

## Interprétation de la loi sur les 35 heures

Et ce n'est pas tout. Fête patronale, foire-exposition et journée du maire justifient d'autres congés excep-

tionnels auxquels s'ajoutent des jours pour compenser ceux fériés qui tombent un dimanche, un jour non ouvré ou un mercredi, et des demi-journées pour les veilles et lendemains de fête. Une gestion créative que les mutualisations n'ont pas rationalisée : alors que la communauté d'agglomération (CA) aujourd'hui dénommée Ardenne métropole (65 communes, 636 agents, 129 000 hab.) a calé ses horaires sur les 1 607 heures légales, les agents transférés de la ville-centre sont restés à 1 547 heures, durée finalement appliquée à tout le personnel de la CA avant d'être relevée à 1 561 heures en 2013.

Le manque à gagner pour la CA est évalué à 192 000 euros, soit 6,7 ETP.

Le cas de Charleville-Mézières traduit de fréquentes et anciennes libéralités à la discrétion des exécutifs locaux et de plus récentes libertés d'application à la fonction publique de la loi sur les 35 heures. En dépit des règles du secteur privé, les territoriaux bénéficient souvent de la réduction du temps de travail et de jours compensatoires, alors que la loi prévoit l'une ou l'autre formule.

Cette désinvolture coûterait, selon la Cour des comptes, 800 millions d'euros par an aux collectivités si la moitié d'entre elles n'effectuaient que 1 560 heures au lieu de 1 607. Et les petites communes ne sont pas en reste : à Fleury (3 800 hab., Aude), les 121 agents ont travaillé 1 505 heures en 2014 tout en disposant de 38 jours de congés et d'heures supplémentaires compensées à hauteur de huit jours par agent. Une perte estimée par la CRC Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées à 6,6 ETP alors que les absences pour maladie, maternité et accidents s'élèvent par ailleurs à 39 jours par an...

## Moins de 1 500 heures

Hors normes, ces pratiques ne sont pourtant pas si rares. Elles ont été relevées au moins en partie par les magistrats financiers à Chilly-Mazarin, Orly, Montoux, Saint-Lô, Aimargues, Bron ou Nice pour ne citer que quelques rapports d'observations récents.

Dans leurs réponses aux CRC, les maires de ces communes promettent de revoir ces régimes avantageux, mais pas tous. Maire de Bron jusqu'en 2015, la sénatrice Annie Guillemot (PS) invoquait pour les maintenir la grande disponibilité des agents communaux les week-ends, jours fériés et hors des horaires habituels d'ouverture des services. Un argument discutable quand les dotations diminuent et la dette augmente.

A Goussainville (31 200 hab., Val-d'Oise), les 653 agents n'ont effectué, en 2013, que 1 498 heures, soit 109 heures de moins que le régime légal. Les autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux s'élevaient à 7 jours au lieu de 5 habituellement pour mariage, 5 jours au lieu de 3 pour une naissance, 6 jours au lieu de 5 pour un enfant malade sans compter 3 mois de congés « libérables » avant la retraite. Une liste à laquelle s'ajoutent des congés d'ancienneté de un à 5 jours dès cinq ans de service et une semaine de plus après 25 ans.

Or les heures « sup » ont coûté de 658 000 à 833 000 euros par an dans cette ville, sans contrôle automatisé du « service fait » pourtant obligatoire en cas de paiement d'heures supplémentaires – une quinzaine d'agents effectuant plus que les 25 heures mensuelles autorisées... En 2015, le maire, davantage préoccupé par des emprunts toxiques depuis son élection en 2009, a promis aux magistrats financiers d'acheter des badgeuses pour, enfin, rationaliser le temps de travail des agents municipaux, après avis du comité technique.

## FOCUS

### « Harmoniser et réguler sans jeter le discrédit »

Président de l'ADRHGCT <sup>(4)</sup> et directeur général adjoint chargé des RH et du dialogue social de Clermont-Ferrand, Johan Theuret a été auditionné par la mission sur le temps de travail des fonctionnaires.

### Que penser des chambres régionales des comptes qui convertissent l'écart entre temps de travail effectif et durée légale en équivalents – temps plein (ETP) ?

Ce n'est pas si simple. Le delta entre durées effective et légale, souvent de 20 heures par an, ne fait pas économiser mécaniquement des postes : 100 ETP ne sont pas 100 postes car le temps gagné peut se répartir sur 1 000 agents. Quel travail réel rapportent quelques minutes de plus par jour ?

### Auditionné par la mission « Laurent », qu'avez-vous souligné ?

L'ADRHGCT a rappelé que nombre d'agents ne comptent pas leurs heures par sens du service public. Nous avons toutefois demandé l'harmonisation des réductions de temps de travail liées à des sujétions, aujourd'hui laissées à la discrétion des employeurs. Elles nécessitent un cadrage national, les autorisations spéciales d'absence aussi, pour mieux les réguler. Leur durée n'est pas toujours fixée faute de décrets et certaines sont des créations locales. Le volume des compensations devrait être prévu pour éviter des abus. Autre question épineuse, la surrémunération des temps partiels à 80 et 90 % ne nous paraît plus justifiée. Un poste à 80 % devrait être rémunéré 80 % et non 85,7 %.

### Faut-il généraliser les badgeuses ?

La réponse technique ne peut être la seule, notamment sur les sites éclatés. Les heures supplémentaires traduisent aussi une hausse d'activité liée aux saisons ou événements. Elles sont parfois favorisées par les réductions d'effectifs. On pourrait les limiter aux 25 heures réglementaires, mais il ne faut pas les discréditer. Elles sont justifiées par l'efficacité du service public, les astreintes, les horaires décalés. On doit les contrôler, sans attendre un gain énorme au regard des enjeux. Il faut plutôt harmoniser, inciter à l'annualisation et développer les plages variables.

**Circulaire du 31 mars 2017**

**relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants  
de la fonction publique**

NOR : RDFS1710891C

**La ministre de la fonction publique**

à

**Mesdames et Messieurs les ministres,**

**Madame et Messieurs les préfets de région,**

**Mesdames et Messieurs les préfets de département**

**(Métropole et départements d'outre-mer),**

**Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé**

**Résumé** : La présente circulaire rappelle les grands principes de la réglementation applicable aux obligations annuelles de travail, aux autorisations spéciales d'absence, aux modalités d'attribution des jours de réduction du temps de travail, aux heures supplémentaires et aux astreintes.

Le dialogue social entre les représentants du personnel et les employeurs doit permettre de faire du temps de travail un levier essentiel de l'adaptation du service public aux besoins des usagers, avec un examen régulier des horaires d'ouverture des services au public, d'une meilleure organisation du travail et d'une meilleure qualité de vie au travail des agents, grâce notamment au développement des chartes du temps.

Pour diffuser largement la réglementation et sensibiliser aux enjeux liés au temps de travail rappelés par la présente circulaire, la formation et l'information des agents sont des pivots essentiels que les employeurs sont invités à développer.

Enfin, le suivi du temps de travail dans la fonction publique sera renforcé avec le lancement d'un groupe de travail statistique pour définir les indicateurs pertinents et une évaluation de la présente circulaire prévue dans les deux ans.

**Mots-clés** : temps de travail, conditions de travail

Quinze ans après la réforme du temps de travail, le Gouvernement a souhaité réaliser un état des lieux du temps de travail des agents publics dans les trois versants de la fonction publique.

Remis en mai 2016, le rapport de la mission présidée par Monsieur Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dresse un bilan de la mise en œuvre de cette réforme dans la fonction publique et émet des recommandations. Ce rapport, d'une part, met en évidence l'impact des spécificités des missions du service public sur les régimes de temps de travail des agents publics. D'autre part, il relève des situations de mauvaise application de la réglementation et insiste sur la nécessité de faire évoluer

l'organisation du travail au regard tant des nouvelles attentes des usagers que de celles des agents publics, en rappelant le principe d'exemplarité du service public et de la fonction publique qui l'incarne.

Compte tenu des recommandations émises par ce rapport, un rappel des principales règles encadrant le temps de travail dans la fonction publique s'avère nécessaire. J'invite fermement les employeurs publics, en cas de besoin, au regard de la diversité des situations et des spécificités des missions qui leur incombent et de l'organisation de leurs services, à réexaminer les dispositifs en place sur le temps de travail en poursuivant deux objectifs : adapter les organisations de travail aux besoins des usagers et favoriser une meilleure qualité de vie au travail des agents publics. Cet examen ne pourra être conduit que dans le cadre d'un dialogue approfondi avec les représentants des personnels.

Enfin, la complexité de la réglementation relative au temps de travail suppose une formation renouvelée de l'encadrement et une information régulière des agents. Il est rappelé que le portail de la fonction publique<sup>1</sup> fournit tout renseignement utile sur le sujet, notamment en matière réglementaire.

1. Le respect de la réglementation est nécessaire pour garantir l'exemplarité de la fonction publique et l'égalité entre les agents des trois versants.

Il est de la responsabilité des employeurs publics de veiller au respect des obligations annuelles de travail de leurs agents.

### 1.1 Les obligations annuelles de travail

En application de la réglementation en vigueur<sup>2</sup>, la durée de travail effectif est fixée à 35 heures par semaine et à 1 607 heures par an.

Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif, heures supplémentaires non comprises, pour l'ensemble des agents publics des trois versants. Cette obligation légale constitue le pivot du droit applicable en matière de temps de travail. La durée annuelle de 1 607 heures peut être réduite pour tenir compte des sujétions spécifiques liées à la nature des missions par arrêté interministériel<sup>3</sup> dans la fonction publique de l'Etat, par délibération de la collectivité dans la fonction publique territoriale ou dans les cas précisés par le décret du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail pour la fonction publique hospitalière. Ainsi il existe des régimes particuliers dans les trois versants de la fonction publique liés au travail de nuit, du dimanche ou les jours fériés, qui justifient des plafonds réglementaires spécifiques.

Concernant plus spécifiquement les collectivités territoriales, celles-ci bénéficient, en application de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 créé par la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, de la possibilité de maintenir, par délibération expresse prise après avis du comité technique, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 précitée.

Sans préjudice des sujétions spécifiques rappelées ci-dessus, cette faculté doit pouvoir être réexaminée au regard de l'évolution des besoins des usagers et des agents eux-mêmes. Les collectivités territoriales concernées – certaines d'entre elles ont d'ores et déjà engagé cette

---

<sup>1</sup> <http://www.fonction-publique.gouv.fr/regimes-de-travail>

<sup>2</sup> 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'Etat et dans la magistrature, également applicable à la fonction publique territoriale en application de l'article 1er du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ; décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

<sup>3</sup> 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'Etat et dans la magistrature

démarche - pourront revoir les dérogations existantes, dès lors que la démarche est conduite dans le respect du dialogue social avec les représentants des personnels.

## 1.2 Les autorisations spéciales d'absence

Les autorisations spéciales d'absence (A.S.A) permettent à l'agent de s'absenter de son service alors qu'il aurait dû exercer ses fonctions, lorsque les circonstances le justifient.

Certaines autorisations spéciales d'absence sont prévues par la loi ou le règlement. Elles peuvent être de droit ou accordées sous réserve des nécessités de service.

Il est rappelé le rôle en matière de dialogue social des autorisations d'absence accordées pour l'exercice du droit syndical. A ce titre, comme l'indique la circulaire SE1 2014-2 du 3 juillet 2014 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique de l'Etat, « *il est indispensable que les représentants syndicaux disposent d'un temps suffisant pour remplir leur mission* ».

Les autres autorisations spéciales d'absence, mentionnées au travers de circulaires et d'instructions ou de délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, constituent une faculté, accordée par le chef de service ou par l'autorité investie du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière, en fonction de situations individuelles particulières, et sous réserve des nécessités de service.

Depuis ces quinze dernières années, il a été constaté une augmentation des motifs d'octroi des ASA et, en conséquence, du nombre de jours accordés avec une prise en compte insuffisante de la durée annuelle du travail désormais prévue par la réglementation.

Il appartient au chef de service dans la fonction publique de l'Etat, à l'autorité investie du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière ou à l'autorité territoriale de prendre toutes mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de son service<sup>4</sup> ; à cet égard, il ne peut accorder d'autorisations d'absence qu'au regard de la nécessité de garantir la continuité du service public, tout en prenant en compte les situations personnelles de chacun des agents.

La réglementation applicable aux autorisations d'absence est rappelée ci-dessous :

- le chef de service ou l'autorité investie du pouvoir de nomination est appelé à privilégier le recours aux facilités horaires compensées ou aux jours de réduction de temps de travail (RTT) quand ils existent ;
- les autorisations spéciales d'absence sont à prendre lors de la survenance de l'évènement pour lequel elles sont accordées. Elles ne peuvent être reportées à une autre date ni être octroyées quand l'agent est en congé pour maladie ou absent pour tout autre motif régulier ;
- les ASA ne génèrent pas de jours de réduction du temps de travail, sauf celles relatives à l'exercice du droit syndical prises en application de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et celles pour lesquelles la loi ou le règlement prévoit qu'elles sont assimilées à du temps de travail effectif<sup>5</sup>.

## 1.3 Modalités d'attribution des jours de réduction de temps de travail (RTT)

Dans les trois versants de la fonction publique<sup>6</sup>, le temps de travail effectif s'entend comme « *le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives, sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* ».

---

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, Jamart, 7 février 1936

<sup>5</sup> Décret n°82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique, décret n°2014-1624 du 24 décembre 2014 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale, décret n°86-660 du 19 mars 1986 relatif à l'exercice du droit syndical dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière



Actuellement, il existe des différences dans les modalités d'application de la réglementation quant à l'attribution des jours de repos compensateurs applicables dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT).

Les jours de réduction du temps de travail (RTT) ne sont accordés qu'en contrepartie d'une durée de travail supérieure à 35 heures hebdomadaires.

Quel qu'en soit le motif, les jours non travaillés – sous réserve de certaines autorisations d'absence, cf. point 1.2 – n'ont pas vocation à être considérés comme du temps de travail effectif et par voie de conséquence, n'ouvrent pas droit à des jours de réduction du temps de travail.

Il revient à l'employeur d'effectuer un décompte régulier des jours de travail effectif et d'adapter les logiciels de gestion du temps de travail disponibles, afin d'être en mesure d'actualiser les droits ouverts au titre de l'ARTT.

#### 1.4 Les heures supplémentaires

Sont considérées comme des heures supplémentaires celles effectuées, à la demande du chef de service, en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail.

Il est rappelé que les heures supplémentaires ne peuvent être déclenchées que sur demande du supérieur hiérarchique et dans le respect de la réglementation nationale et européenne sur la durée maximale du travail.

Il appartient au chef de service de formaliser sa demande auprès de chacun de ses collaborateurs pour que les heures effectuées soient considérées comme des heures supplémentaires et de veiller au décompte des horaires des agents.

#### 1.5 Les dispositifs d'astreintes

Dans les trois versants de la fonction publique, les astreintes sont organisées pour faire face à des urgences et des imprévus et donnent lieu à des compensations, en temps ou en rémunération, dans des conditions très variables entre les employeurs.

Je vous demande de procéder à une évaluation régulière des dispositifs d'astreintes, en ce qui concerne leur nécessité, leur organisation concrète et, le cas échéant, les modalités de leur compensation, dans le respect des droits des agents mobilisés.

## 2. Le temps de travail comme levier de l'adaptation du service public aux besoins des usagers, d'une meilleure organisation du travail et d'une meilleure qualité de vie au travail des agents

### 2.1 L'adaptation continue du service public aux besoins des usagers.

L'adaptation de l'administration aux besoins des usagers et l'adaptation en conséquence de l'organisation des services sont inhérentes au service public et à la fonction publique. Ainsi, un examen régulier des horaires d'ouverture des services au public au regard des besoins des usagers constitue une exigence pour l'ensemble des employeurs publics. Ces derniers sont appelés à poursuivre le dialogue engagé avec les représentants des personnels pour garantir ce principe.

De même, les services soumis à des variations saisonnières d'activité sont conduits à adapter leurs organisations de travail afin de répondre efficacement aux besoins des usagers mais également de mieux lisser la charge de travail des agents sur l'année.

---

<sup>6</sup> Article 2 du décret 2000-815 précité (fonction publique de l'Etat), également applicable à la fonction publique territoriale (article 1er du décret 2001-623 précité) ; article 5 alinéa 1 du décret 2002-4 précité pour la fonction publique hospitalière.

## 2.2 La généralisation des chartes du temps.

La circulaire du 8 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du protocole d'accord du 8 mars 2013 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique prévoit explicitement la mise en *place* « *de chartes du temps prenant en compte les nécessités d'organisation du travail et les souhaits des personnels, en concertation avec les représentants du personnel et l'encadrement* ».

Sans se substituer aux règlements intérieurs, qui fixent précisément les règles et cycles de travail, les chartes de gestion du temps conduisent à associer étroitement les agents et leurs représentants à la mise en œuvre de la réglementation du temps de travail.

Les chartes doivent permettre une meilleure prise en compte des impacts liés aux technologies de l'information et de la communication sur les conditions d'exercice des fonctions et sur la vie personnelle et préciser les modalités de mise en œuvre du droit à la déconnexion. Elles doivent également garantir l'adéquation entre l'organisation du travail et les besoins des usagers.

L'élaboration des chartes du temps de travail et leur suivi régulier constituent nécessairement un temps fort du dialogue social.

Je rappelle qu'aux termes de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, le temps de travail, parce qu'il est un élément essentiel des conditions et de l'organisation du travail, constitue un objet de négociation entre les organisations syndicales de fonctionnaires et les employeurs.

## 3. Organiser les formations et informer les agents

### 3.1 Renouveler la formation de l'encadrement

Au-delà de la formation initiale, quand elle existe, de l'encadrement, qui a vocation à comporter des modules spécifiques à la réglementation du temps de travail, le développement de modules de formation continue est essentiel pour assurer l'appropriation de cette réglementation complexe par les cadres.

De nombreux employeurs se sont d'ores et déjà engagés dans des actions de formation continue, avec par exemple le recours à des sessions spécifiques ou la diffusion de supports pédagogiques. Ces initiatives doivent être généralisées afin de permettre à chaque cadre de disposer d'une connaissance actualisée de la réglementation.

### 3.2 Les outils d'information des agents

Les agents doivent régulièrement être informés sur la réglementation, en priorité ceux rejoignant la fonction publique. Les outils d'information existants seront recensés par la DGAFP et diffusés aux employeurs.

### 3.3 Le rôle essentiel de l'encadrement de proximité

L'encadrement de proximité a la responsabilité d'assurer le respect de la réglementation du temps de travail. Il lui appartient également de faire connaître ces règles aux agents placés sous sa responsabilité.

Pour remplir cette mission, l'encadrement de proximité est appelé à exploiter les données disponibles dans les systèmes d'information RH, à assurer un suivi de la répartition du travail au sein des équipes, à gérer les agents de façon personnalisée et à engager sur cette base une réflexion plus large. Cette réflexion est d'autant plus utile que les processus et organisations du travail ont beaucoup évolué, sous l'effet de la transformation numérique, du développement de nouvelles formes de travail comme le télétravail et de nouveaux modes de management plus participatifs.

#### 4. La pérennisation du suivi statistique

##### 4.1 Un suivi statistique renforcé.

Un groupe de travail se réunira, au 1<sup>er</sup> semestre 2017, sous l'égide de la DGAFP, afin d'élaborer des outils statistiques pertinents et communs aux trois versants de la fonction publique. Ces outils permettront d'améliorer la connaissance statistique du temps de travail dans la fonction publique, de faciliter les comparaisons entre les trois versants et de mieux cibler les adaptations réglementaires éventuellement nécessaires. L'évaluation du temps de travail dans l'ensemble de la fonction publique sera, grâce à ces outils, organisée à échéances régulières.

##### 4.2 Une première évaluation à échéance de deux ans.

Un bilan de la présente circulaire sera réalisé dans les deux ans à compter de sa publication.

\*

Je vous serais obligée de bien vouloir assurer largement la diffusion de la présente circulaire au sein de vos services et en outre, pour les préfets, auprès des collectivités territoriales de votre département et de leurs établissements publics et, pour les directeurs généraux des agences régionales de santé, aux établissements publics de santé.



Annick GIRARDIN

## TEMPS DE TRAVAIL

# La ville d'Antony revoit sa politique de gestion des heures supplémentaires

Publié le 16/06/2017 • Par [Mariette Kammerer](#) • dans : [Dossiers Emploi](#), [Régions](#), [Toute l'actu RH](#)



**Grâce à un logiciel de déclaration et à un système d'attribution transparent des heures supplémentaires, la ville d'Antony les répartit plus équitablement et réussit à éviter les dépassements.**

[Antony (Hauts-de-Seine) 950 agents • 61 603 hab.]

En 2014-2015, la ville d'Antony s'est trouvée confrontée à deux problèmes. Son système de déclaration manuelle des heures supplémentaires souffrait d'un manque de contrôle et ouvrait la porte à des dérives. En effet, 10 % de ses agents dépassaient régulièrement le plafond mensuel de 25 heures supplémentaires, ce qui lui a valu un rappel à l'ordre du Trésor public. Ces dépassements étaient liés, notamment, au travail des agents sur des manifestations publiques organisées le week-end ou en soirée – carnaval, fête de la musique, manifestations sportives, etc.

« C'est un choix de la municipalité de faire appel en priorité à nos agents pour ces événements plutôt qu'à des vacataires, explique Gérard Bensaïd, directeur général des services, mais ces missions étaient attribuées par habitude à un petit nombre d'agents, toujours les mêmes, faisant exploser les compteurs », reconnaît-il.

## Un meilleur contrôle

---

La collectivité a mis en place un nouveau logiciel « H Sup » permettant un meilleur contrôle des heures supplémentaires réalisées. « Chaque agent qui saisit sa demande dans le logiciel doit renseigner la date, l'horaire, le service utilisateur et le motif précis des heures qui seront effectuées », explique Pascale Cross, DRH. La demande est automatiquement envoyée au N+1, qui valide ou non, en motivant son refus par une nécessité de service. « Cette validation évite qu'un agent accepte des heures ailleurs alors que son service d'origine a besoin de lui », ajoute-t-elle.

La demande validée est transmise à la direction des ressources humaines puis automatiquement entrée dans l'outil « paye et gestion des temps ». « Ce logiciel est un dispositif de contrôle de gestion qui permet de connaître précisément dans quelles circonstances sont utilisées les heures supplémentaires et donc de déterminer le coût des différentes manifestations, ce qui auparavant était difficile », ajoute Gérard Bensaïd.

## Procédure redéfinie

---

En parallèle, la direction des ressources humaines a redéfini depuis mars 2016 sa procédure d'attribution des heures supplémentaires sur des manifestations publiques. « Désormais, toutes les offres de missions sont publiées sur l'intranet et les agents postulent en renvoyant un formulaire », indique Stéphanie Humbert, directrice générale adjointe des services « culture, jeunesse, sport et animation ». Son assistante, qui centralise et traite les demandes, veille à en faire bénéficier un maximum d'agents.

À l'aide d'un tableau récapitulatif, elle donne la priorité à ceux qui n'ont pas encore participé et répartit équitablement les dimanches, très demandés car payés double. Elle vérifie, toujours dans le logiciel, que la personne n'a pas atteint son quota d'heures. « Aujourd'hui, la procédure d'attribution est transparente et se base sur des critères objectifs, se satisfait Stéphanie Humbert, cela nous a permis d'ouvrir les missions à de nouveaux services. »

En un an, 76 agents de 27 services ont pris part à 12 manifestations. Mais avec 392 demandes pour seulement 191 missions, cette ouverture a provoqué quelques grincements de dents. « Les agents qui effectuaient 70 heures supplémentaires par mois acceptent mal de devoir partager, constate Stéphanie Humbert, mais pour être équitable et respectueux du cadre légal c'est une nécessité, et les syndicats l'ont bien compris. »

FOCUS

### **« Nous avons fait de la pédagogie et beaucoup communiqué »**

---

Pascale Cross, DRH

Pour accompagner ces changements, nous avons dû faire de la pédagogie, car les chefs de service avaient leurs habitudes. Nous les avons réunis afin de rappeler le cadre réglementaire des heures supplémentaires et leur avons expliqué le fonctionnement ainsi que l'intérêt du logiciel pour endiguer les dépassements et mieux contrôler les dépenses. Nous avons défendu la nécessité d'une procédure transparente et équitable d'attribution des missions sur des événements municipaux pour éviter le copinage. Élargir l'accès à ces missions représente un moyen de valoriser de nouveaux agents et de développer leurs compétences. Nous avons aussi beaucoup communiqué dans notre journal interne à l'intention des agents. Ces arguments ont convaincu les plus réticents. Un an après, nous sommes satisfaits de ces mesures de transparence et de bonne gestion.

## DOCUMENT 8



En savoir plus sur ce texte...

JORF n°0036 du 12 février 2016  
texte n° 63

### **Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature**

NOR: RDFF1519812D

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/2/11/RDFF1519812D/jo/texte>

Alias: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/2/11/2016-151/jo/texte>

Publics concernés : agents publics civils dans les trois versants de la fonction publique, magistrats.  
Objet : conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.  
Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.  
Notice : le télétravail est un mode d'organisation du travail dont l'objectif est de mieux articuler vie personnelle et vie professionnelle. Le décret détermine ses conditions d'exercice : quotité des fonctions pouvant être exercées sous la forme du télétravail, nécessité d'une demande de l'agent, durée de l'autorisation, mentions que doit comporter l'acte d'autorisation. Sont exclues du champ d'application du présent décret les autres formes de travail à distance (travail nomade, travail en réseau...).

Références : le présent décret, pris en application de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, et les décrets qu'il modifie peuvent être consultés dans leur version issue de cette modification, sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique,

Vu le code du travail, notamment son article R. 4121-1 ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 8 bis, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Vu la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 modifiée relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, notamment son article 133 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 modifié relatif aux commissions administratives paritaires ;

Vu le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique ;

Vu le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 91-155 du 6 février 1991 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

Vu le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature ;

Vu le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 modifié relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions

statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;  
Vu l'avis du Conseil commun de la fonction publique en date du 24 septembre 2015 ;  
Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes du 10 septembre 2015 ;  
Le Conseil d'Etat (section de l'administration) entendu,  
Décrète :

## **Article 1**

Les dispositions du présent décret s'appliquent aux fonctionnaires et aux agents publics non fonctionnaires régis par la loi du 13 juillet 1983 susvisée et aux magistrats de l'ordre judiciaire régis par l'ordonnance du 22 décembre 1958 susvisée.

## **Article 2**

Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux de son employeur sont réalisées hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication.  
Le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou, éventuellement, dans des locaux professionnels distincts de ceux de son employeur public et de son lieu d'affectation.  
Les périodes d'astreintes mentionnées à l'article 5 du décret du 25 août 2000 susvisé, à l'article 5 du décret du 12 juillet 2001 susvisé et à l'article 20 du décret du 4 janvier 2002 susvisé ne constituent pas du télétravail au sens du présent décret.

## **Article 3**

La quotité des fonctions pouvant être exercées sous la forme du télétravail ne peut être supérieure à trois jours par semaine. Le temps de présence sur le lieu d'affectation ne peut être inférieur à deux jours par semaine.  
Les seuils définis au premier alinéa peuvent s'apprécier sur une base mensuelle.

## **Article 4**

A la demande des agents dont l'état de santé le justifie et après avis du médecin de prévention ou du médecin du travail, il peut être dérogé pour six mois maximum aux conditions fixées par l'article 3. Cette dérogation est renouvelable une fois après avis du médecin de prévention ou du médecin du travail.

## **Article 5**

L'exercice des fonctions en télétravail est accordé sur demande écrite de l'agent. Celle-ci précise les modalités d'organisation souhaitées, notamment les jours de la semaine travaillés sous cette forme ainsi que le ou les lieux d'exercice.  
Le chef de service, l'autorité territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination apprécie la compatibilité de la demande avec la nature des activités exercées, l'intérêt du service et, lorsque le télétravail est organisé au domicile de l'agent, la conformité des installations aux spécifications techniques précisées par l'employeur.  
La durée de l'autorisation est d'un an maximum. L'autorisation peut être renouvelée par décision expresse, après entretien avec le supérieur hiérarchique direct et sur avis de ce dernier. En cas de changement de fonctions, l'agent intéressé doit présenter une nouvelle demande.  
L'autorisation peut prévoir une période d'adaptation de trois mois maximum.  
En dehors de la période d'adaptation prévue à l'alinéa précédent, il peut être mis fin à cette forme d'organisation du travail, à tout moment et par écrit, à l'initiative de l'administration ou de l'agent, moyennant un délai de prévenance de deux mois. Dans le cas où il est mis fin à l'autorisation de télétravail à l'initiative de l'administration, le délai de prévenance peut être réduit en cas de nécessité du service dûment motivée. Pendant la période d'adaptation, ce délai est ramené à un mois.  
Le refus opposé à une demande initiale ou de renouvellement de télétravail formulée par un agent exerçant des activités éligibles fixées par l'un des actes mentionnés à l'article 7 ainsi que l'interruption du télétravail à l'initiative de l'administration doivent être précédés d'un entretien et motivés.

## **Article 6**

Les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient des mêmes droits et obligations que les agents exerçant sur leur lieu d'affectation.  
L'employeur prend en charge les coûts découlant directement de l'exercice des fonctions en télétravail, notamment le coût des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci.

## Article 7

I. - Un arrêté ministériel pour la fonction publique de l'Etat, une délibération de l'organe délibérant pour la fonction publique territoriale, une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour la fonction publique hospitalière, pris après avis du comité technique ou du comité consultatif national compétent, fixe :

1° Les activités éligibles au télétravail ;

2° La liste et la localisation des locaux professionnels éventuellement mis à disposition par l'administration pour l'exercice des fonctions en télétravail, le nombre de postes de travail qui y sont disponibles et leurs équipements ;

3° Les règles à respecter en matière de sécurité des systèmes d'information et de protection des données ;

4° Les règles à respecter en matière de temps de travail, de sécurité et de protection de la santé ;

5° Les modalités d'accès des institutions compétentes sur le lieu d'exercice du télétravail afin de s'assurer de la bonne application des règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité ;

6° Les modalités de contrôle et de comptabilisation du temps de travail ;

7° Les modalités de prise en charge, par l'employeur, des coûts découlant directement de l'exercice du télétravail, notamment ceux des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci ;

8° Les modalités de formation aux équipements et outils nécessaires à l'exercice du télétravail ;

9° La durée de l'autorisation mentionnée à l'article 5 si elle est inférieure à un an.

II. - Dans les directions départementales interministérielles, les conditions de mise en œuvre du télétravail prévues au I font l'objet d'un arrêté du Premier ministre, pris après avis du comité technique des directions départementales interministérielles.

III. - Les modalités de mise en œuvre du télétravail fixées aux 1° à 9° du I sont précisées en tant que de besoin, dans chaque service ou établissement, après consultation du comité technique ou du comité consultatif national compétent.

IV. - Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétents et la commission des conditions de travail commune aux personnels de direction de la fonction publique hospitalière sont informés des avis rendus par les comités techniques ou les comités consultatifs nationaux en application du présent article.

## Article 8

I. - L'acte autorisant l'exercice des fonctions en télétravail mentionne :

1° Les fonctions de l'agent exercées en télétravail ;

2° Le lieu ou les lieux d'exercice en télétravail ;

3° Les jours de référence travaillés, d'une part, sous forme de télétravail et, d'autre part, sur site, compte tenu du cycle de travail applicable à l'agent, ainsi que les plages horaires durant lesquelles l'agent exerçant ses activités en télétravail est à la disposition de son employeur et peut être joint, par référence au cycle de travail de l'agent ou aux amplitudes horaires de travail habituelles ;

4° La date de prise d'effet de l'exercice des fonctions en télétravail et sa durée ;

5° Le cas échéant, la période d'adaptation prévue à l'article 5 et sa durée.

II. - Lors de la notification de l'acte mentionné au I, le chef de service remet à l'agent intéressé :

1° Un document d'information indiquant les conditions d'application à sa situation professionnelle de l'exercice des fonctions en télétravail, notamment :

a) La nature et le fonctionnement des dispositifs de contrôle et de comptabilisation du temps de travail ;

b) La nature des équipements mis à disposition de l'agent exerçant ses activités en télétravail et leurs conditions d'installation et de restitution, les conditions d'utilisation, de renouvellement et de maintenance de ces équipements et de fourniture, par l'employeur, d'un service d'appui technique ;

2° Une copie des règles mentionnées à l'article 7 et un document rappelant ses droits et obligations en matière de temps de travail et d'hygiène et de sécurité.

## Article 9

Le télétravail fait l'objet d'un bilan annuel présenté aux comités techniques et aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétents.

Les risques liés aux postes en télétravail sont pris en compte dans le document mentionné à l'article R. 4121-1 du code du travail.

## Article 10

Dans la fonction publique de l'Etat, la commission administrative paritaire ou la commission consultative paritaire compétentes peuvent être saisies, par l'agent intéressé, du refus opposé à une demande initiale ou de renouvellement de télétravail formulée par celui-ci pour l'exercice d'activités éligibles fixées par l'un des actes mentionnés à l'article 7 ainsi que de l'interruption du télétravail à l'initiative de l'administration, dans les conditions prévues respectivement par le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 susvisé et le décret du 17 janvier 1986 susvisé.

## Article 11

L'article 52 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 susvisé est complété par un alinéa ainsi rédigé :



« La délégation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut réaliser cette visite sur le lieu d'exercice des fonctions en télétravail. Dans le cas où l'agent exerce ses fonctions en télétravail à son domicile, l'accès au domicile du télétravailleur est subordonné à l'accord de l'intéressé, dûment recueilli par écrit. »

## **Article 12**

Après le troisième alinéa de l'article 40 du décret du 10 juin 1985 susvisé, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :  
« La délégation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail peut réaliser cette visite sur le lieu d'exercice des fonctions en télétravail. Dans le cas où l'agent exerce ses fonctions en télétravail à son domicile, l'accès au domicile du télétravailleur est subordonné à l'accord de l'intéressé, dûment recueilli par écrit. »

## **Article 13**

Les dispositions du second alinéa de l'article 9 ne sont pas applicables à Mayotte.

## **Article 14**

Le ministre des affaires étrangères et du développement international, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de la défense, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, la ministre de la culture et de la communication, le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports et la ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 11 février 2016.

Manuel Valls

Par le Premier ministre :

La ministre de la décentralisation et de la fonction publique,

Marylise Lebranchu

Le ministre des affaires étrangères et du développement international,

Laurent Fabius

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Ségolène Royal

La ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,

Najat Vallaud-Belkacem

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Jean-Jacques Urvoas

Le ministre des finances et des comptes publics,

Michel Sapin

Le ministre de la défense,

Jean-Yves Le Drian

La ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes,

Marisol Touraine

La ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social,

Myriam El Khomri

Le ministre de l'intérieur,

Bernard Cazeneuve

Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement,

Stéphane Le Foll

Le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique,

Emmanuel Macron

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité,

Sylvia Pinel

La ministre de la culture et de la communication,

Fleur Pellerin

Le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports,

Patrick Kanner

La ministre des outre-mer,

George Pau-Langevin

# La Fonction publique encore en retard sur le droit innovant à la déconnexion

Droits et obligations



**78 % des cadres consultent leurs communications professionnelles pendant les week-ends et les vacances. Avec la création d'un droit à la déconnexion, le législateur entend désormais donner la possibilité à un salarié de ne pas être joignable en permanence pour des motifs liés à son travail.**

Le droit à la déconnexion assure la possibilité à un salarié en dehors des heures de travail, de se couper des outils numériques qui le rendent joignable dans le cadre professionnel (Internet, téléphone mobile...). Dans le secteur privé, ce droit est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les salariés cadres. Pour les agents des administrations, il n'existe pas par contre à ce jour d'obligation réglementaire en ce sens. Le droit à la déconnexion relève néanmoins pour le secteur public d'un enjeu social qui ne manquera pas de se poser prochainement dans le cadre des questions liées à la qualité de vie au travail.

# L'accès permanent aux outils de communication professionnelle est source de stress

---

80 % des salariés pensent que la possibilité d'un accès permanent et simplifié aux outils de communication professionnelle (e-mails, téléphone, sms) est pour eux source de stress supplémentaire (y compris en dehors du temps de travail) et est vécue de manière anxiogène. 29 % pointent aussi des dommages collatéraux, évoquant « une source d'agacement pour les proches ».

Les raisons pour lesquelles les cadres consultent pendant leurs vacances ou week-ends des communications professionnelles sont les suivantes : pour s'assurer qu'il n'y a pas de problèmes en leur absence, pour éviter d'être débordé au retour, pour ne pas manquer une opportunité professionnelle, pour éviter des remarques d'un supérieur hiérarchique ou pour éviter des remarques des collègues.

Les TIC permettent aux salariés une plus grande efficacité dans leur travail, mais elles sont aussi responsables de l'augmentation de la charge de travail (e-mails, reporting, transfert de charges administratives) et de son intensification, car les salariés peuvent être joignables en permanence. Or le travail réalisé à la maison, dans des lieux tiers ou dans les transports n'est en général ni reconnu, ni comptabilisé, et dépasse très souvent les limites horaires imposées par la loi.

---

## Un droit officiel à la déconnexion parfois non appliqué

---

La reconnaissance officielle du droit à la déconnexion ([loi Travail du 8 août 2016](#)) constitue un levier de premier plan pour limiter les situations de stress lié à l'accès permanent aux outils de communication professionnelle. La difficulté principale d'application résulte du fait qu'il n'y a pas d'obligation de conclusion par rapports aux impératifs législatifs. L'employeur peut ainsi seulement décider de l'inscrire dans une charte unilatérale. Le contenu de ce droit aurait donc dû être défini plus clairement dans la loi.

Les salariés du secteur privé ont la possibilité d'informer l'Inspection du travail compétente et de lui demander d'intervenir afin de procéder à une mise en demeure pour faire respecter les durées maximales de travail et les temps de repos, soit afin de dresser un procès-verbal d'infraction à la durée du travail. L'employeur doit également prévoir des formations et sensibilisations à destination des salariés et de l'encadrement. Les employeurs doivent porter à la connaissance des salariés la nécessité d'un usage raisonnable des outils numériques.

Paradoxalement, l'utilisation dans le cadre du temps de travail des outils de communication professionnelle a un impact positif sur la qualité de vie au travail. 64 % des cadres considèrent en effet qu'elle permet d'améliorer la qualité de vie au travail. Une bonne application du droit à la déconnexion relève d'une coresponsabilité du salarié et de l'employeur. Il doit être mis en place de manière concertée avec les représentants du personnel. Ce n'est donc pas le principe d'un usage des nouvelles technologies dans l'environnement professionnel qui est remis en question, mais le fait qu'elles contribuent à rendre poreuse la frontière séparant vie privée et vie professionnelle.

L'enjeu de ce nouveau droit est de garantir une réelle déconnexion par rapport à la vie professionnelle. L'intérêt est de préserver la vie privée et la santé des salariés. Mais son application effective dans les administrations continue toujours à se heurter à un des principes directeurs du service public : la continuité d'activité.

---

**Adresse de l'article :** <http://archives.lagazettedescommunes.com/35320157/saint-brieuc-cotes-d-armor-1-200-agents-45-300-hab-en-consultant-son-equipe-en-amont-un-chef-de-service-a-evite-le-conflit-sur-le-temps-de-travail>

---

## Management

# Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) 1 200 agents 45 300 hab. - En consultant son équipe en amont, un chef de service a évité le conflit sur le temps de travail

Par Hélène Huteau

Le chef du service de la propreté a réussi à limiter les impacts de la grève en repensant avec ses agents leur temps de travail, avant les nouvelles contraintes.

Armand Le Jouanard, chef du service de la propreté de Saint-Brieuc, a reçu un trophée de l'Association des villes pour la propreté urbaine le 8 novembre pour saluer son mode de management face à la crise sociale qui a touché sa ville en 2016. Ce manager a anticipé le conflit, en réunissant très tôt ses 42 agents sur la meilleure façon d'intégrer la nouvelle contrainte sur le temps de travail : une augmentation imposée équivalente à deux semaines, soit 70 heures. Son initiative a évité que le fonctionnement de son service ne soit affecté par la grève.

Début 2016, la mairie de Saint-Brieuc a décidé de passer aux 35 heures réelles par semaine, au lieu de 33,30 heures effectives (lire ci-dessous) afin de réaliser des économies et ne pas remplacer des agents partant à la retraite. L'annonce de la mesure, en février, pour une application dès septembre, comme un cas de force majeure face aux contraintes budgétaires, laissait peu de temps pour mettre de l'huile dans les rouages. « En termes de pédagogie, nous sommes allés trop vite », concède la DRH, Valérie Lefresne.

## PEURS DÉSAMORCÉES

S'ensuit alors une grève sans précédent des agents municipaux qui a perturbé le quotidien de toute la ville, pendant trois semaines, en avril et mai 2016. La grogne s'est étendue à l'agglomération et a concerné jusqu'à 30 % des agents municipaux. Du fumier a été déversé devant l'hôtel de ville et la presse nationale a relayé le mécontentement.

Armand Le Jouanard l'admet, alors qu'il rentrait de vacances, il a eu un instant d'affolement. « J'ai soufflé en constatant que le fonctionnement de mon service n'était pas menacé par le mouvement », avoue-t-il. Car, au service de la propreté, la concertation avec les agents a permis de désamorcer peurs et rumeurs, expliquer les enjeux et écouter les doléances. Une simulation de planning a été coconstruite et gardée confidentielle afin de ne pas perturber les négociations syndicales.

« Après avoir discuté et débattu au sein du service, sur l'application, un seul agent restait contre. Nous l'avons convaincu sachant que nous gardions nos RTT, ce qui nous arrangeait pour la garde des enfants », raconte Sylvain Guyot, de FO. « Sur le fond, nous étions contre, mais nous n'avions pas le choix. La concertation a été bonne, pour la meilleure organisation possible », estime Michael Guillery, agent syndiqué à la CFDT.

Une réserve persiste sur le plan financier, selon Jean-Marc Mahé, encarté à la CGT : « Nous avons perdu puisque nous travaillons plus pour le même salaire et que nous effectuons un peu moins d'heures supplémentaires. »

TÉMOIGNAGE - « Le fait d'avoir pu être acteur de ses horaires a été bien perçu »

« Sur le papier, on n'atteignait pas les 1 607 heures. Pour autant, sur des manifestations, certains agents travaillent davantage et leur disponibilité est aussi beaucoup plus importante. On ne peut régler le problème en généralisant mais en individualisant. Comme nous avons l'habitude de nous réunir en petits groupes, la réunion de tous les agents n'a pas paru incongrue. Il s'est trouvé que la perte de deux jours de congés posait plus problème que d'effectuer 70 heures de plus. Après deux heures de débat, les agents ont voté à bulletins secrets sur le fait de travailler ou non sur la réorganisation. Les semaines suivantes, ils ont été force de proposition pour les 24 horaires différents. Il fallait que ce soit avantageux pour eux, comme pour le service. Il y a eu très peu de retouches. Avoir pu être acteur de ses horaires a été bien perçu. »

Une convention qui remontait à 2001

**Depuis une convention passée en 2001**, les agents municipaux de Saint-Brieuc travaillaient sur la base de 1 537 heures, soit 33,30 heures par semaine. La ville a souhaité aligner le temps de travail sur les 35 heures. Cinquante postes ont été supprimés en 2016 sur les quelque 1 200 agents de la ville. Or, « l'accord de 2001 compensait un quota de jours fériés et d'heures supplémentaires non pris en charge », a rappelé le responsable syndical CFDT Thierry Savidan, dans le journal « Le Télégramme » en mai 2016. Si les agents en grève étaient minoritaires, nombre de services ont néanmoins été touchés : écoles, bâtiments, transports, fêtes, bibliothèques, soins infirmiers à domicile, ainsi que le service propreté.

# RAPPORT SUR LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE établi par Philippe LAURENT Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale – MAI 2016 –

(...)

## 3.2. L'USAGE DE LA BADGEUSE INFLUE SUR LES COMPORTEMENTS

Malgré les réticences des organisations syndicales et des salariés (du moins initialement pour ceux-ci), la badgeuse est devenue un corollaire nécessaire pour les calculs des horaires à partir du moment où a été prévue la possibilité de choisir entre des cycles et/ou de définir des plages variables<sup>89</sup>.

Dans l'Etat et ses établissements publics, le contrôle du temps de travail s'est fortement développé même si des DRH ont évoqué le coût élevé des investissements notamment en cas de dispersion géographique des services (Université Aix Marseille)<sup>90</sup>. Selon l'enquête de la mission, 60% des agents B et C badgeraient (40% pour les A). Si on ajoute les contrôles manuels et hiérarchiques, environ 10% des B et C ne seraient pas contrôlés et un tiers des A.

Dans les collectivités, le spectre des possibilités est ample mais une ligne de partage semble se dessiner entre les petites et moyennes collectivités, sans badgeage, et les plus grandes, où il est en vigueur (Paris, Marseille, Grenoble...).

Dans les hôpitaux, le débat est intense entre partisans et détracteurs du badgeage, les centres hospitaliers se tournant vers une gestion informatisée des plannings et une informatisation globale du processus de gestion des ressources humaines. Le contrôle par la hiérarchie et les collègues s'avère le plus important (70% pour les B et C pour 15% en pointage).

### 3.2.1. Un contrôle du temps de présence effectif est réalisé

Hors les personnels au forfait les agents sont généralement appelés à badger quatre fois par jour, la pause méridienne souvent pratiquée allant de 45 minutes à une heure. L'ampleur des plages horaires varie selon les ministères et les services en région. La plage variable peut commencer dès 7h30 (cas le plus fréquent) pour s'achever généralement entre 18 heures et 20 heures. Elle est fixée dans le règlement intérieur. Cette amplitude horaire permet aux agents de mieux gérer leur temps de déplacement. Les plages fixes ne sont pas identiques entre les services mais, selon les variantes, tournent autour de 9h30/10 heures jusqu'à 11h30/12 heures et reprennent entre 13h30 et 16h30. Elles correspondent aux heures où l'ensemble des agents sont présents obligatoirement dans le service. Les heures d'accueil du public pour les services concernés par cette obligation exercent un effet très structurant et priment dans les faits sur les plages variables. Par exemple, le règlement intérieur de la bibliothèque Sainte Geneviève dispose que « *afin de couvrir l'amplitude des horaires d'ouverture au public les emplois du temps individuels et des équipes sont établis en concertation avec des horaires décalés* ». A la DGFIP, les horaires sont conditionnés par la nécessité d'un accueil du public par exemple souvent à partir de 8h30 le matin : aux agents du service d'organiser leurs horaires en conséquence.

<sup>88</sup> Cela nécessiterait une adaptation des logiciels de gestion du temps et de paie.

<sup>89</sup> 5ème alinéa, article 6 du décret du 25 août 2000 relatif à la fonction publique d'Etat qui prévoit un « décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent ».

<sup>90</sup> Le ministère de la Culture n'a pas mis en place de badgeage alors qu'il offre une vaste gamme de cycles à ses agents. L'effectivité de la présence est laissée au contrôle des seuls managers de proximité. Il en va de même pour les directions centrales du ministère des Affaires sociales et de la santé, ou encore pour le ministère de la Justice, ce qui rend difficile tout suivi. Dans les services du Premier ministre coexistent dans une même sous-direction des bureaux où les agents badgent et d'autres pas.

Dans la fonction publique d'Etat, les horaires peuvent être calculés automatiquement par des logiciels souvent créés en interne par les ministères et dont un des plus connus est CASPER, émanant du ministère de l'Intérieur et qui a essaimé dans les directions départementales interministérielles et dans les DOM-COM<sup>91</sup>. Ces logiciels permettent de constater les anomalies et d'alerter le management qui convoque l'agent.

Certains services de sécurité comme la police, les surveillants pénitentiaires, les sapeurs-pompiers ne badgent pas. Ceci s'explique, comme à l'hôpital, par un mode de travail aux rythmes et aux contraintes particuliers avec des plannings de présence, d'ailleurs automatisés, établis plusieurs semaines à l'avance et par la constitution d'équipes où une absence ou un retard se décèle immédiatement.

D'après les éléments recueillis sur le terrain, le badgeage demeure aléatoire dans les collectivités territoriales. C'est chez elles que les systèmes automatisés sont plus faibles dans l'enquête de la mission à hauteur de 5% pour tous les agents. Pour les maires des petites communes, ce dispositif n'a pas de sens compte tenu de la grande proximité d'équipes réduites. Cette gestion personnalisée engendre un « sur-mesure » pragmatique dont chacun se satisfait. L'intérêt du service prime : un agent peut partir un quart d'heure en avance si cela l'arrange mais il sera présent tard lors d'une manifestation en soirée.

Pour un département, il est techniquement complexe de suivre les horaires des agents, compte tenu de leur variété et de leur répartition à supposer que cela ait un sens global : des dizaines de collèges, plusieurs centres d'exploitation routiers, des maisons du département, des établissements pour personnes âgées... Le contrôle relève du management de proximité dans l'unité en question où, à ce niveau, on retrouve de petites équipes au sein desquelles les défaillances sont vite repérées d'autant que la plupart d'entre elles accueillent du public et doivent donc répondre de normes de sécurité et/ou d'encadrement.

Dans les grandes collectivités, on retrouve la même variété de choix mais les responsables admettent qu'un système automatisé reprend du sens à partir du moment où il y a beaucoup d'agents à gérer ou une structure territoriale étendue<sup>92</sup>.

Globalement, il semble que la taille du service ou de l'institution et l'absence de contacts personnels entre managers et agents conduisent fréquemment à l'introduction de badgeuses<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup>Il existe également Octime ; AGORA à la DGFIP qui permet de centraliser les informations de temps de travail pour les 110 000 agents, Clepsydre à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), adossé au système d'information RH Agorh@, de type SAP et e-temptation en administration centrale à Bercy.

<sup>92</sup> Par exemple un parc naturel.

<sup>93</sup> On note la même diversité dans les entreprises. Toutefois, un mouvement de retrait des badgeuses dans le secteur industriel a été signalé à la mission.

### 3.2.2. Le débat apparaît difficile à trancher entre partisans et détracteurs de la badgeuse

Une ligne de fracture partage en deux parties, quasiment égales, partisans et détracteurs de la badgeuse, toutes fonctions publiques confondues.

Pour certains, le comptage généralisé du temps aurait contribué à changer le rapport des agents au travail introduisant une vision mécaniste incluant la mesure tatillonne (de part et d'autre...) du temps d'habillage, de douche, de déshabillage, des trajets internes au travail, etc. En revanche, les agents concernés apprécient l'objectivation de leur temps de travail effectif, une partie des managers aussi pour qui il n'y a plus de « pistage » systématique à effectuer.

Pour beaucoup d'élus locaux, le fait de ne pas faire badger est un choix assumé car ils préfèrent opter pour un « *système de confiance* » et redoutent la rigidité engendrée par un système comptable du temps.

La culture du service public joue aussi un effet déterminant. Dans les trois fonctions publiques, les témoignages sont unanimes quant à la mobilisation des agents sous toutes les formes lorsque la nécessité l'impose. Les agents du service public gardent ancrée en eux la volonté de répondre aux besoins de la collectivité, tout particulièrement en cas d'événements graves ou imprévus.

### 3.2.3. L'utilisation de la badgeuse ne doit pas entraîner une démission du management

Comme l'ont fait observer plusieurs interlocuteurs de la mission, le contrôle ne résout pas l'ensemble des questions de management et n'est pas un moyen d'en mesurer l'efficacité. Certains chefs d'équipe ont pu se sentir désinvestis d'une responsabilité de contrôle par les automatismes de pointage alors qu'ils n'étaient pas armés par ailleurs sur les fonctions d'animation d'équipe et sur le rendu-compte exigible de la part des agents sur leurs activités elles-mêmes. La question de la badgeuse et donc de la surveillance du temps effectif de travail reste indissociable de la qualité du management.

Les exemples suivants en attestent :

- le premier a trait au système du « fini-parti »<sup>94</sup>. Ce sujet a pu donner lieu à des dérives contribuant à créer une mauvaise image des équipes chez les citoyens ainsi que des accidents dus à la précipitation à achever son travail au plus tôt. Il conviendrait de conditionner à une appréciation réelle au cas par cas par le management de cette pratique et non de l'ériger en une règle automatique et générale du fonctionnement d'un service public quel qu'il soit. Ce point pourrait faire l'objet d'un groupe de travail au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;

**Recommandation n°25 : Mieux informer les employeurs publics sur leur responsabilité de faire respecter les obligations annuelles de travail.**

<sup>92</sup> Par exemple un parc naturel.

<sup>93</sup> On note la même diversité dans les entreprises. Toutefois, un mouvement de retrait des badgeuses dans le secteur industriel a été signalé à la mission.



- inversement, la badgeuse peut générer un phénomène de sur-présence. En effet, dans les ministères, elle décompte automatiquement des heures supplémentaires qui donnent lieu généralement à deux demi-journées de compensation par mois pour 12 heures de présence en sus des horaires habituels. Sans être endémique, il appert des témoignages des bureaux de ressources humaines (BRH) que cette possibilité est utilisée pour générer ces jours, certains agents calculant précisément les 12 heures qui ouvrent droit à récupération. Dans des collectivités et certains établissements, les heures « supplémentaires » récurrentes permettent d’avoir un complément de salaire. Le rôle du management est de faire le tri entre les vraies et les fausses heures supplémentaires et de déterminer leur nécessité. Une bonne pratique par exemple dans un établissement public universitaire consiste à faire viser deux semaines à l’avance par l’ordonnateur et le directeur des ressources humaines la décision d’octroi d’heures supplémentaires indemnisées.

Enfin, au-delà des frais d’installation et d’entretien de la badgeuse, un coût humain est apparu : de très nombreux agents surveillent très attentivement leur décompte et le contestent, ce qui nécessite du temps agent au BRH.

Si la fraude au pointage existe certainement, son impact ne semble ni déterminant ni mesurable clairement. La mission suggère toutefois de revoir systématiquement le paramétrage des logiciels qui peuvent présenter des failles « facilitatrices » d’autant plus quand elles sont connues<sup>95</sup>. Il est également préconisé en cas d’oubli de badgeage sans justificatif, notamment à l’heure du déjeuner, de comptabiliser automatiquement deux heures de travail effectif en moins<sup>96</sup>. Enfin, la mission préconise de développer le pointage à partir du poste de travail.

La gestion des « petites » pauses<sup>97</sup> relève également de la responsabilité managériale. Le droit à une pause prévue par les textes européens joue au bout de six heures de travail d’affilée. Toutefois, les gestionnaires admettent la tendance à tolérer des temps de pause qui ne sont pas légaux et qui peuvent réduire le temps de travail (deux pauses-cigarette de 10 minutes par jour équivalent à 6 heures de travail en moins par mois), les pauses n’étant pas décomptées sur la badgeuse sauf exception. Ce problème existe également dans le secteur privé.

---

<sup>94</sup> Usage professionnel permettant aux agents de mettre fin à leur journée de travail dès que leur tâche est terminée, sans attendre d’avoir effectué le nombre d’heures prévues dans leur statut.

<sup>95</sup> Possibilité de jouer en pause méridienne sur un pointage rapide en aller-retour de quelques minutes qui marque 45 minutes pour s’absenter plus longuement.

<sup>96</sup> Il peut arriver pour le même service en région qu’en cas d’absence de pointage on décompte 45 minutes en direction régionale et 2 heures en unité territoriale.

<sup>97</sup> Pause-café, pause cigarette...

## LES NOUVELLES TEMPORALITÉS TERRITORIALES, CONSÉQUENCES POUR LES MANAGERS ET LES AGENTS

*Cette étude qualitative vise à analyser les effets de la transformation des rythmes sociaux sur les territoires et sur les réponses des collectivités et plus globalement, des services publics.*

### Transformer l'action publique

Ces nouvelles temporalités traversent la société, les villes, les territoires. Elles accélèrent les flux et les mobilités, mais aussi les inégalités sociales, ébranlant les stabilités et les repères.

Elles créent également de nouvelles attentes chez les citoyens : prise en compte des temps périscolaires et extrascolaires, guichets uniques à horaires étalés, diversification de l'offre du service public... Face à ces nouvelles exigences, le service public local doit tout à la fois être immédiat, simple, de qualité et produire des résultats.

Comparativement au secteur privé, la prise de conscience des enjeux humains induits par les organisations temporelles du travail reste très insuffisante dans la fonction publique territoriale. Toutefois, dans le cercle restreint de collectivités pionnières, les expériences des bureaux des temps ont permis de faire du temps un objet de politique publique.

La mutation temporelle en cours se caractérise par trois phénomènes identifiables :

- une forte individualisation et désynchronisation des rythmes sociaux.

**En 2012, 15,4% des salariés français travaillaient de nuit, soit 3,5 millions de personnes ;**

- une fragmentation accrue des rythmes de vie et de travail ;

- un sentiment d'accélération généralisée portée par la mondialisation économique et par les innovations technologiques.

# 40,7%

DES AGENTS  
TERRITORIAUX  
TRAVAILLENT



# LE SAMEDI

# 30,3% DES AGENTS TERRITORIAUX TRAVAILLENT LE DIMANCHE

# 12,5% DES AGENTS TERRITORIAUX TRAVAILLENT LA NUIT



Source :  
Enquête Conditions de travail, DARES,  
DGAFF, DREES, Insee, 2013.



### MINUTE !

Temps de travail, flexibilité, service en continu : ces débats de société importants reviennent régulièrement. Dans nos collectivités territoriales, travailler le samedi, le dimanche, la nuit, c'est chose courante pour répondre aux besoins de la population.

Au-delà des simples chiffres sur le temps de travail en collectivité, il s'agit d'en comprendre la nature, les modalités, les causes et les perspectives. Comment se décline-t-il ? Quelle forme prend-il ?

Accélération, immédiateté : les besoins vont croissant et l'administration s'adapte, jusqu'à intégrer le temps, ou le gain de temps, comme un service public à part entière. Vivre la temporalité, c'est aussi changer le temps en expérience. Jusqu'où accompagner l'évolution de la société sous couvert d'intérêt général ?

Dans cette course au temps, rappelons que la santé des agents fait partie intégrante du management. Le travail en horaires décalés a des impacts avérés sur la santé et sur la vie personnelle. Le temps de pause est une nécessité pour la santé comme pour le travail, aux niveaux individuel et collectif. Se reposer, c'est prendre du repos mais c'est aussi se re-positionner, donc être capable de faire autre chose. Cette étude réalisée par 6 élèves administrateurs pose l'ensemble des tenants et des aboutissants.

Alors, donnons-nous le temps !

**Jean-René MOREAU**  
Administrateur national de la MNT  
Président de l'OST

# > L'ADAPTATION DES SERVICES PUBLICS AU TEMPS DES USAGERS

*L'adaptation des services publics aux nouvelles temporalités des usagers résonne de plus en plus comme une nécessité. La seule réponse par une politique de l'offre n'est plus suffisante.*

Il s'agit d'intégrer les usages temporels présents et futurs des services publics et des projets de territoires. Des diagnostics temporels au numérique, en passant par le design de service et l'urbanisme transitoire, de nouveaux outils existent et peuvent être mobilisés.

## Une action publique axée sur l'utilisateur

Pour faire face à la mutation des temps sociaux, les collectivités adaptent leur offre, procèdent à des changements profonds en tenant compte de l'**expertise d'usage** des administrés, des contribuables et des citoyens. Une offre de nature « servicielle » est ainsi proposée pour répondre aux besoins multiformes des usagers.

En matière de politique de la ville, un rapprochement avec les publics éloignés (jeunes, chômeurs...) est initié dans de nombreuses villes. Il est fondé sur la pratique du « aller vers » l'utilisateur, plutôt que d'attendre sa visite en mairie.

Une action publique équilibrée entre offre et demande apparaît alors comme la solution la plus respectueuse des acteurs en présence. Si l'adaptation aux besoins est nécessaire, les nouveaux rythmes sociaux peuvent aussi être sources de nuisances. Dès lors, pour le bien-être de tous, les collectivités doivent assumer leur rôle de

**régulateur social** et de prescripteur de comportements.

## Des usages et des outils innovants

Pour mieux prendre en compte les nouveaux temps de l'action locale, il convient d'abord de recueillir le besoin des utilisateurs. Il s'agit d'assurer des politiques publiques plus efficaces, mais aussi de répondre à un impératif démocratique.

**Le design de service et l'open data** sont deux champs d'innovation à investir. Le design des politiques publiques replace l'utilisateur et ses usages en début de chaîne de production de l'action publique. Les *Living Lab*, tel que le Laboratoire des usages et des pratiques innovantes de la Cité du design à Saint-Étienne, permettent le développement des nouveaux usages au moyen de la technique du prototypage.

De même, **le droit à l'expérimentation** des collectivités doit être considéré comme un véritable devoir tant il permet d'innover et d'adapter constamment besoins et services. Enfin, **la responsabilisation des usagers** n'est pas à négliger. Cet *empowerment* leur permet de contribuer à l'élaboration de « leur » service public.

**Le numérique, moyen de neutralisation des temps**, acquiert une dimension de modernisation supplémentaire.

Temps d'attente d'un transport en commun ou à l'accueil d'un service, temps de circulation du trafic : grâce à des algorithmes, l'administration informe les usagers sur ces durées et donc, en quelque sorte, elle produit du temps.

## Intégrer les nouveaux usages temporels aux projets urbains

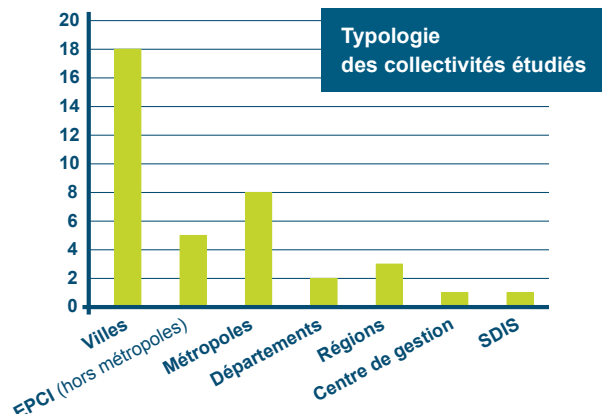
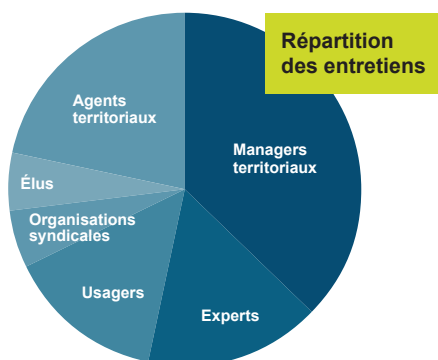
De nombreuses collectivités souhaitent faire évoluer les pratiques et les conceptions urbanistiques vers une planification plus souple et ouverte. Ces démarches « d'urbanisme temporel » conçoivent le projet urbain comme un processus susceptible de s'adapter à l'évolution d'un environnement complexe et changeant.

Plusieurs étapes conduisent au développement de cet urbanisme augmenté de la dimension temporelle et plus ouvert à l'évolution des besoins des usagers. Il passe par un diagnostic territorial des rythmes des territoires, et prend en compte les temps longs pour favoriser la polyvalence et la réversibilité des espaces publics et des bâtis. Enfin, il adopte une conception plus ouverte de la planification, par exemple, *via* des expériences d'urbanisme transitoire ou participatif.

## MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Étude qualitative basée sur 38 collectivités :

- **29 entretiens en face-à-face ou téléphoniques** avec des interlocuteurs variés : élus, managers, agents territoriaux, représentants d'organisations syndicales, experts, usagers et membres d'associations ;
- **recherches documentaires** (rapports, presse spécialisée, littérature scientifique...) ;
- **observations et rencontres** réalisées par les élèves administrateurs au cours de leurs stages en collectivités ;
- **éclairage international** grâce au séminaire d'études de la promotion Léo LAGRANGE en avril 2017 à Aarhus au Danemark.



# > LA NÉCESSAIRE PROTECTION DES AGENTS, GARANTIE DE PÉRENNITÉ DU SERVICE : OUTILS RH ET STATUTAIRES

L'adaptation des organisations publiques aux nouvelles temporalités de l'utilisateur amplifie les risques sur la santé au travail des agents du secteur public. Les managers sont ainsi appelés à repenser les modalités d'organisation et de gestion interne de leurs administrations.

## Activités des services : plusieurs réformes structurelles possibles

Les cycles de travail sont repensés pour permettre un ajustement du temps de travail aux nouveaux besoins du service. Plusieurs outils permettent également de remettre à plat l'organisation du travail : **les sujétions particulières** pour compenser les horaires atypiques, **l'astreinte** pour assurer la continuité du service et **les heures supplémentaires** pour couvrir les besoins supplémentaires non récurrents.

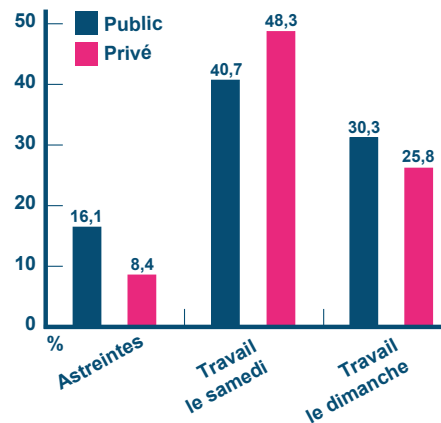
L'expression « horaires atypiques » s'applique à tous les aménagements du temps de travail situés en dehors du cadre de la semaine « standard » (horaires de travail entre 5h et 23h, 5 jours par semaine, avec une amplitude journalière de 8 heures).

## De nouveaux facteurs de pénibilité encore trop peu pris en compte

Les faits sont évocateurs : de plus en plus d'agents travaillent la nuit, très tôt ou très tard. Cette pénibilité est prise en compte de manière variable par les collectivités. La situation contraste avec celle des salariés du privé pour lesquels un **compte pénibilité** a été mis en place et la problématique spécifique de l'impact des horaires atypiques est identifiée comme **un risque à part entière**. Or les conséquences sur le bien-être des agents et sur les risques sanitaires qui s'ensuivent sont réels et dorénavant scientifiquement prouvés.

## Placer la protection des agents au cœur du management temporel des collectivités

Des dispositifs particuliers de protection des agents peuvent être mis en place, basés soit sur la réparation, soit sur la prévention. La réparation peut ainsi être assurée par **le classement en catégorie active**.



La prévention peut être renforcée par **une traçabilité individuelle** des risques, par la prise en compte de l'exposition au risque dans **les fiches de poste**, ou encore par la **surveillance médicale** renforcée. De façon structurelle, les actions de fonds sont possibles et nécessaires : modifications des horaires, contenu du travail et moyens mobilisés. Une démarche de plus long terme permettrait de maîtriser la durée d'exposition des agents.

Enfin, les agents doivent être étroitement associés aux démarches de réorganisation ayant un impact sur **leur temps**, en condition préalable à leur succès. Ils accepteront d'autant mieux des modifications de leur planning s'ils sont encouragés à être autonomes, maîtres de leur temps.

En tant qu'aide à la décision des élus, les managers de tous niveaux sont concernés pour intégrer les usages temporels aux projets de territoires.

Il leur revient de transformer l'action publique dans sa conception et ses modalités en respectant le principe de mutabilité du service public.

Élus comme managers doivent protéger les agents les plus exposés et mettre en place de nouvelles modalités de travail, afin d'assurer la continuité du service public.

## Des initiatives innovantes pour contribuer à la qualité de vie au travail

Plusieurs champs touchant spécifiquement au temps de l'agent sont utilisés pour renforcer le bien-être au travail. Il s'agit de :

- concilier vie professionnelle et vie personnelle,
- mieux assurer la santé au travail,
- répondre à une exigence constante des agents d'une meilleure maîtrise de leur temps.

Le recours au **télétravail** peut être un puissant facteur d'amélioration des conditions de travail des agents, mais aussi de modernisation de la gestion des ressources humaines. Il est toutefois trop peu utilisé ou encore au stade de l'expérimentation. Le **droit à la déconnexion** consacré par le législateur depuis 2017 commence à être pris en compte par les collectivités.

Enfin, d'autres initiatives telles que le **sport au travail** - par des temps dédiés au sport sur les heures de travail - peuvent répondre aux contraintes toujours plus élevées de rythme et à l'hygiène de vie des agents.

(...)



# DÉCONNEXION

## les bons usages

1

### DES ALTERNATIVES AUX E-MAILS

L'envoi d'un e-mail est une modalité de communication parmi d'autres : échange verbal, échange téléphonique, réunion physique, envoi d'une note formelle, conférence téléphonique...

Posez-vous systématiquement la question avant d'utiliser une de ces modalités. Le but est-il de délivrer ou partager une simple information ? D'ouvrir une discussion impliquant un échange approfondi ? Est-il nécessaire de partager l'information ? Si oui, avec qui ? Est-il opportun ou aisé de réunir les personnes concernées ?...

Pour les urgences majeures, l'usage du téléphone est plutôt à privilégier et pour partager des documents, permettre à plusieurs collègues de les modifier et éviter la multiplication des e-mails, utiliser Collab'Paris.



2

### LE RÉFLEXE CONFÉRENCE TÉLÉPHONIQUE

Les conférences téléphoniques peuvent être une alternative à une réunion physique ou à un échange d'e-mails volumineux. Elles nécessitent quelques principes de base : programmation à l'avance, vérification de la disponibilité des interlocuteurs, respect de leurs horaires de service, de leurs conditions de travail et de leur sécurité (conduite de véhicule, par exemple).

3

### PAS D'APPEL PRO SUR LES TÉLÉPHONES PERSO

Les appels téléphoniques ou l'envoi de SMS doivent se faire en direction de téléphones professionnels pendant les horaires de service, sauf urgence ou situation exceptionnelle.

4

### N'ABUSONS PAS DES SMS

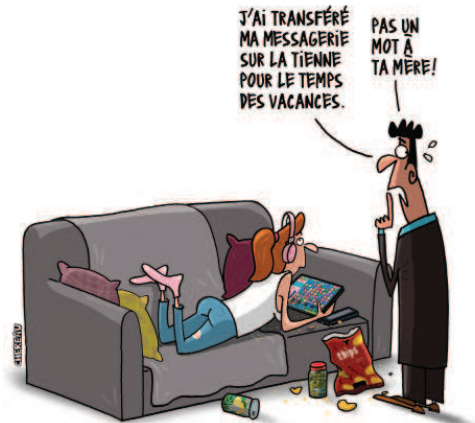
Utilisez les SMS pour transmettre des informations courtes et pratiques.

5

### ÉVITONS LES E-MAILS ENTRE 20H ET 8H

L'envoi de messages électroniques est à éviter entre 20h et 8h, le week-end et les jours fériés. Il n'est pas attendu de réponse aux messages sur ces mêmes créneaux.

Ce principe est modulé en fonction des cycles de travail pour les agents en horaire décalé ou d'astreinte. Il ne s'applique pas en cas de gestion de crise.



6

### PAS D'E-MAILS EN VACANCES

Pendant leurs congés, les agents utilisent la fonction "réponse automatique" pour orienter leurs correspondants vers les collègues en charge de l'intérim de leurs postes.

7

### IDENTIFIONS PRÉCISÉMENT LES DESTINATAIRES

Les destinataires de chaque e-mail sont identifiés clairement et distingués des personnes en copie pour information : les destinataires (les agents dont les noms figurent dans le champ "À") sont les agents qui doivent engager une action suite au message. Si d'autres agents doivent être tenus informés du message, ils sont mis en copie.

8

### UTILISONS LA FONCTION "RÉPONDRE À TOUS" AVEC MODÉRATION

La fonction "Répondre à tous" est à utiliser avec modération, seulement lorsque la réponse apporte une information utile aux participants à une conversation.

9

### UTILISONS LA FONCTION "FAIRE SUIVRE" AVEC DISCERNEMENT

La fonction "Faire suivre" est à utiliser avec discernement, seulement lorsqu'elle est nécessaire à l'activité professionnelle du destinataire, de manière à ne pas encombrer les boîtes mails.

10

### UN MESSAGE = UN OBJET

L'objet des messages est à spécifier clairement et de manière concise dans le champ "Objet", par efficacité pour en faciliter l'archivage.

Lorsqu'un e-mail appelle une réponse très rapide, cela est spécifié explicitement à la fois dans le titre et le corps de l'e-mail. De manière générale, les mentions "Urgent" ou "TTU" dans les titres des e-mails comme le marqueur "Importance haute" sont réservés aux cas qui correspondent à des urgences objectives.

11

### DES E-MAILS COURTS, CLAIRS ET AÉRÉS

Les messages doivent être structurés, concis, clairs et aérés et comporter des paragraphes afin d'en faciliter la lecture et la compréhension. Sauf exception, leur longueur ne devrait pas excéder un espace équivalent à celui de la fenêtre d'affichage dans Outlook. Si une longue description technique est nécessaire, il est recommandé de privilégier l'utilisation d'une pièce jointe.

12

### DES E-MAILS COURTOIS

Il convient de faire preuve de respect, de courtoisie et de politesse lors des échanges par e-mails.

13

### SMARTPHONE EN RÉUNION : RESTONS CONCENTRÉS

L'utilisation des appareils connectés (consultation ou envoi de messages) lors des réunions ne doit pas détourner l'attention des participants, ni pouvoir être interprétée comme une marque de désintérêt à l'égard des autres participants.

L'animateur d'une réunion peut demander aux participants de ne pas consulter leurs smartphones pendant tout ou partie des échanges. Il peut organiser des temps de pause au cours de la réunion pour la consultation ou l'envoi de messages.

