



FONCTION PUBLIQUE

Temps de travail des fonctionnaires : le rapport Laurent prêt à être publié

Martine Doriac | A la une | Publié le 04/04/2016



© Phovoir

Dans le cadre de sa mission d'évaluation du temps de travail dans la fonction publique, Philippe Laurent a réalisé fin mars une seconde série d'entretiens avec les organisations syndicales. Son rapport qui inclut 31 préconisations est bouclé. Sa publication n'attend plus que le feu vert du Premier ministre.

Quand le rapport Laurent sur le temps de travail des fonctionnaires sera-t-il rendu public ? La balle est désormais dans le camp du Premier ministre, qui devrait fixer prochainement un rendez-vous avec le président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).

Dans une lettre de mission datée du 13 juillet 2015, Manuel Valls confiait à Philippe Laurent, maire (UDI) de Sceaux (92) et président du CSFPT, la mission de réaliser un état des lieux du temps et de l'organisation du travail des agents dans les trois versants de la fonction publique avec l'aide de six inspecteurs généraux (IGF, IGA, IGAS et inspection générale de l'Insee) et des directions générales de l'administration et de la fonction publique et des collectivités.

31 préconisations

Le courrier précisait qu'aucune évaluation n'avait été effectuée depuis le rapport Roché, en 1999, et qu'un bilan de la mise en place de la réduction et de l'aménagement du temps de travail paraissait nécessaire, vu la variété des missions des fonctionnaires. Les auditions ont été réalisées au second semestre 2015. Un département, le Loiret, a été

étudié à la loupe. Le rapport, aujourd'hui prêt à être publié, n'attend plus que l'avis du Premier ministre, à qui Philippe Laurent a demandé un rendez-vous, sur ses 31 préconisations, qui pourraient donner lieu à l'ouverture de négociations.

Ecoute et dialogue

Le sujet étant hautement inflammable, Philippe Laurent, président consensuel du CSFPT, a appliqué ses méthodes d'ancien consultant en gestion des collectivités. Il a privilégié l'écoute des différentes parties. Et, soucieux de dialogue social, il a tenu à revoir fin mars toutes les délégations syndicales auditionnées fin 2015, pour leur livrer une partie de ses conclusions dans l'espoir de modérer leurs réactions.

Il ne s'agit pas d'un rapport à charge contre les fonctionnaires, a-t-il aussi prévenu. Malgré ces précautions, la volonté de ne pas en rajouter, dans un calendrier social plombé par le projet de loi El Khomri, pourrait expliquer l'absence de réactivité de Matignon, aux prises avec d'autres foyers de contestations. Le cabinet du Premier ministre attend vraisemblablement une fenêtre de tir plus paisible pour la publication du rapport, dont la remise avait été initialement fixée par Manuel Valls au 1er février 2016.

Des excès identifiés

Si le sujet est sensible, Philippe Laurent n'ouvre pas la boîte de Pandore. A la différence du ministre de l'Economie, Emmanuel Macron, il ne remet pas en cause les 35 heures et se garde bien de dire que les fonctionnaires ne travaillent pas assez. A contre-courant du gouvernement et de ses collègues de l'opposition, il affirme même qu'il est possible de « travailler moins mais mieux ». « Pour plus d'efficacité, il vaut parfois mieux travailler bien 30 heures que mal 35 heures », assure le président du CSFPT.

« Le rapport réaffirme que les agents travaillent, mais que certaines situations traduisent des excès, nous a indiqué Philippe Laurent. Il s'interroge sur des autorisations d'absence pour événements familiaux qui dépassent les règles habituelles de la fonction publique et du secteur privé. Mais il ne remet pas en cause les autorisations d'absences pour fêtes religieuses par exemple », explique Didier Bourgoïn, membre de la délégation FSU, parmi les premières organisations syndicales revues le 25 mars.

Le nombre de jours de congés, statutaires, ne ferait pas non plus l'objet de critiques car ils sont statutaires. Le rapport Laurent ne vise pas le statut mais plutôt le « surdroit », les avantages octroyés ici et là, dans un ministère ou une collectivité, pour des raisons liées à l'histoire ou au bon vouloir d'exécutifs locaux.

L'Etat en cause

Mais, contrairement à des généralisations énoncées sur les collectivités, les excès pourraient venir de statuts particuliers de certains corps de l'Etat qui bénéficient d'aménagements du temps de travail plus avantageux que les 35 heures, des « libertés coutumières » selon Philippe Laurent. Dans la territoriale, des acquis d'avant la décentralisation ont perduré, dans les départements notamment. Ainsi, par exemple, des six jours de congés supplémentaires accordés aux travailleurs sociaux par les anciennes directions départementales de l'action sanitaire et sociale au titre de la convention collective pour l'enfance inadaptée de 1966, et qui continuent à l'être depuis le transfert aux départements, en 1983, des missions de protection de l'enfance.

Le maintien de ces avantages assimilées à un « surdroit » a rendu les transferts plus attractifs alors que la filière sociale est l'une des moins rémunérées de la fonction publique territoriale. Ce « surdroit » s'est inscrit dans le paysage. Les travailleurs sociaux

le voient comme une compensation au temps passé en déplacement non rémunéré dans le cadre de missions éducatives.

Le « surdroit » en question

Second exemple de « surdroit » sur lequel la mission Laurent s'interroge, les jours de congés supplémentaires dits de « fractionnement » accordés quand les congés sont pris hors des périodes estivales. Le fait qu'ils existent aussi dans le secteur privé ne rendra pas simple leur remise en cause.

Mais ce qui pourrait passer à la trappe, comme le demandent régulièrement les chambres régionales des comptes, ce sont les mois de congés supplémentaires accordés avant la retraite en fonction de l'ancienneté. Pour se justifier, les collectivités concernées invoquent le principe de libre administration et le fait que ces dispositions ont fait l'objet d'une délibération ou d'un article du règlement intérieur, validés par le contrôle de légalité. Ce qui n'est pas forcément le cas dans les autres administrations.

Le rôle du management

Autres sujets d'étonnement pour Philippe Laurent, comme avant lui les chambres régionales des comptes, le fait que des heures supplémentaires et complémentaires soient versées à des agents à temps partiel, ou encore les comptes épargne temps dont le volume d'heures « explose », notamment à l'hôpital, et qui sont des bombes à retardement, mais aussi l'absence de contrôle automatisé du temps de travail. Pour les organisations syndicales, les badgeuses et autres pointeuses, assez peu utilisées, se justifient uniquement si les horaires sont variables.

Pour le reste, c'est le rôle du management, affirment plusieurs représentants peu enclins au pointage, notamment pour les agents qui n'utilisent pas d'ordinateur dans leur travail (gardien de stade ou de square par exemple). Sur ce thème, au vu de son enquête, Philippe Laurent soulève une carence des managers intermédiaires dans la gestion du temps de travail. Renforcer leur rôle dans ce domaine, ainsi que celle de la fonction « ressources humaines » des petites collectivités notamment, lui paraît indispensable, car il a en outre relevé une méconnaissance des règles sur le temps de travail et de repos inscrits dans le Code du travail. Ainsi de l'amplitude maximum de treize heures sur une journée et de la durée effective qui ne peut dépasser dix heures, sauf dérogation.

4 cycles de travail au lieu de 9

Dans cette réflexion, l'organisation en cycles de travail est peut être le sujet principal. Le rapport en identifie neuf. Cette multiplicité ne facilitant pas la gestion des plannings et le travail en équipe, Philippe Laurent préconise d'en retenir quatre. Celui de 35 heures ne devrait pas, en toute logique, générer de jours de réduction du temps de travail (RTT) alors que certaines situations montrent l'inverse.

Les quatre cycles, s'ils étaient retenus, feraient inévitablement l'objet de discussions avec les organisations syndicales qui n'ont pas une vision strictement comptable « heure pour heure » des « services faits ».

« Je soutiens qu'une heure effectuée le lundi, ce n'est pas la même chose qu'une heure travaillée le samedi ou le dimanche matin ou en soirée, qui doit donner lieu à compensation. Or 40 % des agents travaillent le samedi ou le dimanche », complète Didier Bourgoïn, qui affirme avec son organisation qu'assurer un service public 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 suppose des compensations.

La motivation, facteur de productivité

« Nous avons insisté sur le fait que toute nouvelle disposition devra faire l'objet de dialogue et de négociation et que le temps de travail et les cycles de travail doivent aussi être renégociés quand il y a de nouvelles compétences ou fusion de collectivités », insiste Claire Le Calonnec, secrétaire générale d'Interco-CFDT, qui estime que les centres de gestion pourraient jouer le rôle de coordination sur le modèle de groupements d'employeurs publics.

La responsable juge important un autre point du débat : « Nous avons eu des discussions sur la motivation au travail pour améliorer la productivité et le service public. Nous sommes d'accord. Ce n'est pas le temps de travail qui va tout régler. Sur la motivation, les marges de progrès sont bien supérieures », assure la secrétaire générale.

Membre de la délégation Solidaires fonction publique, qui devrait prochainement faire campagne sur une réduction plus importante du temps de travail, Barbara Issaly estime que s'il y a eu excès, il faut les regarder. « Mais on ne voudrait pas que le rapport Laurent justifie des restructurations et des réorganisations. Un équilibre a été trouvé au gré des accords locaux. On souhaite que cet équilibre soit maintenu et que toute renégociation se fasse à ce niveau. »

Echelon local

Le maintien des accords locaux négociés après la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, ou la reprise de négociation à l'échelon local, si renégociation il doit y avoir, font partie des demandes formulées au rapporteur par les différentes organisations syndicales.

« Philippe Laurent préconise que le système d'organisation du travail soit revu régulièrement. C'est une bonne idée car n'importe quelle organisation du travail se déforme au fil du temps, comme tout accord. Avec des exceptions aux exceptions. Faire tous les cinq ans un bilan nous semble intéressant, à condition d'associer les organisations syndicales », complète Claire Le Calonnec.

Rappel à la loi

Pour Philippe Laurent, qui hésite à s'exprimer tant qu'il n'a pas vu le Premier ministre, il s'agit d'aller vers plus d'équité entre agents et plus d'harmonisation entre versants de la fonction publique. L'une de ses priorités, c'est de rappeler la durée légale du travail de 1 607 heures par an : un rappel à la loi qui s'adressera non pas aux fonctionnaires, souvent incriminés, mais à leurs employeurs. Car si un régime dérogatoire a été mis en place, le plus souvent, c'est sur décision et délibération de l'employeur public, estiment en chœur les représentants des agents.