

RAPPORT

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



Léo Lagrange

Élèves administrateurs et
administratrices territoriaux
2016|2017

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



SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	4
INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DE L'ETUDE	5
2. METHODOLOGIE	6
I. <u>CONDUIRE UNE REORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL : QUAND, POURQUOI, ET SELON QUELLE METHODOLOGIE ?</u>	8
ETAPE 1 : LE LANCEMENT DE LA DEMARCHE	8
ETAPE 2 : LE DIALOGUE SOCIAL	9
ETAPE 3 : LE DIAGNOSTIC DE LA COLLECTIVITE	11
ETAPE 4 : LE PERIMETRE ET LA TEMPORALITE DE LA DEMARCHE	11
ETAPE 5 : LA COMMUNICATION ET L'INFORMATION DES AGENTS	15
ETAPE 6 : L'EVALUATION	16
II. <u>LA PALETTE D'OUTILS A LA DISPOSITION DES DRH POUR MODIFIER L'ORGANISATION DES TEMPS DE TRAVAIL</u>	19
1. TYPOLOGIE DES APPROCHES POUR REORGANISER LES TEMPS DE TRAVAIL : LES LEVIERS ET LES OUTILS	19
1. L'AUGMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL : LES DEMARCHES DE « RETOUR AUX 1 607 HEURES »	21
a) Les collectivités concernées	21
b) Les leviers mobilisés	23
2. L'OPTIMISATION DES TEMPS DE TRAVAIL : LES DEMARCHES DE REVISION DE L'ORGANISATION DES TEMPS DE TRAVAIL DES AGENTS	26
a) Les collectivités concernées	26
b) Les leviers mobilisés	28
c) Deux problématiques transversales identifiées	32
3. L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE SERVICE : LES CHANTIERS « TEMPS DE TRAVAIL » AXES SUR L'OUVERTURE ELARGIE DES SERVICES AU PUBLIC	35
a) Les collectivités concernées	35
b) Les leviers mobilisés	36
4. LES COMPENSATIONS AUX MODIFICATIONS DE L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL	37
2. LIMITES ET INCOHERENCES JURIDIQUES : LES FREINS A LA REORGANISATION	38
1) AU COURS DES ENTRETIENS, PLUSIEURS DRH ONT SOULIGNE LES LIMITES JURIDIQUES A MODIFIER LE TEMPS DE TRAVAIL	38
a) La difficulté de prendre en considération les sujétions particulières	38
b) L'impossibilité de déroger au respect des garanties minimales	39
c) L'absence d'équité dans le traitement des agents	40
2) OUTRE LA MULTIPLICITE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES LES DRH RELEVANT DES INCOHERENCES, PREJUDICABLES A LA BONNE APPLICATION DU DROIT	40
Le souhait d'une mise en cohérence des dispositions réglementaires	40

III. UN TEMPS DE TRAVAIL ADAPTE AUX AGENTS ET AUX USAGERS	43
1. L'AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL : POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION DES SERVICES A LEURS PUBLICS	43
2. LE TEMPS DE TRAVAIL, UNE COMPOSANTE CENTRALE DE LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL	44
1) MIEUX CONCILIER TEMPS PROFESSIONNEL ET VIE PERSONNELLE	44
2) LA PRISE EN COMPTE DE LA PENIBILITE ET DE LA SANTE AU TRAVAIL DANS LA DEFINITION DES TEMPS DE TRAVAIL	45
3) LES RELATIONS ENTRE LES TEMPS DE TRAVAIL ET L'ABSENTEISME	47
3. LES IMPACTS DES OUTILS NUMERIQUES SUR LE TEMPS DE TRAVAIL	47
1) LE TELETRAVAIL	48
2) LE DROIT A LA DECONNEXION	50
3) LES CHARTES DES TEMPS	51
SYNTHESE DE NOS PROPOSITIONS	54
ANNEXES	56

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les personnes rencontrées et qui ont contribué, par la qualité de nos échanges, à la réalisation de ce rapport.

Nous adressons également nos remerciements à Johan Theuret, Président de l'association nationale des DRH des grandes collectivités ainsi qu'à Elise Laude et Pascale Fréry pour leur tutorat et leurs conseils toujours précieux.

Nous remercions les directeurs et les directrices des ressources humaines des collectivités territoriales adhérentes de l'association, les magistrats des chambres régionales des comptes et les experts pour leur disponibilité.

Enfin, nous remercions notre responsable de formation, Françoise Anne-Braun pour son soutien dans le déroulement de notre mission.

INTRODUCTION

1. LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DE L'ETUDE

« Réduire le nombre de fonctionnaires », « augmenter le temps de travail des fonctionnaires », autant de mesures préconisées ces derniers mois tant au niveau national qu'au niveau local. Les médias publient fréquemment des articles et des dossiers sur le temps de travail des fonctionnaires en pointant une durée du travail non conforme à la législation notamment dans les collectivités territoriales.

En effet, une enquête de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DREES), publiée en décembre 2016, montre une différence de 10 % entre la durée annuelle du travail dans le secteur public et le secteur privé. Notre étude complète les derniers rapports sur le temps de travail dans la fonction publique territoriale : celui de la Cour des comptes sur la masse salariale de l'Etat de 2015 et celui de Philippe Laurent publié en 2016. Les chambres régionales des comptes contribuent au débat en intégrant, dans leurs rapports d'observations, une analyse systématique des temps de travail dans les collectivités auditées.

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 fixe le cadre réglementaire relatif au temps de travail applicable à tous les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics étendant l'application des lois Aubry à la fonction publique. Ce texte pose l'aménagement et le décompte du temps de travail comme cadre de référence en termes de durée, de compte épargne-temps, d'organisation interne des horaires d'ouverture des services et de capacité à prendre en compte les demandes individuelles. Selon la loi, « la durée du 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 à des occupations personnelles ». La définition est apparemment simple mais la notion de temps de travail est en réalité complexe. Il faut en effet, distinguer la durée théorique inscrite dans les protocoles d'accord de la durée effective du temps de travail. Celle-ci tient compte des multiples modalités d'organisation du temps de travail qui minorent sa durée, telles que les autorisations spéciales d'absence, les temps non complets, les réductions de temps de travail pour sujétions particulières, etc.

Dans un contexte national marqué par les prochaines élections présidentielles, le temps de travail des fonctionnaires est l'un des sujets versés au débat public. Ainsi, des initiatives locales ont été largement médiatisées. Outre ces enjeux politiques, la contrainte financière et les recommandations des chambres régionales des comptes (CRC) incitent les collectivités locales à réviser l'organisation des temps de travail. Les CRC systématisent le calcul des économies liées aux 1607 heures, relèvent des régimes de temps de travail spécifiques sans fondement juridique et pointent des modalités de recours aux heures supplémentaires contraires à la réglementation. Par ailleurs, les réorganisations du temps de travail suivent l'évolution de la demande sociale via les extensions d'horaires ou l'ouverture des services le dimanche.

Soulignons aussi que la réorganisation du temps de travail ne vise pas uniquement son allongement pour atteindre la durée légale de 1607 heures. En effet, elle répond aussi à des enjeux managériaux, à la qualité du service rendu ou encore à l'optimisation des moyens. Tout d'abord, la gestion du temps de travail doit garantir l'équité de traitement des agents, l'équilibre entre vie privée et vie personnelle ou encore la santé et la qualité de vie au travail. De plus, la question du temps de travail interroge la productivité du service public et les gains d'efficacité ou budgétaires résultant d'une réorganisation. Enfin, le réexamen du temps de travail croise également la continuité du service public et la réponse aux besoins des usagers.

Aussi, l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales (ADRH-GCT) a missionné 5 élèves-administrateurs territoriaux de l'Institut nationales des études territoriales (INET) pour réaliser une étude répondant à trois grands objectifs :

- Proposer un guide méthodologique sur la base de bonnes pratiques ;
- Présenter les outils pour initier une démarche de réorganisation des temps de travail ;
- Elargir la réflexion aux thématiques du télétravail, des usages du numérique et de la qualité de vie au travail.

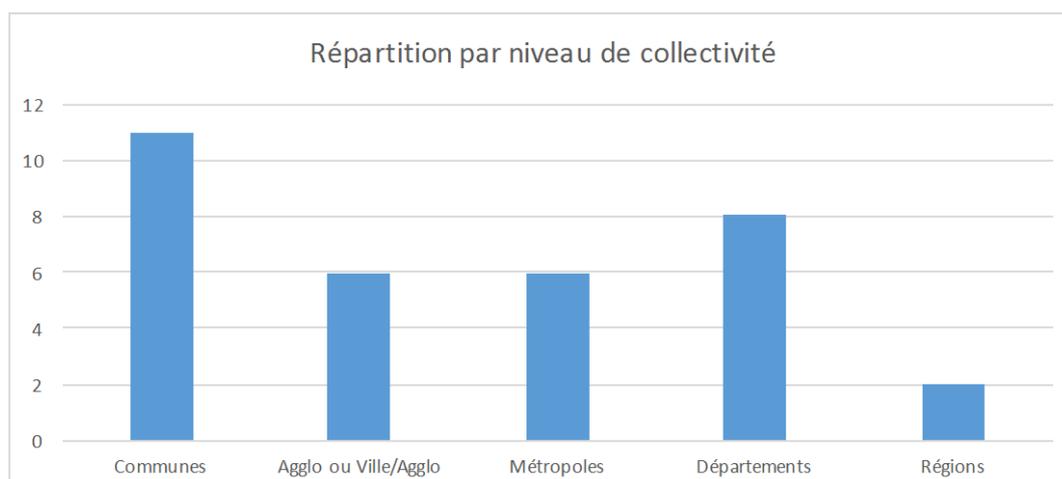
Au vu des rapports existants, notre enquête ne vise ni une analyse quantitative ni le décompte des durées du travail. Notre objectif est de rendre compte des démarches engagées par les collectivités en adoptant une approche qualitative et opérationnelle.

2. METHODOLOGIE

Nous avons opté pour une approche qualitative et compréhensive du sujet en mobilisant les techniques suivantes :

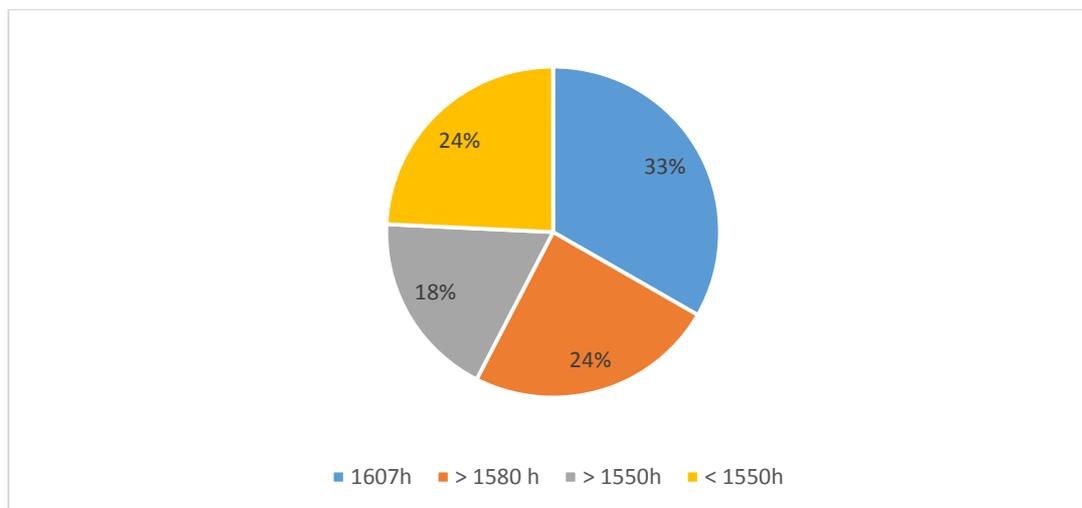
- L'envoi d'un questionnaire simple et rapide aux collectivités adhérentes pour recenser celles ayant engagé une réflexion sur le temps de travail ;
- La constitution d'une base documentaire des rapports ainsi et des revues de la presse professionnelle ;
- Le recueil des rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes de Bretagne, Grand Est et Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;
- La réalisation d'entretiens approfondis avec des collectivités, des centres de gestion, des acteurs institutionnels (Inspection générale de l'administration, l'Association des maires de France).

Aussi, nous avons recueilli les pratiques de 33 collectivités qui ont conduit un projet de réorganisation du temps de travail. Parmi elles, 8 conseils départementaux, 11 communes, 6 communautés d'agglomération, 6 métropoles, 2 conseils régionaux.



33% des collectivités rencontrées ont un temps de travail de 1607 heures inscrit dans leur protocole d'accord.

Répartition des collectivités interrogées en fonction de la durée annuelle du travail



Ces collectivités se sont engagées dans une réorganisation des temps pour des raisons multiples : à l'occasion d'une mutualisation lors de l'extension de l'intercommunalité ou la création des grandes régions, à la suite de la remise d'un rapport de la CRC, à l'arrivée d'un nouvel exécutif.

Trois grands objectifs sont invoqués : dégager des marges de manœuvre, se conformer au cadre réglementaire et améliorer le service aux usagers.

D'un point de vue opérationnel, il s'agit soit d'une démarche globale de révision du protocole d'accord sur l'aménagement du temps de travail, soit d'actions plus ciblées comme l'annualisation du temps de travail de certains services ou la révision du règlement des autorisations spéciales d'absence (ASA).

Cet aperçu des pratiques des collectivités territoriales met en lumière une approche plutôt qualitative qu'arithmétique. Il s'agit, en effet, d'éviter les effets indésirables comme la course au comptage des temps, une démotivation des agents et un risque de conflit social. La préoccupation des directeurs des ressources humaines porte en priorité sur une meilleure allocation des ressources afin de réduire l'émiettement des temps, accroître la productivité et mieux répondre à la demande sociale. Ils privilégient l'approche managériale en impliquant l'encadrement et la conduite d'un projet global incluant la qualité de vie au travail, la pénibilité, le télétravail et la meilleure conciliation de la vie personnelle et de la vie professionnelle.

I. CONDUIRE UNE REORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL : QUAND, POURQUOI, ET SELON QUELLE METHODOLOGIE ?



ETAPE 1 : LE LANCEMENT DE LA DEMARCHE

Un préalable : s'assurer de la volonté et du soutien de l'exécutif

- Un **portage politique** est indispensable à la conduite d'un projet sur le temps de travail. La durée du projet, son caractère sensible, ses conséquences pour les agents et enfin, la prise d'une délibération impliquent la mobilisation des élus. Il convient donc, avant d'entreprendre une réforme du temps de travail, de s'assurer de la volonté de l'exécutif.
- En l'absence de commande politique, il s'agit **de mettre en œuvre pas à pas des évolutions** pour optimiser l'organisation sans chercher à atteindre un objectif de temps de travail annuel.
- La stratégie peut reposer alternativement sur des préoccupations liées à :
 - ⇒ La réduction de la masse salariale dans un contexte de baisse des budgets. L'augmentation du temps de travail permet alors de compenser la baisse des effectifs à la suite du non-remplacement des agents.
 - ⇒ La volonté de respecter la réglementation. A ce titre, les collectivités territoriales cherchent souvent à réduire les avantages acquis, notamment pour des raisons d'image.
 - ⇒ L'amélioration de l'équité entre les agents via l'harmonisation du temps de travail.
 - ⇒ Enfin, l'objectif peut être de définir des horaires adaptés à la demande des usagers avec des plages d'ouverture plus grandes pour les établissements recevant du public.
- A partir de ces attentes les élus, la direction générale et la direction des ressources humaines doivent identifier ensemble les leviers les plus efficaces pour répondre aux objectifs fixés.
- La **nomination d'un chef de projet dédié**, issu de la direction des ressources humaines ou rattaché à la direction générale des services, apparaît également comme un facteur de réussite.

S'appuyer sur un fait générateur pour justifier la mise en œuvre du changement

Un fait extérieur ou technique peut être un levier pour lancer la démarche de refonte du temps de travail:

- L'**obsolescence du logiciel de gestion RH**, évoquée dans deux collectivités ;
- La **mise en place d'une badgeuse** est une opportunité pour entreprendre une réflexion sur le temps de travail : les différentes options de temps de travail, les profils horaires quotidiens, la procédure pour les heures supplémentaires ;

- Les **observations de la CRC** dont le rapport est présenté en assemblée délibérante. Elles constituent un point de départ du questionnement sur le temps de travail et un point d'appui pour un exécutif enclin à augmenter le temps de travail ;
- Un contexte de **fusion ou de mutualisation** rend souvent nécessaire la refonte du temps de travail pour parvenir à mutualiser les services.

Par ailleurs, les collectivités d'un même territoire peuvent également décider d'engagement cette démarche de manière conjointe afin d'éviter la concurrence en matière de gestion des ressources humaines.



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.

Une **agglomération du Sud** a soumis au vote des agents les trois options possibles d'augmentation du temps de travail et les compensations à mettre en œuvre. Cela s'est fait dans un contexte de dialogue social apaisé, dans une collectivité jeune et composée d'une majorité de cadres.



ETAPE 3 : LE DIAGNOSTIC DE LA COLLECTIVITE

Se préparer en ayant une connaissance précise de la situation d'origine

- Réaliser un diagnostic et un benchmark avec des collectivités de taille comparable afin de déterminer les besoins et les possibilités d'évolution est, en général, un préalable.
- Dans la majorité des cas, ce diagnostic a été réalisé en interne mais certaines collectivités ont fait appel à un prestataire externe pour rendre cette phase de diagnostic encore plus objective.

Cette phase a deux buts :

- Connaître précisément les organisations du temps de travail, et vérifier leur adéquation des horaires avec les attentes du public. Il s'agit le cas échéant, d'analyser les éventuels dysfonctionnements : heures supplémentaires récurrentes pour une partie du personnel, pose de congés et prise des temps partiels inadaptées, régimes de temps de travail irréguliers.
- Recenser, dans les différentes directions les pratiques concernant la gestion du temps de travail : le nombre de cycles, les règles concernant les congés, les heures supplémentaires et leur compensation, les sujétions particulières, le régime des astreintes, outils de suivi des temps de travail, le recours à des saisonniers etc.

Une collectivité composée de plus de 2000 agents constate des ainsi des pratiques divergentes parfois même à l'intérieur d'une même direction. Ces disparités génèrent des iniquités.

Ce travail est nécessaire pour préparer les propositions de la direction générale et les négociations avec les organisations syndicales. C'est un travail long, de six mois à un an, de collecte d'informations aussi bien en interne avec les directeurs et chefs de service qu'en externe avec les usagers pour cerner leurs attentes. Des études de flux peuvent compléter ce diagnostic afin de dimensionner les équipes pour accueillir le public.



ETAPE 4 : LE PERIMETRE ET LA TEMPORALITE DE LA DEMARCHE

Définir les dimensions du temps de travail qui feront l'objet d'une négociation

La définition et le calcul du temps de travail sont complexes. Ainsi, la fixation d'une durée annuelle de travail à 1 607 heures peut laisser perplexe puisqu'il n'est pas divisible par 7, pour 7 heures de travail quotidiennes correspondant à une enveloppe horaire hebdomadaire de 35 heures.

L'enveloppe horaire de 1 607 heures a été définie par **l'article 3 du décret 2004-1307 du 26 novembre 2004**. Le calcul se fait ainsi :

Nombre de jours dans l'année : 365 jours

Nombre de jours non travaillés :

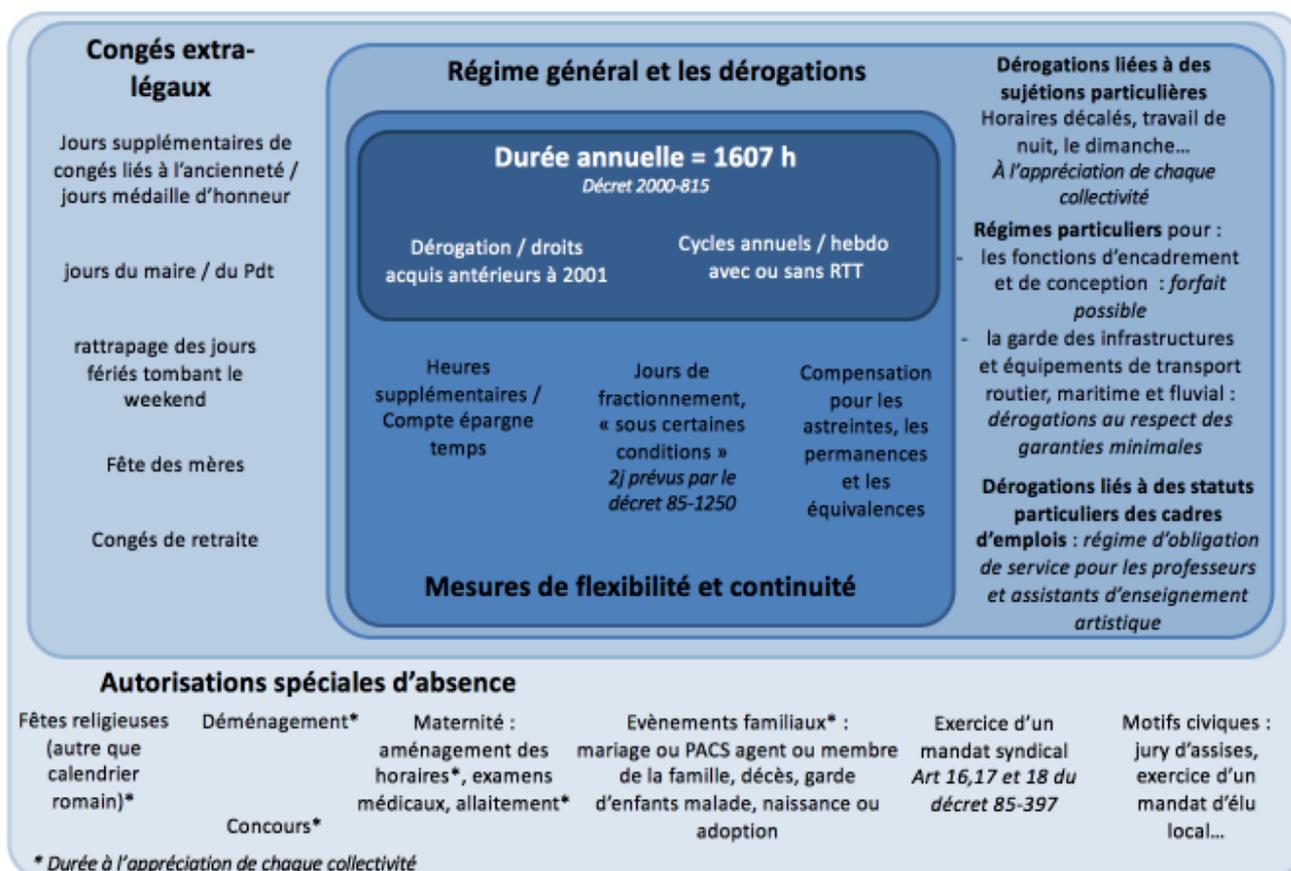
- Repos hebdomadaire : 104 jours (52 x 2)
- Congés annuels : 25 jours (5 x 5)
- Jours fériés : 8 jours (forfait défini au niveau national) = 137 jours Reste 365 – 137 = **228 jours travaillés**

Deux méthodes de calcul existent :

- 228 jours x 7h = 1596 heures arrondies à 1600
 - Ou 228 jours / 5 jours = 45,6 semaines x 35h = 1596 heures arrondies à 1600
- 1600 + 7 heures (journée de solidarité) = 1607 heures

De nombreux éléments affectent ce temps de travail théorique comme l'illustre le schéma ci-dessous :

DU TEMPS THEORIQUE AU TEMPS EFFECTIF



Congés maladie, absentéisme

Durées courtes, longues...

La refonte du temps de travail nécessite de poser un cadre de négociation selon différents critères:

- ⇒ **l'identification des enjeux clés** : la collectivité doit choisir le levier adéquat en fonction de ses priorités. Elle doit évaluer les marges de manœuvre budgétaires possibles, l'acceptation sociale et les volumes horaires dégagés en cas de suppression des congés extra-légaux et d'autorisations spéciales d'absence (ASA), d'augmentation de la durée hebdomadaire ou de redéfinition des cycles de travail. Ainsi elle peut avoir un intérêt à négocier sur un point particulier comme les heures supplémentaires récurrentes si elles représentent des montants importants.
- ⇒ **la recherche de points de négociation** avec des sujets sur lesquels il est possible d'être flexible et d'aller vers des dispositions plus favorables.
- ⇒ **la pratique de négociation avec les organisations syndicales**, leur degré de sensibilité et celui des agents.
- ⇒ **la capacité à mener une discussion objective** à partir d'informations précises. Travailler sur l'utilisation réelle des ASA ou sur les arrêts maladie nécessite des données chiffrées, via des requêtes informatiques ou une enquête ad hoc.

Il est possible de déterminer 4 hypothèses de travail pour définir le périmètre de la négociation pour revoir le temps de travail dans la collectivité.

Hypothèses	Aborder frontalement la question de la durée du travail	Aborder les temps de travail globalement	Aborder chaque thématique séparément	Dépasser la seule question du temps de travail
Méthode	<p>Cette méthode vise à négocier ou imposer le passage aux 1 607h sans élargir le sujet.</p> <p>Cela se traduit souvent par un passage en force, avec peu ou pas de contreparties envisagées, sauf parfois dans le choix des cycles horaires.</p>	<p>Cette option permet de négocier avec les organisations syndicales sur plusieurs sujets : durée du travail, ASA, réduction des heures supplémentaires, pointeuse.</p> <p>Les contreparties sont plus conséquentes : hausse du régime indemnitaire, redistribution des économies faites, élargissement des options de temps partiel.</p>	<p>Cette méthode consiste à limiter la conflictualité de la démarche en avançant sujet par sujet : des thématiques globales telles que les ASA, les heures supplémentaires ou bien des thématiques sectorielles (réorganisation d'un service).</p> <p>Les contreparties sont alors accordées point par point .</p>	<p>Cette option consiste à mettre sur la table des négociations d'autres sujets qui pourraient renforcer l'acceptation d'une augmentation du temps de travail : inclure la thématique du télétravail, les conditions de travail et des sujétions particulières.</p>
Avantages	<p>Affichage politique sur la question du temps de travail.</p> <p>Respect du temps de travail légal et instauration d'une certaine équité entre agents.</p> <p>Simplicité et rapidité de mise en œuvre.</p>	<p>La préparation du projet et l'exploitation des données permettent de hiérarchiser les sujets en fonction des volumes en jeu.</p> <p>Les gains pour la collectivité sont plus facilement atteignables car plusieurs leviers sont actionnés.</p>	<p>Dans une collectivité au climat social dégradé, cela peut permettre d'avancer progressivement.</p> <p>Pour les sujets sectoriels (bibliothèque, service des espaces publics), il est possible d'aborder le sujet par l'angle de l'utilisateur et du service rendu et d'associer les agents au choix entre les options.</p>	<p>L'adhésion au changement est facilitée par des sujets de dialogue social positifs.</p> <p>Cette démarche peut être mise en œuvre dans le cadre d'une négociation « par cliquets » (voir plus haut).</p>
Risques / Difficultés	<p>Grèves et conflit social.</p> <p>Développement de comportements où les agents comptent leurs heures et démotivation.</p>	<p>Climat social dégradé.</p>	<p>Risque d'enlisement : les OS peuvent se mobiliser chaque année</p>	<p>Risque d'enlisement : complexité du projet et longueur de la démarche.</p>

Se donner du temps en fonction des objectifs visés

- En fonction de l'ampleur du projet, de la maturité de la collectivité (participation ou non des cadres pour revoir l'organisation de leurs services), de la qualité du dialogue social, la mise en œuvre des changements peut être plus ou moins longue.
- Même lorsqu'un changement frontal est envisagé, il faut a minima six mois, le temps que les organisations syndicales soient consultées et qu'une délibération soit prise par l'assemblée. Plus généralement, une refonte globale demande une à deux années.



ETAPE 5 : LA COMMUNICATION ET L'INFORMATION DES AGENTS

Deux conditions de réussite : la communication et la participation des agents et des cadres

Deux types de publics doivent être visés :

- **L'encadrement direct**

L'encadrement intermédiaire est en première ligne car il va mettre en œuvre les changements en communiquant auprès des équipes, diffuser et faire appliquer les nouvelles règles.

Idéalement, il faudrait que l'encadrement soit associé dès le diagnostic pour informer des pratiques de terrain, au moment des arbitrages pour retenir les scénarios possibles, puis, tout au long des négociations. Enfin, il sera à même, au cours de l'évaluation, de signaler les éventuelles difficultés liées au changement des règles.

Il est primordial de souligner le bien fondé des évolutions auprès des cadres pour qu'ils puissent porter le changement. Leur accompagnement par la direction des ressources humaines est essentiel : ils doivent être informés des options retenues pour pouvoir les expliquer auprès des agents. Cela réduira le caractère anxiogène des changements.

Il est enfin nécessaire de former l'encadrement intermédiaire à une posture managériale adaptée. En effet, il est le plus à même de réaffirmer les règles sur les temps de pause, de vestiaire, l'attribution des congés et des temps partiels. Certaines collectivités créent des guides de bonnes pratiques managériales pour soutenir les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions.

- **Les agents**

La communication sur la nouvelle organisation permet d'anticiper les effets possibles de démotivation ou le développement de comportements de course au temps.

Des collectivités ont mis en place des conférences avec des outils tels que Wisembly pour permettre aux agents de s'exprimer librement, poser des questions, s'exprimer sur les changements à venir.

Une plus grande souplesse accordée aux agents peut conduire à une meilleure acceptation de la réforme. Certaines collectivités laissent la liberté d'opter entre les cycles de travail, dans le respect des contraintes du service.

Lorsque la réforme est définitivement adoptée, une communication particulière doit être mise en œuvre à destination de l'ensemble des agents. Il s'agit de relayer les changements et les nouvelles options possibles sur différents supports : le règlement intérieur, des fiches pratiques ou le journal interne de la collectivité.



ETAPE 6 : L'EVALUATION

Une méthodologie de gestion de projet

Une fois la démarche mise en œuvre, une évaluation s'avère indispensable tant en termes de méthode qu'au regard des objectifs fixés.

Les collectivités territoriales qui s'engagent dans une réorganisation du temps de travail en attendent **des gains**. Ces gains sont de plusieurs ordres : une amélioration de la productivité des agents, un climat social plus apaisé en réduisant les iniquités, des gains budgétaires, la garantie de la continuité de service et une amélioration des conditions de travail.

Dans un contexte de raréfaction des ressources et de demande d'extension des services publics, les DRH s'accordent sur la nécessité d'accroître la productivité des agents et le temps de travail effectif. Toutefois, les moyens d'y parvenir diffèrent en partie des préconisations classiques, notamment celles des CRC.

Elles mettent en avant les économies de personnel réalisées grâce aux 1607 heures de travail effectif. Cependant, le calcul de conversion du nombre d'heures en ETP ne suscite pas de consensus.

En outre, les gains de productivité restent difficiles à évaluer. Les DRH soulignent le manque de données et d'instruments de mesure. Toutefois, ils s'accordent sur le moindre effet d'une augmentation de 10 minutes par jour plutôt qu'une reconfiguration des services en développant la polyvalence des agents, les horaires variables ou les journées continues.

Enfin, des gains sont escomptés à long terme par le non-renouvellement des personnels partant à la retraite et la baisse des recrutements des vacataires. Cependant, l'augmentation du temps de travail peut s'accompagner d'une hausse de l'absentéisme. Ainsi, une communauté d'agglomération a vu son taux d'absentéisme croître fortement au moment du passage aux 1 607 heures, cette action étant menée conjointement à une extension de la mutualisation.

La grande majorité des collectivités dispose de peu de recul sur les gains obtenus du fait de réorganisations encore trop récentes

La plupart des protocoles d'accord ne comportent pas de **clause de revoyure**. Nous souscrivons à l'une des préconisations issues du rapport Laurent d'inclure une évaluation tous les 2 ou 3 ans sur les mesures d'aménagement du temps de travail. Cette recommandation s'applique particulièrement pour les dispositifs nouveaux tels que le télétravail.

D'un point de vue méthodologique, nous recommandons **des points d'étape réguliers via les instances paritaires**. Au vu des impacts sur l'organisation et les agents, une clause de revoyure dans le cadre du CHSCT ou en comité technique peut être fructueuse. Par ailleurs, nous préconisons d'adopter la démarche de **gestion de projet** (un comité de pilotage, des groupes techniques de suivi) permettant une évaluation partagée et la mise en œuvre, au fil de l'eau et des ajustements indispensables.

Une évaluation sur la base de critères à définir en amont

Notre étude souligne l'importance de critères d'évaluation pour **mesurer les gains obtenus**. Ils viendraient s'ajouter à ceux fixés par les CRC, insuffisants pour couvrir la diversité des effets attendus. Le calcul des gains par la conversion du nombre d'heures en ETP paraît réducteur quant aux objectifs d'amélioration de la productivité, de continuité et d'extension du service rendu aux usagers.

De plus, la seule augmentation du temps de travail produit également **des effets indésirables** tels que la hausse l'absentéisme ou la démotivation des agents. De plus, ces gains économiques peuvent être minorés par les montants des compensations financières

Toutefois, les effets à long-terme sont à évaluer : économie sur les non-remplacements des agents partant en retraite ou recours moindre aux vacataires et aux contractuels.

Focus sur les indicateurs

Les indicateurs sont issus des entretiens réalisés et de nos recherches documentaires. Plutôt qu'une batterie d'indicateurs prédéterminés, nous proposons une liste de questions. Chaque collectivité peut adapter ces indicateurs en fonction de sa situation et de ses objectifs.

D'une part, la plupart des données à observer figurent déjà dans le bilan social et peuvent être utilisées pour évaluer la mise en œuvre d'une réforme du temps de travail.

D'autre part, plusieurs outils sont disponibles et utiles pour une évaluation qualitative: l'enquête REPONSE menée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques pour mesurer la conflictualité, le baromètre sur l'absentéisme développé par l'ANDRH-GC et les mesures de la qualité de vie au travail préconisées par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact).

Aussi, nous proposons ci-dessous une liste non exhaustive d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin d'évaluer les retombées d'une réorganisation du temps de travail :

Thématiques	Données quantitatives	Données qualitatives
Le suivi des effectifs	Les effectifs en ETP au 31/12 – Titulaires, stagiaires – Contractuels en application des articles 3-1, 3-2, 3-3	
	Remplacements : – Le turn-over : mutations, détachements, disponibilités – Le taux de remplacement des départs en retraite – Le nombre d'ETP non renouvelés	
La masse salariale	Les heures supplémentaires – Le nombre d'heures supplémentaires – Le montant des heures supplémentaires – Le nombre d'heures récupérées	
	Le compte épargne temps – Le nombre de jours épargnés	
	Les frais de personnel – L'évolution du chapitre 012 : charges de personnels et frais assimilés	
L'absentéisme	La comptabilisation des arrêts : – Maladie ordinaire, accident du travail, maladie professionnelle, congés longue durée, congé grave maladie	
Le climat social	– Le nombre de jours de grève	– Le nombre de conflits collectifs sans arrêt de travail (pétitions, courriers)
Le bien-être au travail		– Baromètre de bien-être
Le service au public	La fréquentation des services – La mesure du taux de fréquentation des services	La satisfaction des usagers – Baromètre de satisfaction

II. LA PALETTE D'OUTILS A LA DISPOSITION DES DRH POUR MODIFIER L'ORGANISATION DES TEMPS DE TRAVAIL

1. TYPOLOGIE DES APPROCHES POUR REORGANISER LES TEMPS DE TRAVAIL : LES LEVIERS ET LES OUTILS

Pourquoi une typologie ?

L'objectif est d'ouvrir le champ de la réflexion et de l'action pour montrer que la gestion du temps de travail est une question complexe et multiforme qui ne se limite pas à la seule question des 1 607 heures. Augmenter la durée ne réglera pas les multiples problématiques de gestion du temps: optimisation des cycles de travail, modalités de récupération et de prise de congés, respect des temps de repos minimaux, prise en compte de la pénibilité et harmonisation des régimes de temps de travail entre collectivités.

Trois grands types d'approche se dégagent :

- **L'approche « augmentation du temps de travail »** : le retour aux 1 607 heures constitue une manière pour la collectivité de trouver des marges de manœuvre budgétaires, ou bien un moyen de se mettre en conformité avec le droit. Dans certaines collectivités, l'augmentation de la durée du travail s'inscrit dans un objectif politique d'exemplarité.
- **L'approche « optimisation et modernisation de l'organisation du temps de travail »** : les collectivités cherchent à rationaliser l'allocation de leurs ressources humaines, en optimisant les cycles de travail ; à limiter des risques du travail dans certaines directions en travaillant sur les astreintes et le respect des temps de repos ; ou bien à harmoniser des pratiques hétérogènes en matière de récupération ou de pose de congés.
- **L'approche « amélioration du service rendu »** : l'angle d'entrée est, dans ce cas, l'évolution des modalités d'ouverture des services publics. Beaucoup de collectivités révisent ainsi leur règlement intérieur sur le temps de travail ou les règlements particuliers de services à l'occasion du lancement d'une démarche QualiVille.

En engageant ces démarches, les collectivités poursuivent des objectifs différents :

Réaliser des économies budgétaires. Les collectivités citent comme objectif principal la recherche de marges de manœuvre budgétaires. Pour la Directrice des ressources humaines d'une commune de plus de 150 000 habitants en croissance démographique, le temps de travail constitue aujourd'hui « le dernier levier d'ajustement » pour maintenir le niveau de service à la population. La démarche est ainsi parfois intégrée au plan d'économies de la collectivité.

Les économies se feront principalement sur la diminution du nombre de vacataires et de remplacements lors de l'augmentation du temps de travail. Ce volet de réduction de l'emploi précaire a même constitué, dans une agglomération de 250 000 habitants, la première étape de la négociation sur le temps de travail.

D'autres collectivités se lancent avec un objectif budgétaire dans la redéfinition des cycles de travail pour mieux répondre au besoin réel des services, la suppression des heures supplémentaires récurrentes et l'extension de l'annualisation. A terme, la

démarche doit permettre de réduire le nombre d'ETP dans certains services et de redéployer des moyens humains vers des services en extension.

Se mettre en conformité avec la réglementation. Certaines collectivités donnent suite aux observations de la Chambre régionale des comptes sur un temps de travail contraire à la réglementation ; ou bien constatent en interne un non-respect de la réglementation en matière d'heures supplémentaires ou de garanties minimales du temps de travail. 4 collectivités ont déclaré avoir augmenté le temps de travail exclusivement pour des raisons de mise en conformité. Par ailleurs, certaines collectivités s'engagent aussi à harmoniser les règles et pratiques de gestion du temps de travail dans un objectif d'équité.

Conduire une harmonisation des temps de travail entre plusieurs collectivités. Cet objectif est d'actualité dans le contexte des mutualisations croissantes entre les services des villes et des EPCI, en particulier au sein des métropoles. Le temps de travail constitue également un enjeu important dans les nouvelles régions et intercommunalités issues de la loi NOTRe. L'institution des 1 607 heures est un levier pour harmoniser la durée de travail des agents en posant un cadre commun et légitime pour tous. Le rapprochement des régimes de temps de travail exige alors une réflexion sur l'organisation du temps de travail, d'où un important travail d'harmonisation : organisation des plages fixes et variables, modalités de paiement des heures supplémentaires, gestion des temps de pause et d'habillage, modalités de prise des congés et des RTT, etc.

Rendre un meilleur service à l'usager. Cet objectif se traduit :

- soit par une modification des horaires d'ouverture : redéploiement des enveloppes-horaires, augmentation du niveau de service et de l'amplitude d'ouverture ;
- soit par une amélioration de l'organisation pour mieux rendre le service, en passant par exemple, d'une journée fractionnée à une journée continue pour certains métiers afin d'augmenter le temps de travail effectif sur site.

FOCUS : LES ENJEUX D'UN RAPPROCHEMENT VILLE/METROPOLE SUR LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Le maintien de règles disparates sur le temps de travail pose problème dans la gestion au quotidien des agents pour des raisons d'équité :

- **Une métropole de l'Ouest** où les services ville/métropole sont complètement intégrés cite les différences d'autorisation d'absence pour fêtes religieuses et le paiement des heures supplémentaires

Ces disparités posent également problème lors des transferts d'agents en cas de règles moins favorables.

- **Une ville du Nord-Ouest** a ainsi été confrontée au transfert d'agents techniques à la métropole dont le régime de temps de travail ne prévoyait pas le paiement des heures supplémentaires récurrentes. Du fait du rythme des transferts, des aménagements ont dû être trouvés pour ne pas que les agents perdent en salaire et ne pas créer de contestation. A l'inverse, une agglomération de la région parisienne a fait face à la même question suite au retour vers les villes de certains équipements.
- Il peut également arriver que les agents transférés aient des règles sur le temps de travail moins favorables qu'à la métropole : c'est le cas d'agents d'équipements culturels

dont le travail le week-end est intégré au cycle de travail, alors qu'il est payé en heures supplémentaires à la métropole. Le transfert peut être à double tranchant et s'avérer coûteux pour la métropole si les agents demandent à se faire appliquer le régime le plus favorable. Dans ce cas, l'harmonisation des régimes de temps de travail est particulièrement nécessaire. **Dans une métropole**, la décision a été prise de transférer à la métropole l'ensemble des agents « ville » avec un statut unifié et donc un seul régime de temps de travail.

Pour certains métiers opérationnels, l'harmonisation des régimes de temps de travail s'avère particulièrement complexe lors des transferts de compétence à la métropole. Il arrive souvent que des régimes spécifiques perdurent plusieurs années, le temps de faire évoluer les régimes préexistants dans les villes.

Certaines collectivités ont lancé une démarche qui reprend l'ensemble de ces 3 approches, soit de manière simultanée, soit en étalant les chantiers dans le temps :

- **Une ville de 100 000 habitants** a ainsi accompagné la modernisation du service rendu au public (ouverture des services population jusqu'à 18h30 et des médiathèques jusqu'à 21h) par une démarche interne d'accompagnement à la réorganisation du temps de travail. A la direction de la modernisation et du conseil en organisation, une chargée de mission apporte un appui méthodologique et juridique sur la question du temps de travail. Un inventaire des organisations du temps de travail a été lancé et a permis d'identifier les diverses modifications qui ont pu être apportées. Cette collectivité a ainsi déjà procédé à des changements de règlements intérieurs de certains services lorsque surviennent des problèmes d'organisation, de pénibilité, d'augmentation de l'amplitude d'ouverture, etc.). La ville réfléchit aujourd'hui aux suites à donner à un contrôle récent de la CRC.
- **Une ville francilienne** s'apprête à prendre à la fois des mesures sur les horaires d'ouverture des services publics et l'extension de l'annualisation dans les services. Il s'agit d'un véritable enjeu de modernisation. La municipalité souhaite aussi rendre la collectivité plus attractive en offrant plus de flexibilité aux agents pour concilier leur vie personnelle et professionnelle (télétravail, semaine de 4 jours, droit à la déconnexion etc.).

1. L'augmentation du temps de travail : les démarches de « retour aux 1 607 heures »

a) Les collectivités concernées

D'après le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (2016), seules 20% des collectivités appliquent l'obligation annuelle de 1 607h de travail : le temps de travail s'établit à une moyenne proche de 1 565h, hors prise en compte des sujétions particulières des métiers particulièrement pénibles. On observe un mouvement récent de révision des protocoles d'accord sur le temps de travail afin de régulariser la durée annuelle, en particulier dans les grandes collectivités.

Parmi les 33 collectivités interrogées¹, 10 ont effectué un retour aux 1607h dans la période récente (2016-2017) et 7 collectivités ont déclaré vouloir engager une augmentation du temps de travail notamment à l'occasion d'un contrôle de la CRC. Pour 13 d'entre elles (sur 17), la délibération ARTT de 2001 fixait un temps de travail annuel inférieur à 1 567h (soit

¹ Il convient de considérer ces chiffres avec prudence dans la mesure où l'échantillon n'est pas statistiquement représentatif des grandes collectivités (> 100 000 hab).

plus de 6 jours de congés extra-légaux). Pour la moitié d'entre elles, le temps de travail était proche ou inférieur à 1 540h.

Les collectivités dans lesquelles le temps de travail est proche des 1 607h sont moins nombreuses à aborder le sujet par le prisme de sa durée, dans la mesure où les gains potentiels sont relativement limités et le coût social de la démarche important.

Même parmi les collectivités qui ne s'engagent pas dans une augmentation du temps de travail, certains directeurs des ressources humaines ont indiqué les difficultés d'organisation posées par le nombre de jours de RTT, les possibilités de récupération offertes par le crédit d'heures de la badgeuse et parfois par l'existence de semaines de 4 jours et demi. Cette réduction des jours de présence des agents dans la collectivité rend difficile l'organisation des plannings et la tenue de « temps collectifs de travail », tels que les réunions d'équipe.

Les collectivités qui augmentent le temps de travail suite à une commande politique ou à un rapport de CRC se focalisent souvent sur cette seule question. La négociation se fait généralement dans un calendrier serré et le sujet est extrêmement sensible. **Or, pour avoir un réel impact sur l'organisation et réaliser des économies, il convient d'adapter parallèlement l'organisation du temps de travail.**

- Le nouvel accord sur le temps de travail est souvent décliné dans les services sans revoir en profondeur l'organisation : l'adaptation de l'organisation se fait *a minima* pour coller à l'un des nouveaux cycles en fonction des contraintes de fonctionnement. Dans **une ville de l'Ouest** dans laquelle le passage aux 1 607h a généré un mouvement social important, 3 mois ont été laissés aux chefs de service pour réfléchir à la mise en œuvre du nouvel accord et faire évoluer leur organisation. Ce rythme n'a pas permis aux encadrants de jouer le jeu.
- Seules 2 collectivités ont été attentives à coupler l'augmentation du temps de travail à une réorganisation dans les services. Une telle démarche nécessite un calendrier plus souple pour les directeurs. Par exemple, une direction de la police municipale a pu profiter du nouveau protocole pour adopter en Comité technique une organisation plus à même de répondre aux enjeux des missions (police de proximité sur 10h-19h, travail en soirée et le week-end etc.). **Une ville de l'Ouest**, qui a récemment augmenté la durée de travail, compte travailler en 2017 à l'extension de l'annualisation dans les services et à la mise en place de cycles saisonniers pour ses services culturels afin de s'adapter au calendrier touristique.

b) Les leviers mobilisés

Leviers	Avantages / gains potentiels	Points de vigilance et limites	Exemples de pratiques
<p>1. Suppression de jours de congés extra-légaux</p> <p>Le passage à 1 607h génère la suppression des jours de l'exécutif, de pont, de congés supplémentaires et des RTT extra-légaux.</p>	<p>Augmente le nombre de jours de présence des agents dans l'année (gain net en nb de jours/agents).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilite l'organisation de temps collectifs de travail - Met généralement fin aux « jours de fermeture » des services 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceptation difficile du fait d'un fort attachement aux jours de repos supplémentaires. - La communication interne et externe peut s'avérer contre-productive si elle donne une mauvaise image des agents. 	<p>Un conseil départemental du Sud constate que la médiatisation de la réforme a suscité de l'aigreur chez les agents, la réforme étant présentée comme mettant fin à une situation où les agents bénéficiaient de plus de 50 jours de congés par an.</p> <p>Un conseil départemental du Sud a supprimé les 5 jours du Président, les 3 jours « sans certificat » et les 2 jours de pont extra-légaux sans négociation, soit 10 jours de congés extra-légaux. Le maintien d'un cycle à 40h (avec 27 jours de RTT) a facilité l'acceptation de la réforme, car les agents ont conservé un nombre de jours de RTT important.</p> <p>Pour éviter le délitement du collectif de travail et le comptage des heures « 1 607h et pas au-delà », un conseil départemental du Nord-Ouest a mis en place des groupes de travail pour réfléchir aux sujétions métier particulières afin de trouver des compensations (en particulier pour les travailleurs sociaux). 5 protocoles ont été adossés au protocole général pour prendre en compte des régimes particuliers : les collèges, les éclusiers, les routes, les centres techniques et les agents d'entretien. Un protocole particulier pour les travailleurs sociaux doit être examiné: jusqu'à présent, ils travaillent beaucoup, avec des interventions après 20h et parfois le week-end, sans régime d'astreinte.</p>

Leviers	Avantages / gains potentiels	Points de vigilance et limites	Exemples de pratiques
<p>2. Augmentation du cycle hebdomadaire</p> <p>Le passage à 1 607h passe par une augmentation du cycle hebdomadaire des agents. Cela revient souvent à transformer d'anciens jours extra-légaux en jours de RTT légalement acquis.</p> <p>Ex : la collectivité avait un cycle à 36h (6 j de RTT) et 9 jours extra-légaux. Désormais, les agents travailleront 37h30 par semaine et auront 15 jours de RTT.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acceptation plus facile des agents qui sont attachés à leurs jours de repos. - Augmentation de l'amplitude quotidienne d'ouverture des services en contact avec le public grâce à des journées plus longues 	<ul style="list-style-type: none"> - D'après les DRH, l'augmentation du temps de travail hebdomadaire ne produit pas de gains réels pour le personnel administratif. Les effets sur la masse salariale restent théoriques. - Lorsque plusieurs cycles sont laissés au choix des agents, les agents choisissent généralement le cycle long générant le plus de RTT. 	<p>Une ville de 250 000 hab. a indiqué que l'augmentation de la durée hebdomadaire de travail était le seul levier à sa disposition compte-tenu des conditions posées par les organisations syndicales. Le point de crispation sur la suppression de jours de congés est très important.</p> <p>Une ville de 250 000 hab. a laissé aux organisations syndicales le choix entre les deux options décrites, elles ont choisi le maintien des 4 jours de congés supplémentaires et une augmentation du temps hebdomadaire de travail.</p>
<p>3. Limitation des RTT et des récupérations</p> <p>Sans modifier la durée annuelle de travail, certaines collectivités souhaitent limiter les jours d'absence qui compliquent la construction des plannings et limitent les temps de travail collectifs.</p> <p>Modalités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diminution des possibilités de récupération permises par la badgeuse notamment. - Diminution du cycle hebdomadaire de travail pour limiter les RTT / limiter le cycle à 38h ou 39h aux seuls cadres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitation dans l'organisation des plannings. - Limitation des abus liés à la récupération automatique d'heures non justifiées pour des nécessités de service. L'objectif est de limiter le « présentéisme ». - La réduction du cycle hebdomadaire de travail peut faciliter pour certains parents l'accompagnement des enfants à leur retour de l'école. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ces évolutions sont très sensibles car elles remettent en cause des avantages acquis. - Difficulté de réduction des crédits d'heures : les modalités de récupération ont souvent constitué une compensation pour faire accepter l'installation d'une badgeuse. 	<p>Un conseil départemental du Sud a réduit le nombre de jours de RTT récupérables de 22 à 11 jours par an. Le cycle unique de travail dans la collectivité s'établissait à 35 h. Les agents pouvaient récupérer les heures au-delà de 35h en accumulant un crédit d'heures sur la badgeuse. Pour avoir 1 jour de RTT par mois, il fallait travailler 12 minutes de plus par jour. De fait, la mesure concerne en majorité les cadres qui ont désormais au maximum 11 RTT au plus par an, alors même que leur temps de travail va bien au-delà de 37h.</p> <p>Un conseil départemental de l'Ouest a décidé d'écarter les heures effectuées au-delà du cycle de 39h : il a limité à 1 j par trimestre les récupérations de crédits d'heures.</p> <p>Une ville de région parisienne souhaite limiter l'ouverture du cycle de 39h aux seuls cadres et aux services en accueil du public. Il s'agit aujourd'hui du cycle majoritaire en vigueur dans la collectivité, ce qui génère de nombreux jours d'absence des agents.</p>

Leviers	Avantages / gains potentiels	Points de vigilance et limites	Exemples de pratiques
<p>4. Réduction des autorisations spéciales d'absence (ASA)</p> <p>Il s'agit des possibilités d'absence notamment pour événements familiaux. Elles conduisent à réduire le temps de travail effectif. Les collectivités s'appuient en général sur les circulaires de l'Etat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des jours de présence des agents dans la collectivité et leur temps de travail effectif réel. - Réduction des « abus » liés à des jours accordés trop généreusement. Dans un département francilien, cela représentait 7 500 jours par an pour 2 600 agents. 	<ul style="list-style-type: none"> - risque d'augmentation de l'absentéisme (arrêt de travail, absences non justifiées) si les possibilités d'absence sont trop limitées. - Nécessité de faire un bilan de la démarche et d'observer notamment l'absentéisme. <p>Les CRC remettent parfois en cause des ASA pour fêtes religieuses accordées automatiquement par la collectivité à l'ensemble des agents. Pourtant, cette pratique peut permettre un traitement équitable des agents au regard de leurs convictions religieuses dans tous les services.</p>	<p>Un département francilien a revu en 2016 son règlement des ASA. Le régime prévu par la collectivité a été aligné sur les circulaires de l'Etat qui donne une norme pour les motifs d'absence. Ils ont supprimé notamment les ASA pour décès ou mariage en dehors de la famille proche (parents, enfants, fratrie etc.). Pour le mariage et le PACS, ils sont passés de 8 à 3 jours.</p> <p>Une agglomération du Sud a mené de front une double négociation sur les 1 607h et sur les ASA. La direction générale a fait des concessions sur les ASA en ne s'alignant pas sur le régime de l'Etat afin de réussir à négocier la suppression sèche des 5 jours extra-légaux. L'objectif était de ne pas augmenter le cycle hebdomadaire pour faire des gains nets.</p>
<p>5. La suppression des bonifications d'ancienneté</p> <p>Les bonifications d'ancienneté consistent à accorder des jours aux agents par année d'ancienneté.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Economies conséquentes sur la masse salariale. - Evite de doubler le poste budgétaire pour assurer le remplacement du poste. 	<p>Risque social important : cette mesure est susceptible d'être perçue comme une remise en cause de l'implication au service de la collectivité.</p>	<p>Une collectivité de région parisienne a fait face à un mouvement social important du fait de sa volonté de supprimer les mois de pré-retraite. Les organisations syndicales auraient souhaité être plus impliquées dans l'élaboration des mesures d'économies.</p>

FOCUS : LA LIMITATION DES AVANTAGES ACQUIS

Dans certaines collectivités, les évolutions sur le temps de travail visent à remettre à plat un certain nombre de pratiques ou d'avantages liés au temps de travail accordés au fil du temps :

- **Proratiser les jours de congés** en fonction du cycle hebdomadaire des agents. Par exemple, dans une ville de région parisienne, un agent travaillant 4 jours continuait de bénéficier de 25 jours de congés annuels. Or, les congés annuels doivent correspondre à 5 fois les obligations hebdomadaires de service.
- **Rétablir la distinction entre jours de congés et jours de RTT.** Par exemple, dans une ville de région parisienne, les agents à 39h bénéficient de 30 jours de congés et de 14 jours de RTT, avec 4 jours du Maire. Pour le directeur des ressources humaines, rétablir le nombre de jours de congés à 25 jours et les jours de RTT à 22 jours comme prévu par la réglementation permettrait de limiter le report des jours de congés non pris (motif de longues absences pour maladie). Certaines collectivités ont également mis en place une gestion distincte des jours de congés et des jours de RTT. Les RTT sont acquises progressivement au cours de l'année. Si l'agent s'absente, il ne cumule pas de jours de RTT.
- **La fin de la récupération de jours fériés** qui tombent le week-end : cette pratique conduit à limiter considérablement le nombre de jours de présence, bien en deçà des jours travaillés définis par la loi.
- **La suppression des bonifications d'ancienneté** : les 3 mois d'ancienneté dont bénéficient les agents de certaines collectivités ont un coût budgétaire, notamment dans le cas où la collectivité doit doubler le poste budgétaire pour recruter.

2. L'optimisation des temps de travail : les démarches de révision de l'organisation des temps de travail des agents

a) Les collectivités concernées

Toutes les collectivités interrogées ont mis en œuvre au moins un changement dans l'organisation du temps de travail :

- **soit à l'échelle de la collectivité entière** : institution d'un règlement intérieur du temps de travail, démarche systématique de révision de l'organisation du temps de travail dans les services, etc.
- **soit de manière sectorielle**, service par service en fonction des nécessités : révision du temps de travail des médiathèques, du service « matériel festif », démarche de réduction des heures supplémentaires au service du protocole etc.

Derrière cette volonté, deux impératifs sont cités :

- Le premier consiste à optimiser le fonctionnement et l'organisation des services en faisant coïncider les cycles de travail avec le travail réel des agents. Il y a bien une logique budgétaire ou, tout au moins, une logique gestionnaire : les DRH sont soucieux de la bonne utilisation de la ressource. Une telle démarche nécessite de bien définir le

besoin de service en fonction des objectifs politiques² et de la nature du service à rendre, les tâches nécessaires et d'allouer le temps des agents en collant le mieux possible à l'activité. En faisant évoluer l'organisation, des effectifs pourront à terme être redéployés sur d'autres missions.

- Le deuxième vise une meilleure équité de traitement afin de mettre fin aux avantages acquis de certains services bien dotés en heures supplémentaires payées.

La pratique dans certaines collectivités a pu s'éloigner du texte des protocoles d'accord de 2001 avec une individualisation des pratiques répondant davantage aux contraintes des agents qu'aux nécessités de service.

Une **ville de 100 000 habitants** révisé ainsi progressivement ses règlements de service pour renforcer le cadre général et limiter les dérogations qui doivent être liées à des contraintes de service public.

En outre, on cherche à formaliser les pratiques : plusieurs villes mettent en place **des règlements intérieurs du temps de travail** pour poser un cadre commun et harmoniser les pratiques entre services. Par exemple, des critères sont posés pour ouvrir à tel ou tel service un contrat horaire particulier (horaires fixes pour les services à contrainte forte de service public, horaires variables pour les agents administratifs), ou bien une modalité d'organisation de la journée de travail (journée continue/journée fractionnée³ etc.).

² Dans l'une des villes étudiées, le temps de travail des éducateurs sportifs – construit sur les impératifs du temps scolaire – constitue un frein à la mise en place de nouvelles activités sportives de sport-loisir et de sport-santé pour les adultes actifs, en instituant par exemple des activités encadrés par des éducateurs de la Ville dans les équipements le soir et le week-end.

³ Il s'agit notamment de limiter l'utilisation de la journée continue aux seuls services dont l'activité le justifie afin de limiter le temps de déplacement sur site.

b) Les leviers mobilisés

Levier	Modalités de mise en œuvre	Avantages	Points de vigilance / Limites	Exemples de pratiques
<p>1. Optimisation du cycle de travail</p> <p>Notamment par la limitation des heures sup. récurrentes</p>	<p>C'est le principal levier identifié pour les années à venir.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intégration des week-ends régulièrement travaillés au cycle de travail (services techniques, services des sports) - Redéfinition des bornes horaires quotidiennes pour coller au travail réel des services (chauffeurs, protocole, logistique). <p>A terme, la réduction des heures supplémentaires récurrentes nécessite de réorganiser les services et d'aller vers des outils comme l'annualisation du temps de travail ou la mutualisation de personnels pour faire plusieurs équipes (du matin, de l'après-midi, en rotation). Cela nécessite parfois de revoir les fiches de postes et d'instaurer une plus grande polyvalence des agents.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Economies budgétaires : réduction de l'enveloppe d'heures supplémentaires (à comparer à l'augmentation du régime indemnitaire). - Conformité juridique dans l'utilisation des heures supplémentaires, réservées à du travail exceptionnel. - Respect des temps de repos : l'intégration de tous les temps travaillés au cycle de travail permet de prévoir des plannings où les agents « tournent ». Le fonctionnement sur la base du volontariat conduit souvent à faire travailler au-delà des limites réglementaires avec des risques pour la santé et un risque juridique pour la collectivité. - Fluidifie l'organisation : le maintien d'HS récurrentes rend particulièrement complexe l'organisation des plannings du fait des récupérations à prévoir. - Peut permettre d'initier une harmonisation de traitement entre services (équité). 	<ul style="list-style-type: none"> - Les heures supplémentaires constituent un complément de rémunération conséquent - Nécessité de prévoir à l'avance en fonction des effectifs du service le nombre de week-ends où les agents travailleront 	<p>Une métropole du Sud a intégré dans le temps de travail des chauffeurs et des agents du protocole les horaires atypiques en soirée et le travail le week-end. Le régime indemnitaire a été déplafonné pour prendre en compte la sujétion particulière qui tient à la forte variabilité des plannings et à l'exigence de disponibilité.</p> <p>Une ville de 150 000 habitants a réorganisé son service « matériels festifs » en annualisant le temps de travail (définition de 3 cycles saisonniers en fonction de l'activité). La collectivité avait constaté plus de 4000h supplémentaires annuelles pour la quinzaine d'agents du service et un non-respect des temps de repos. Le week-end et les horaires atypiques ont été intégrés au cycle de travail et compensés par une prime individuelle gelant la rémunération de chaque agent. Elle est extinctive au fur et à mesure du déroulement de carrière. Les nouvelles recrues se voient appliquer le nouveau régime de temps de travail.</p> <p>Une agglomération du Sud a intégré au cycle de travail les heures du dimanche effectuées par les agents de la collecte des déchets. La prime du dimanche a été majorée, mais les agents concernés ont connu une baisse de rémunération par rapport au paiement en heures supplémentaires.</p> <p>A l'occasion de la révision du protocole d'accord sur le temps de travail, une ville du Nord-Ouest a fait en sorte que les services intègrent désormais dans le cycle de travail les heures supplémentaires récurrentes, notamment du week-end.</p>

Levier	Modalités de mise en œuvre	Avantages	Points de vigilance / Limites	Exemple de pratiques
<p>2. Favoriser la récupération des HS</p>	<p>Il s'agit d'un principe inscrit dans la plupart des protocoles d'accord mais difficile à mettre en œuvre</p> <p>De fait, au sein d'une même collectivité, les pratiques de paiement ou de récupération sont très diverses. Certains services ont des enveloppes dédiées alors que d'autres n'en ont pas.</p> <p>Pour faciliter la récupération des heures, il faudrait une plus grande souplesse dans l'application des bornes fixes quotidiennes en permettant d'y déroger.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Permet de limiter le paiement d'heures supplémentaires, en particulier lorsqu'elles sont récurrentes. - Permet de promouvoir une équité de traitement là où les pratiques peuvent être très diverses. 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté d'application dans de petites équipes où les heures sont difficilement récupérées du fait de la nécessaire continuité du service public - Nécessite au préalable un diagnostic pour remettre à plat les modalités de récupération (base d'1 pour 1h, 1h30 pour 1h, etc.). 	<p>Une ville du Centre a diminué par deux le coût de ses heures supplémentaires en mettant en place une démarche de généralisation de la récupération des heures.</p> <p>Une ville du Nord-Ouest a harmonisé les règles de récupération des heures supplémentaires: elles sont récupérées 1h pour 1h, sauf lorsqu'elles ont lieu le dimanche ou de nuit (2h pour 1h).</p>
<p>3. Compenser les horaires atypiques par du régime indemnitaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Historiquement, les horaires atypiques ont pu être compensés par le paiement en heures supplémentaires (le dimanche, le soir) ou par une réduction du temps de travail (art. 2 décret du 12 juillet 2001). - Le rapport Laurent préconise de réserver la réduction légale du temps de travail annuel aux seules activités présentant un risque avéré pour la santé (ex : travail de 	<ul style="list-style-type: none"> - Permet d'avoir des enveloppes horaires qui correspondent aux besoins des services, même s'ils travaillent en horaires décalés. - Harmonise les pratiques. Le travail de diagnostic doit permettre de compenser de la même manière une même sujétion. En effet, historiquement, les horaires atypiques des services culturels ou sportifs ont pu être intégrés au temps de travail des agents, ce qui n'était pas le cas dans les services techniques, payés en heures 	<ul style="list-style-type: none"> - Conduit à remettre en cause des régimes existants et des compléments de rémunération parfois conséquents. - Fort potentiel de conflit social 	<p>Une métropole a bâti une méthode de compensation des horaires atypiques en fonction de leur permanence et de leur régularité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si l'activité est permanente et régulière, le cycle est défini en fonction des besoins de service (y compris en horaires tardifs ou le week-end) - Si l'activité est permanente mais non régulière, plusieurs cycles sont définis avec des périodes de volumes horaires importants et des périodes avec de faibles horaires (ex : jusqu'à 44 h pendant 12 semaines l'été, 33h l'hiver, 37h30 au printemps etc.) - Si l'activité est non permanente

	<p>– nuit).</p> <p>– Aujourd'hui, beaucoup de collectivités souhaitent intégrer les horaires atypiques au cycle de travail et les compenser par du régime indemnitaire</p>	<p>supplémentaires.</p>		<p>(événementiel) ou fortement variable, une plage horaire fixe et une plage variable qui permet de prendre en compte l'exceptionnel sont définies.</p> <p>Ces horaires atypiques qui concernent plus de 1 000 agents (filière culture, sport, police municipale) sont pris en compte par une compensation financière.</p> <p>Une ville du Sud met en place des roulements dans la journée pour assurer l'amplitude d'ouverture de certains services (ex : les équipements sportifs, les écoles). Cette évolution requiert de mutualiser les équipes et d'aller vers plus de polyvalence des agents (missions d'accueil, d'entretien, de restauration etc.). Ces évolutions nécessitent de négocier avec les syndicats sur les nouvelles fiches de poste.</p>
<p>4. Annualiser le temps de travail</p>	<p>– Mettre en place plusieurs cycles de travail au cours de l'année en fonction des besoins de service. Le volume d'heures effectuées chaque semaine varie selon les périodes de l'année.</p> <p>– rapprocher l'activité des agents du besoin réel de la collectivité, avec du temps de travail planifié dans l'année et des périodes de congés imposés lors des périodes creuses.</p>	<p>– Optimise l'allocation des heures/agents en fonction du besoin défini par la collectivité.</p> <p>– Permet de coller à une activité qui varie beaucoup au cours de l'année (services de l'enseignement notamment les ATSEM, espaces verts, les routes pour la viabilité hivernale, la logistique).</p> <p>– L'employeur territorial peut alors prévoir des durées hebdomadaires variables en fonction des périodes de l'année : par ex, 25h par semaine en hiver, et 44h pendant les semaines de festival l'été (sur 12 semaines maximum).</p>	<p>– Difficile à introduire dans la négociation, car les organisations syndicales n'en acceptent souvent pas le principe.</p> <p>– Grande variabilité des volumes horaires de travail pour les agents au cours de l'année, avec des périodes particulièrement chargées en particulier le week-end.</p>	<p>Parmi les communes interrogées, seule trois ont beaucoup développé l'annualisation (40% à 50% du personnel municipal). Elle a été étendue aux centres de loisirs, centres de santé, aux services culturels, à la police municipale.</p> <p>Dans les autres communes, l'annualisation se limite souvent aux agents des écoles (environ ¼ du personnel municipal), aux médiathèques, au conservatoire et parfois aux espaces verts.</p> <p>Dans les départements, l'annualisation concerne principalement les agents des collèges et des routes.</p> <p>L'annualisation intéresse beaucoup les DRH. Une ville moyenne de région parisienne a mis à l'étude l'extension de l'annualisation, par exemple à la logistique, à la direction des sports et à la culture.</p>

				<p>Plusieurs agglomérations étendent également l'annualisation à de nouveaux services publics (conservatoires, centres nautiques) afin d'intégrer le week-end et les horaires tardifs, et prévoir des périodes de fermeture.</p>
<p>5. Améliorer le fonctionnement des services</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Réviser des modalités d'organisation de la journée de travail (réglementation des pauses, mise en place de la journée continue). - Mettre en œuvre de règles internes pour assurer un service minimum. - Limiter l'attribution des horaires variables aux services ne recevant pas du public. 	<ul style="list-style-type: none"> - Optimise le fonctionnement de la collectivité. - Améliore le service rendu à la population. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conduit souvent à remettre en cause des modes de fonctionnement historique. 	<p>Une métropole de l'Ouest réfléchit à l'allongement de la journée et à l'encadrement des temps de pause afin d'optimiser le temps de travail sur le terrain des agents techniques (prise de la pause de 20 min sur site pour les agents en journée continue, institution de journées de 8h30 pour rationaliser les temps de douche et d'habillage).</p> <p>Une ville du Sud envisage de poser des critères à l'attribution des horaires variables. Actuellement, la généralisation des horaires variables à l'ensemble du personnel administratif conduit à des difficultés pour assurer l'ouverture des services publics en fin de journée.</p> <p>Une ville de l'Est a institué un « service minimum » pour assurer le service sur chaque plage horaire, en faisant « tourner » les agents.</p>

c) Deux problématiques transversales identifiées

La gestion de l'événementiel : comment gérer le temps de travail des agents intervenant lors de manifestations (festival, marché de Noël etc.) ?

Il s'avère particulièrement difficile d'intégrer ces interventions au cycle de travail du fait de leur caractère exceptionnel. Pour les collectivités, il s'agit, dans un premier temps, d'harmoniser les règles de compensation de ces interventions (paiement, récupération), souvent très disparates entre services. Le paiement en heures supplémentaires ; permet en effet de reconnaître l'investissement des agents sur des horaires et des amplitudes particulièrement exigeantes. Dans un second temps, l'annualisation peut être un bon outil lorsque ces événements sont intégrés à la vie du service et en constituent la raison d'être (spectacle vivant, festival, matériel festif).

Bonne pratique : **une ville du Sud** a institué un prêt de personnel entre services lors des pics d'activité

La collectivité ne paye donc plus systématiquement des heures supplémentaires pour des activités faciles à anticiper, par exemple, lors des inscriptions scolaires ou des élections. Toutefois, ce système de prêt peut difficilement s'appliquer à des manifestations en extérieur qui nécessitent l'investissement concomitant de plusieurs services spécialisés.

Le respect des temps réglementaires de repos : comment assurer le respect des garanties minimales pour les agents en astreinte ?

Peu de collectivités parviennent à assurer le respect, pour l'ensemble de leurs services, des garanties minimales du temps de travail. Les difficultés tiennent à la fois à la nature de certaines activités et à la taille des équipes. Une **ville de 100 000 habitants** cite ainsi les régisseurs des salles de spectacle qui, le week-end, terminent à 2h du matin et reprennent ensuite à 11h. **Une ville du Sud** cite le cas des polices municipales qui connaissent une forte augmentation de leurs interventions dans le cas de l'état d'urgence, avec un fort recours aux heures supplémentaires

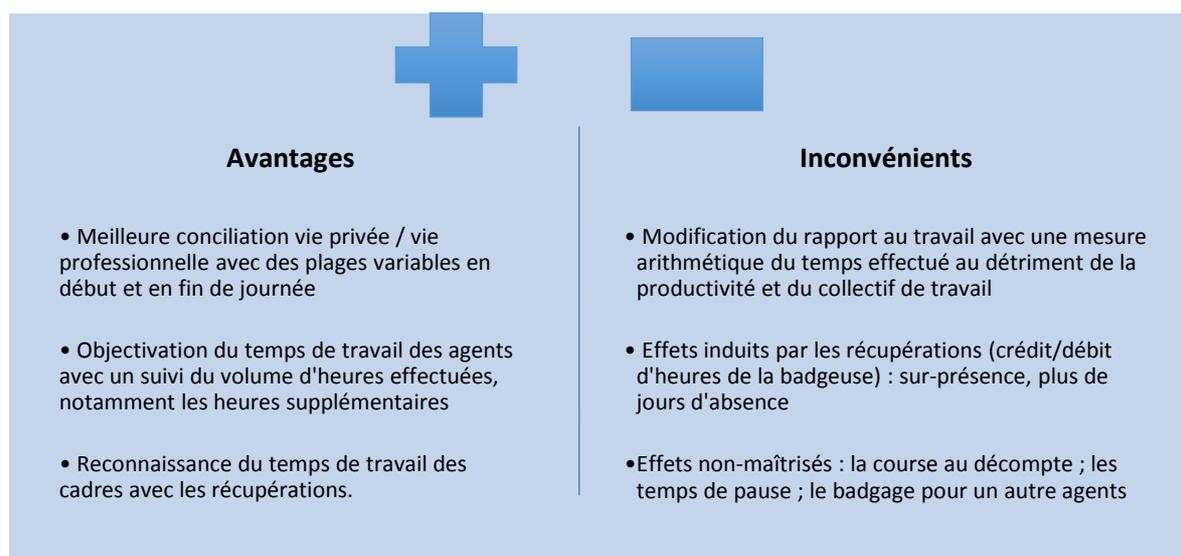
Bonnes pratiques :

- Instituer une prise de service en décalé le lendemain d'une intervention en astreinte. Les astreintes peuvent être anticipées. La difficulté demeure pour les équipes de petite taille.
- Une Ville de la région lyonnaise a mis en place des actions de sensibilisation auprès des chefs de service afin de limiter les tâches dangereuses pour les agents en astreinte.
- Un département de l'Ouest a mis en place pour les travailleurs sociaux une possibilité de commencer le matin au-delà de la plage fixe lorsqu'ils ont terminé tard la veille.
- Une métropole de l'Ouest a mis en place des contrôles aléatoires avec des alertes afin d'attirer l'attention des encadrants sur le respect des garanties minimales.

FOCUS : LA BADGEUSE, UN OUTIL CONTROVERSE

Près de 60% des collectivités de notre échantillon sont dotées d'une badgeuse. Dans plusieurs cas, la badgeuse a été instaurée à la suite de l'augmentation du temps de travail et parfois à la demande des organisations syndicales.

- Les collectivités qui ne souhaitent pas mettre en place ce système citent les coûts d'installation et de maintenance, particulièrement dans le cas de sites « éclatés » et la nécessité d'une équipe dédiée à la gestion des temps. Certaines collectivités craignent également la dérive des récupérations de crédits d'heures d'un mois sur l'autre, avec une multiplication des jours d'absence. En effet, la badgeuse conduit les agents à davantage compter leurs heures : ils savent exactement le nombre d'heures à réaliser chaque jour.
- Parmi les DRH interrogés, plusieurs ont mis en valeur l'intérêt de cet outil pour objectiver le temps effectué : les extractions issues de la badgeuse permettent d'identifier des surcharges de travail dans certains services et aider à la décision pour déployer des effectifs. Une collectivité de région parisienne souhaite effectuer un sondage auprès des directeurs pour décider de l'opportunité de l'installation d'une badgeuse.



Qui badge dans la collectivité ?

Le périmètre des agents qui badgent varie fortement en fonction des collectivités.

Dans une ville du Sud, le déploiement de la badgeuse a été progressif : il a concerné d'abord les agents administratifs du siège avant d'être étendu à l'ensemble des équipements de la Ville, y compris les sites des services techniques.

Dans certaines collectivités, les cadres ne badgent pas, et leur nombre de jours de RTT forfaitaires est parfois moins favorable que les jours récupérables par leurs agents.

Dans d'autres, l'ensemble des agents badge. Un département de l'Ouest a mis en place au 1^{er} janvier 2017 une généralisation de la badgeuse (sauf pour les DGA) avec un traitement homogène dans la collectivité. Il s'agit souvent d'une revendication des organisations syndicales qui considèrent le régime spécial des cadres comme une situation non équitable.

Une région va étudier plusieurs scénarios, dont une possibilité de badger par téléphone lorsque les cadres sont en déplacement. Les collectivités pointent les volumes très importants d'heures effectuées par les cadres, avec parfois un non-respect du repos quotidien de 11h : la question de la récupération des heures effectuées au-delà du cycle et des modalités d'écêtement est souvent un sujet tabou.

Comment maîtriser les récupérations de crédits d'heures ?

Le paramétrage de la badgeuse est très différent d'une collectivité à l'autre. Dans beaucoup de départements, le quota d'heures récupérables correspond à 2 jours par mois (14h).

Certaines collectivités ont encadré les possibilités de récupération, à l'initiative de l'agent, permises par la badgeuse :

- **La limitation des heures reportables et l'encadrement des modalités de récupération.** L'objectif est par exemple de ne pas permettre à un agent de poser une journée entière, mais de récupérer ces heures par des journées moins longues.
 - Un département de région parisienne autorise un crédit de 12 h par mois. Ces heures sont reportables seulement sur le mois suivant.
 - Une Métropole limite le crédit d'heures à 4h par mois : elles sont récupérables seulement par heures sur le mois suivant. Les agents ne peuvent pas poser de demi-journées supplémentaires.
 - Une Ville de la région parisienne a fixé à 6h le crédit d'heures récupérables par mois : elles doivent être posées rapidement dans les semaines qui suivent, par heures ou bien par demi-journées.

- **Des garde-fous contre le « présentéisme »**
 - Une Ville de d'Est a mis en place un système de validation par le supérieur hiérarchique des heures effectuées au-delà du cycle : de ce fait, les récupérations par crédit d'heures ne sont pas générées automatiquement sur le compte d'heures des agents, mais traitées comme des heures supplémentaires avec un contrôle du chef de service.
 - Un département a paramétré la badgeuse pour que des heures soient accumulées sur le compte de l'agent au-delà de 30 minutes de présence en plus du temps quotidien. Ce système limite la sur-présence et la multiplication des temps de pause, en réservant les récupérations aux véritables dépassements horaires nécessités par l'activité du service.

La définition des plages fixes et variables

Elle est souvent un point d'achoppement entre l'administration et les agents. La collectivité doit en effet fixer des plages fixes quotidiennes qui ne peuvent pas être inférieures à 4h30 par jour. Les agents demandent souvent d'élargir les plages variables du matin pour pouvoir arriver plus tôt. L'administration doit être vigilante en vérifiant que ces horaires correspondent bien à des besoins du service.

3. L'amélioration de la qualité de service : les chantiers « temps de travail » axés sur l'ouverture élargie des services au public

a) Les collectivités concernées

Sur les 18 communes, agglomération et métropoles étudiées⁴, 12 ont mené une réorganisation du temps de travail dans au moins un service à la suite d'une modification des horaires d'ouverture. La plupart d'entre elles sont labellisées QualiVille ou bien souhaitent le devenir. Les services les plus concernés sont les services à la population et les bibliothèques. Ce type d'évolution nécessite de trouver des modalités d'adaptation du temps de travail des agents. Dans 2 collectivités interrogées, une révision globale des horaires d'ouverture au public a été lancée à l'échelle de la collectivité.

Les nouveaux horaires sont généralement intégrés au temps de travail des agents et non pas payés en heures supplémentaires (sauf pour l'ouverture des bibliothèques le dimanche). La collectivité a recours à l'annualisation du temps de travail ou bien à du temps de travail planifié pour que les agents n'aient pas tous les mêmes horaires mais assurent le service en décalé.

Ce type de démarche nécessite une étude préalable des flux de fréquentation et la réalisation d'enquêtes auprès des usagers et des non usagers sur l'offre de service et les horaires en place. Il s'agit d'attirer de nouveaux types de public. Une **métropole** souhaite ainsi étudier la pertinence de la fermeture de ses médiathèques le lundi et une possible ouverture le dimanche.

⁴ Nous avons retenu ici le nombre de collectivités interrogées ayant un grand nombre de services ouverts au public (démarches administratives, équipements culturels etc.).

b) Les leviers mobilisés

	Exemples de modalités retenues	Mode d'organisation du temps de travail	Compensation : plus grande flexibilité ou rémunération
1. Ouverture tardive des services de l'Etat civil	<p>Une ville de 100 000 habitants a mis en place une nocturne pour son service état civil le mercredi jusqu'à 19h (17h les autres jours). C'est aussi le cas d'une métropole, le jeudi soir.</p> <p>Une ville du Sud a instauré deux journées (le lundi et le mercredi) où le service Etat civil est ouvert en continu de 8h à 18h, alors que le reste de la semaine, le service ferme à 16h30 ainsi que le midi.</p>	<p>Les agents assurent cette extension des horaires par rotation.</p> <p>Les agents du service sont 1 semaine sur 4 en journée continue de 8h à 18h le lundi et le mercredi.</p>	<p>Après avoir conduit des études de flux, plusieurs collectivités ont constaté une faible affluence le samedi matin. Le soir de nocturne a été choisi en fonction des jours de plus forte affluence.</p> <p>En contrepartie, il y a été décidé de fermer le samedi matin, et les agents récupèrent le vendredi la semaine où ils travaillent en journée continue.</p>
2. Extension des horaires des bibliothèques	<p>Une ville de région parisienne a étendu les horaires des bibliothèques jusqu'à 19h.</p> <p>Une ville du Nord ouvre ses bibliothèques de 9h à 19h du lundi au samedi.</p> <p>Une ville de l'Ouest a négocié une ouverture de sa bibliothèque le lundi afin d'avoir un équipement ouvert ce jour-là.</p>	<p>Les agents sont passés à un cycle de 39h. Ils effectuent, en rotation, 2 heures de plus par jour (2 fois par semaine pour chaque agent).</p> <p>Ces horaires élargis sont inclus dans le cycle de travail des agents. Ils travaillent sur la base d'un planning avec des horaires décalés.</p> <p>Le temps de travail a été réorganisé sur la semaine à enveloppe horaire constante.</p>	<p>Les agents ont plus de RTT.</p> <p>Ce fonctionnement offre plus de flexibilité aux agents qui choisissent leurs créneaux horaires en fonction de leurs contraintes personnelles.</p> <p>Le projet a été bien accueilli par les organisations syndicales car les agents ont été associés par la directrice au choix entre les options avec une attention particulière aux contraintes personnelles et notamment les modalités d'organisation des temps partiels.</p>

	Exemples de modalités retenues	Mode d'organisation du temps de travail	Compensation : plus grande flexibilité ou rémunération
3. Ouverture des bibliothèques le dimanche	<p>Une ville du Centre ouvre ses bibliothèques tous les dimanches en journée.</p> <p>Une ville du Nord-Ouest ouvre sa bibliothèque principale le dimanche de 10h à 19h</p>	<p>Le service est assuré par les agents en rotation. Il y a une obligation d'assurer 5 dimanches par an. Les heures sont payées ou récupérées en heures supplémentaires.</p> <p>Le service est assuré sur la base du volontariat. Les agents volontaires (toutes bibliothèques confondues) travaillent 1 dimanche par mois. La Ville a également recours à des vacances d'étudiants.</p>	<p>En contrepartie, les agents sont payés en heures supplémentaires.</p> <p>En contrepartie, les agents qui travaillent le dimanche ont 1 week-end de plus libéré par mois. Au lieu de travailler 3 samedi par mois, ils travaillent 2 samedis.</p>

4. Les compensations aux modifications de l'organisation du temps de travail

D'après l'enquête menée auprès des grandes collectivités, les compensations mises en œuvre sont de deux ordres :

- Une plus grande souplesse dans l'organisation du temps de travail pour prendre en compte les contraintes personnelles ;
- Une compensation financière par le biais du régime indemnitaire ou des avantages sociaux.

Souplesse dans l'organisation du temps de travail	Différents types de compensation financière
<ul style="list-style-type: none"> - Plus grande flexibilité dans les horaires de travail avec un élargissement des plages variables, flexibilité dans la pose de jours ARTT, mise en place de semaines à 4 jours ou 4,5 jours. - Liberté dans l'organisation individuelle de son temps de travail - Nouvelles options de temps partiel : 90% avec une réduction quotidienne (journées moins longues) ou bien temps partiel annualisé pour plus de souplesse. - Une participation de l'employeur à la prise en charge des frais de garde d'enfant 	<ul style="list-style-type: none"> - Prime forfaitaire pour compenser l'augmentation du temps de travail (40 à 50 euros nets par mois) - Augmentation de la prise en charge par la mutuelle et la prévoyance - Augmentation du régime indemnitaire grâce à une enveloppe financière accordée pour le RIFSEEP - Réinjection des économies dans les politiques RH (formation, conditions de travail, avantages sociaux)

2. LIMITES ET INCOHERENCES JURIDIQUES : LES FREINS A LA REORGANISATION

1) Au cours des entretiens, plusieurs DRH ont souligné les limites juridiques à modifier le temps de travail

La conciliation du principe, à valeur constitutionnelle, de libre administration des collectivités territoriales avec celui d'égalité (entre les agents en l'occurrence) pose des difficultés en matière d'organisation et de gestion de la durée de travail.

Ces points de tension, relevés par la pratique des DRH, peuvent être regroupés autour de trois thématiques :

a) La difficulté de prendre en considération les sujétions particulières

Les collectivités territoriales sont confrontées à une **grande diversité de métiers**, avec des spécificités qui ne sont pas toujours reconnues.

L'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit la possibilité de réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.

Pour autant, les délibérations prises après avis du comité technique, doivent être suffisamment précises sur l'ampleur, les modalités de réduction du temps de travail, ainsi que sur la nature des missions, le rythme de travail, et les catégories d'agents concernés⁵.

Or l'appréciation de sujétions particulières fait l'objet d'interprétations qui peuvent varier entre les collectivités et au sein même d'une collectivité.

Bien souvent, les sujétions particulières reflètent **la poursuite d'une pratique ancienne** instituée dans la collectivité plus que l'appréciation globale des spécificités des métiers et de leurs sujétions particulières. Nos entretiens révèlent que les services de police municipale ou des écoles bénéficient généralement de ce régime, ce qui n'est pas toujours le cas des services de propreté.

Dans ces conditions, certaines collectivités choisissent de traiter les sujétions particulières, non pas en dérogeant au plancher des 1 607 heures, mais par le **régime indemnitaire**, notamment dans le cadre de la mise en place du Régime Indemnitaire tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP).

Un département a notamment créé un groupe de travail dédié à la définition des sujétions particulières des travailleurs sociaux et à la réflexion sur **leurs parcours professionnels**.

Pour autant, l'organisation du temps de travail participe à **la prévention de la pénibilité**. Cette notion n'est pas propre à la fonction publique territoriale. En effet, l'article 2-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail et 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* ».

⁵ CAA Paris, 31/12/2004, 03PA03671

En revanche, la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, complétée ensuite par la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite et leurs transpositions dans le Code du travail, apporte une définition légale à la pénibilité et détermine les obligations de l'employeur pour en assurer la prévention et le suivi.

Selon ce texte, la pénibilité se caractérise par deux éléments constitutifs :

1 / Une exposition du travailleur à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur sa santé.

2/ Ces facteurs de risque sont liés à des contraintes physiques marquées, un environnement physique agressif, certains rythmes de travail.

Dix facteurs de risques ont réglementairement été définis relevant de trois familles de risques :

- des contraintes physiques marquées ;
- un environnement physique agressif ;
- des rythmes de travail.

Toutefois, la pénibilité dans les collectivités territoriales semble interprétée plus largement en englobant tous les aspects liés « à la douleur et à la souffrance au travail »⁶.

Dans ces conditions, une définition plus précise des métiers pénibles participerait d'une homogénéisation des pratiques en matière de prise en compte des sujétions particulières.

b) L'impossibilité de déroger au respect des garanties minimales

Les contraintes liées au fonctionnement de certains services 24 heures sur 24 (usine de l'eau gérée en régie, service d'assainissement, service de police municipale, etc.) posent des difficultés d'organisation, notamment lorsque les agents ne sont pas assez nombreux pour effectuer des cycles pluri-hebdomadaires.

En effet, la directive 2003/88 du 4 novembre 2003 impose une durée quotidienne de travail de 10 heures au maximum, une période de repos quotidien de 11 heures consécutives et une amplitude maximale de travail quotidien de 12 heures.

Elle envisage la possibilité de déroger à cette règle dans des cas limitativement énumérés (dont les activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la sécurité des biens et des personnes) et sous réserve d'octroi d'un repos compensateur équivalent, par voie législative, réglementaire et administrative ou par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre les partenaires sociaux.

Cependant, aucun texte applicable à la fonction publique territoriale ne prévoit à ce jour une telle dérogation.

Par ailleurs, à titre indicatif, les dispositions du Code du travail reprennent également ce principe de 11 heures consécutives de repos et la possibilité limitée d'y déroger par convention collective dans des conditions prévues par décret.

Le décret n°2000-815 du 25 août 2000 (article 3 II) prévoit une dérogation générale lorsque l'objet du service public l'exige en permanence, notamment pour les agents affectés à la protection des personnes et des biens. Toutefois, les dérogations entrant dans ce cadre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Dans la fonction publique territoriale, seules les dérogations aux prescriptions minimales quotidiennes applicables à certains personnels du Ministère de l'Équipement, ont été

⁶ Etude du CNFPT d'Octobre 2014 La prise en compte de la pénibilité au travail dans les collectivités territoriales

étendues aux services ou parties de services transférées aux collectivités territoriales dans les domaines des routes et des ports.

Pour la garde et la surveillance des infrastructures et des équipements de transports routier, fluvial et maritime, la durée quotidienne du travail effectif peut ainsi atteindre 12 heures et la durée du repos quotidien continu peut être réduite à 9 heures⁷.

Lors de nos entretiens, les collectivités ont souhaité pouvoir appliquer les dérogations prévues par la directive européenne. Cela suppose un décret en Conseil d'Etat pour certains services territoriaux dits « prioritaires ».

c) L'absence d'équité dans le traitement des agents

Il s'agit d'une part de la gestion des **autorisations spéciales d'absence** (ASA) pour des événements familiaux ou de la vie courante fixée librement par chaque collectivité territoriale. Les ASA varient d'une collectivité à l'autre. Une commune accorde 5 jours de congés pour le mariage ou le PACS alors qu'une autre accorde 10 jours.

En effet, les textes auxquels se réfèrent les collectivités sont épars, parcellaires et s'appliquent à la fonction publique d'Etat⁸.

Le Centre Interdépartemental de Gestion de la Grande Couronne met à jour régulièrement une étude exhaustive sur les motifs, la durée, l'objet et les références de ces diverses ASA.

Une large partie des DRH interrogés relève cependant qu'une harmonisation nationale des règles d'attribution d'ASA pour raisons familiales permettrait de limiter les écarts de gestion. Près d'un tiers des collectivités interrogées envisagent de revoir leur délibération.

Par ailleurs, le régime d'indemnisation ou de compensation des astreintes varie selon la filière avec un traitement différent pour la filière technique. Seule l'indemnisation des périodes d'astreinte est prévue et dépend du type d'astreinte (exploitation, sécurité ou décision)⁹.

Suivant les collectivités interrogées, le projet de révision des astreintes concerne principalement les communes qui doivent préciser leur délibération et toiletter certaines astreintes obsolètes du fait de la mise à disposition de portables.

Enfin, la **sur-rémunération du temps partiel** pour les quotités de 80 et 90% souligne également une inégalité de traitement des agents publics.

2) Outre la multiplicité des textes législatifs et réglementaires les DRH relèvent des incohérences, préjudiciables à la bonne application du droit

Le souhait d'une mise en cohérence des dispositions réglementaires

De manière récurrente, les DRH interrogés ont souligné l'incohérence d'avoir un régime d'obligation pour les cadres d'emplois des **professeurs territoriaux d'enseignement**

⁷ Décret n°2007-22 du 05.01.2007 et décret n°2002-259 du 22.02.2002

⁸ On peut citer notamment :

- circulaire ministérielle FP/7 n° 002874 du 7 mai 2001
- instruction ministérielle du 23 mars 1950
- circulaire ministérielle FP n° 1475 du 20 juillet 1982

⁹ Circulaire NOR/MCT/B/05/10009/C du 15.07.2015.

artistique et des assistants spécialisés d'enseignement artistique. Ce régime ne permet pas de mettre en œuvre un cycle annualisé de travail qui serait pourtant approprié à ce type de personnel (activité qui suit le calendrier scolaire et qui peut varier d'une année à l'autre)¹⁰.

Par ailleurs la mise à jour du décret n°85-1250 du 26 novembre 1985, nécessaire pour encadrer le report des jours de **congés annuels** non pris du fait de congés de maladie, permettrait de mettre en conformité les dispositions réglementaires avec le droit européen¹¹.

Le régime de la **permanence**, défini par les dispositions réglementaires, n'est pas en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, la permanence permet d'imposer, par délibération, des obligations de travail pour nécessité de service sans qu'il y ait travail effectif ni astreinte¹².

Or la Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion d'indiquer que les services de garde, effectués selon le régime de la présence physique dans l'établissement de l'employeur, doivent être considérés, dans leur intégralité, comme temps de travail, indépendamment des prestations de travail réellement effectuées par l'intéressé durant ces gardes. Le temps de présence est dès lors considéré comme du travail effectif afin de vérifier les prescriptions minimales relatives au temps de travail et aux repos et d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs¹³.

Plus prégnant dans les collectivités, le régime des **équivalences** pose actuellement des difficultés d'application. Ce régime permet de définir une durée équivalente à la durée légale lorsque les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif¹⁴.

Or ce régime, qui a fait l'objet de délibération dans les collectivités (notamment pour les gardiens et les animateurs), est doublement fragilisé. D'une part, depuis une décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2015, le régime des horaires d'équivalence doit être fixé par décret en Conseil d'Etat, les délibérations des collectivités ne sauraient être suffisantes¹⁵. En l'espèce, la décision annule une délibération d'un conseil départemental portant sur le régime d'équivalence des gardiens de collèges. De plus, en application de la jurisprudence européenne précitée, les régimes d'équivalence ne sauraient déroger aux prescriptions minimales des durées de travail.

Dans ces conditions, les délibérations font face à une instabilité juridique alors même que des jurisprudences antérieures de Cours administratives d'appel reconnaissent la possibilité aux collectivités de délibérer pour instituer un régime d'équivalence.

FOCUS SUR LES HEURES SUPPLEMENTAIRES

La moitié des collectivités interrogées ont négocié, ou révisent actuellement leur règlement interne sur la gestion des heures supplémentaires.

¹⁰ CE 266692 du 13.07.2006 et QE 109865 du 16.08. 2011

¹¹ Circulaire COTB1117639C du 08.07.2011.

¹² Article 9 du décret 2001-623 du 12.07.2001.

¹³ CJCE C-14/04 du 01.12.2005.

¹⁴ Article 8 du décret 2001-623 du 12.07.2001.

¹⁵ CE n°371752 du 20.03.2015.

Le rappel du droit en vigueur est indispensable :

- heures réalisées à la demande du chef de service ;
- limite de 25 heures mensuelles ;
- principe de récupération et à défaut d'indemnisation.

Il s'agit d'homogénéiser les pratiques de la collectivité et de mettre fin aux reports d'heures supplémentaires et à leur transformation en jours de RTT.

Le travail porte sur les services les plus consommateurs d'heures supplémentaires afin de définir des nouvelles organisations de travail, en concertation avec les agents : services des sports, de la police municipale, Etat civil, CNI/Passeports, régie de théâtre, voirie, musée, etc.

Ces réorganisations passent par :

- le développement de l'annualisation afin d'intégrer le travail en soirée ou le week-end dans le temps de travail,
- la création d'équipes de saisonniers,
- la mise en place de plages fixes de travail.

Par exemple, l'instauration d'un roulement entre 4 équipes pour 1 semaine par mois avec la réalisation de 2 journées continues de 10h (8h-18h) le lundi et le mercredi. Les autres jours de la semaine, les services conservent les mêmes horaires que précédemment : 8h-12h et 14h-16h30. En contrepartie, les agents ont le vendredi après-midi libre, lorsqu'ils travaillent la semaine avec des journées continues.

Enfin, certaines collectivités notent la difficulté récurrente à respecter le plafond des 25 heures supplémentaires mensuelles pour certains métiers tels que la gestion de l'eau et l'assainissement, la sécurité (PC de sécurité) et la voirie.

III. UN TEMPS DE TRAVAIL ADAPTE AUX AGENTS ET AUX USAGERS

Aujourd'hui, les réflexions sur le temps de travail illustrent l'inversion du paradigme ayant dicté la réduction du temps de travail. Cette réforme illustre une volonté de progrès social afin de partager le travail et de créer de l'emploi. Chaque agent à salaire égal bénéficiait de jours de réduction du temps de travail pour laisser une plus grande place aux loisirs. Les créations d'emploi permettaient de combler les absences. Cette réforme a conduit les agents à appréhender leur temps de travail d'une façon plus individualiste. Ces gains individuels ont parfois masqué l'analyse des conséquences sur l'organisation des services publics et sur l'utilisateur. Désormais, la gestion du temps de travail dans la fonction publique territoriale est réexaminée à l'aune du service à rendre.

La question du passage à 1 607 heures est souvent difficile à aborder. De fait, ce « chantier organisationnel » est abordé sous l'angle de son adéquation aux besoins des usagers. A l'heure des réductions budgétaires, les réflexions sur la répartition des effectifs et sur les temps d'accès aux services constituent un premier pas vers l'extension du périmètre du service public à moindre coût.

Certes les outils numériques et la dématérialisation des procédures administratives permettent d'accroître la continuité du service public. Néanmoins l'utilisateur a besoin d'accéder aux services, dont les temps d'ouverture ne correspondent pas forcément aujourd'hui à ses besoins de prestation.

Plusieurs collectivités ont adapté leurs horaires d'ouverture tout en offrant davantage de flexibilité et des compensations aux agents. Par ailleurs, elles initient l'analyse de l'impact du numérique sur les temps de travail. Cette démarche « donnant-donnant » est un gage de réussite du projet et d'équité de la démarche.

1. L'AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL : POUR UNE MEILLEURE ADAPTATION DES SERVICES A LEURS PUBLICS

De nombreuses collectivités ont réorganisé les horaires d'ouverture des services, profitant parfois des manquements aux 1 607 heures pour optimiser le déploiement des effectifs.

Les horaires atypiques adaptés aux besoins des usagers concernent principalement les équipements culturels et sportifs (bibliothèques, médiathèques, conservatoires et musées, piscines). Ceci représente un double enjeu pour les collectivités.

- D'une part, une ouverture adaptée permet une fréquentation plus diversifiée sur le plan social et donc une démocratisation des politiques publiques portées par la collectivité.
- D'autre part, l'acceptation sociale de ces changements et l'accord sur l'annualisation afin d'éviter le cumul d'heures supplémentaires.

Une ville du Sud ouvre ainsi l'accès à ses médiathèques jusqu'à 21h. **Une ville de l'Est** offre un accès à ses piscines dès 7h le matin ce qui permet une fréquentation avant la journée de travail.

Les accueils des mairies sont aussi concernés par cette volonté d'adapter les horaires. Ainsi **une grande ville du Sud** a revu le fonctionnement du service de l'Etat civil en supprimant les permanences du samedi matin, génératrices d'heures supplémentaires et marquées par des difficultés récurrentes pour trouver des agents volontaires, et en instaurant des journées d'ouverture élargie en semaine. La ville a considéré les besoins des usagers, peu nombreux à se déplacer le samedi matin, et se déplaçant davantage le lundi et le mercredi. Les

agents, satisfaits, assurent le service en journée continue une semaine par mois et récupèrent le vendredi après-midi de la même semaine.

L'ouverture des accueils des mairies soulève une difficulté récurrente d'autant que certaines aspirent aux labels tels que Qualiville. La labellisation implique une révision des horaires d'accès aux services liée à la nécessité pour la collectivité d'adapter ses horaires aux attentes de ses administrés.

2. LE TEMPS DE TRAVAIL, UNE COMPOSANTE CENTRALE DE LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL

1) Mieux concilier temps professionnel et vie personnelle

Les négociations sur le temps de travail sont souvent l'occasion de réfléchir à la qualité de vie au travail et à l'articulation entre vie professionnelle et personnelle. Concilier le temps des services avec le bien-être des agents ne va pas de soi. Les usagers sont, eux aussi, des actifs dont les horaires de travail sont souvent similaires à ceux des agents services publics. Comme le rappelle Edmond Hervé, dans son rapport sénatorial du 22 mai 2014 « *S'agissant de notre société de services, un temps hors travail peut correspondre à un temps de travail des autres* ». L'exigence de qualité de vie au travail nécessite donc de coordonner les temps des usagers et le temps des agents, tout en évitant de dégrader la qualité de vie des agents avec des horaires trop atypiques.

Ainsi l'une des contreparties principale à une redéfinition de la durée du travail est l'octroi d'une plus grande souplesse dans les horaires. L'existence de plages variables, paramétrées sur la badgeuse, permet aux agents de gérer une partie de leur temps en fonction de leurs contraintes personnelles. Toutefois, cette définition doit se faire dans la limite des exigences de service public.

Un département de l'Ouest a été attentif à cette meilleure conciliation lors de la révision du protocole d'accord sur le temps de travail. Au-delà de l'augmentation de la durée annuelle de travail par la suppression de 5 jours extra-légaux et de la généralisation de la badgeuse à l'ensemble des agents et des cadres, la discussion a aussi porté sur la définition des plages variables et le degré de souplesse donné aux agents. Un des points de désaccord a été le début de la plage variable du matin que l'administration départementale voulait fixer à 8h30, alors que les agents souhaitaient pouvoir commencer dès 8h. Pour l'administration, 8h30 était plus pertinent au regard du fonctionnement des services.

Sur le même modèle, **un département de la région parisienne** a supprimé 6 jours de congés tout en offrant plus de souplesse aux agents.

Une autre forme de contrepartie réside dans le recours au régime indemnitaire. La prise en compte de la vie personnelle sur certains types de poste n'est pas toujours aisée lorsque les horaires décalés sont liés aux missions ou que le poste requiert une grande disponibilité. Dans **une grande ville du Sud** une réflexion a été menée sur la gestion du temps de travail des chauffeurs du Maire. Ils doivent être disponibles à des horaires extrêmement variables impossibles à planifier. Ils subissent une contrainte forte sur leur vie personnelle dans la mesure où leur activité ne s'inscrit pas dans des plages horaires classiques et que l'aléa est récurrent. Partant du principe que ces contraintes sont inhérentes à la nature du poste et ne justifient pas le paiement d'heures supplémentaires récurrentes, leur temps de travail a été annualisé et la contrainte horaire a été reconnue par le régime indemnitaire au titre des sujétions particulières.

Ces exemples illustrent **l'importance du management** dans la conduite des réorganisations du temps de travail avec, parfois, des arbitrages individuels difficiles, notamment sur les **temps partiels**. Qu'ils soient de droit ou pas, ils ne doivent pas contrevenir au bon fonctionnement du service. Toutefois, ces règles ont parfois été oubliées par l'administration et les demandes de temps partiels posent de véritables difficultés aux encadrants. Si les temps partiels permettent un bon équilibre vie professionnelle et vie personnelle, ils sont généralement sollicités le mercredi et le vendredi, rendant délicate la continuité du service. Aujourd'hui, certaines collectivités proposent une mobilité interne pour éviter l'accumulation de temps partiels dans un même service.

2) La prise en compte de la pénibilité et de la santé au travail dans la définition des temps de travail

La variabilité des temps de travail entre collectivités et au sein d'une même collectivité s'explique par plusieurs facteurs :

- Tout d'abord, les textes réglementaires prévoient une adaptation de la durée annuelle du travail selon les sujétions liées à la nature des missions. Cette adaptation est prise par l'organe délibérant au titre de l'article 2 du décret 2001-623 du 12 juillet 2001, en fonction de la pénibilité des tâches et des horaires atypiques. En effet, dans la fonction publique, les agents sont exposés au travail de nuit (18%) et le week-end (37%). Cette disposition implique des régimes très différents d'une collectivité à l'autre.
- Ensuite, la réduction du temps de travail sur cette base juridique a parfois été utilisée dans les collectivités comme une contrepartie à de faibles salaires ou à une absence de prise en compte du métier par le régime indemnitaire. Des régimes dérogatoires sont ainsi instaurés. Ainsi, dans l'une des Villes de notre enquête, les éducateurs sportifs bénéficient de « congés sports » supplémentaires, d'où un temps de travail annuel de 1350 heures. Ce régime peut se justifier pour les personnels des piscines exposés à des horaires décalés, à du travail en soirée et à des agents chimiques. Il est plus étonnant pour les éducateurs scolaires qui travaillent sur des horaires traditionnels.

Malgré la difficile mise en œuvre des dispositions réglementaires de manière homogène¹⁶, la pénibilité est prise en compte selon deux axes en s'appuyant sur la notion de sujétions particulières.

- Certaines collectivités choisissent de compenser cette pénibilité par une diminution de la durée du travail ou par le régime indemnitaire.
- D'autres tentent de la diminuer par un aménagement du temps de travail à durée constante (par une autre organisation du temps de travail).

Le **rapport Laurent**¹⁷ préconise de réserver l'outil de réduction du temps de travail prévu par l'article 2 du décret du 12 juillet 2001 aux seules contraintes et sujétions ayant un impact sur la santé, tel que le travail de nuit, ou l'exposition à des agents dangereux. Dans les autres cas, où les compensations sont accordées pour d'autres raisons comme l'attractivité des postes, d'autres leviers de reconnaissance peuvent être envisagés (régime indemnitaire, mobilité plus forte, etc.).

Une collectivité de région parisienne a mis en place un système compensatoire de récupération pour les sujétions particulières liées à des situations de pénibilité :

¹⁶ cf p.38

¹⁷ Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique (mai 2016), établi par Philippe Laurent.

- 30 minutes par semaine pour les agents qui travaillent tous les samedis ou un dimanche sur deux, soit un équivalent de 3 jours de RTT ;
 - 1h30 pour les agents exerçant un métier pénible, en roulement, avec des horaires décalés (parfois la nuit), soit un équivalent de 9 jours de RTT ;
 - 1h30 pour exposition au risque chimique (chlore) ;
 - 2h pour les agents travaillant en égouts (assainissement), soit 12 jours de RTT.
- , Les agents bénéficient alors d'un régime dérogatoire aux 35 heures hebdomadaires. Un agent égoutier fera 1505 heures par an. Un agent travaillant le week-end (inclus dans son cycle de travail) fera 1567 heures par an.

Le travail de nuit est particulièrement dangereux pour la santé¹⁸. Il concerne le travail de 7h consécutives effectué entre 22h et 7h du matin¹⁹.

- Dans la fonction publique territoriale, le travail de nuit est relativement courant : 12% des territoriaux travaillent de nuit : policiers municipaux, agents de surveillance (gardiens), professionnels de santé en établissements, rippers, égoutiers.
- Il entraîne une désynchronisation des rythmes activité-repos/veille-sommeil avec des risques pour la santé psychique, ainsi que des risques de développer des maladies cardio-vasculaires et des cancers. L'ANSES recommande une optimisation des modes d'organisation du travail de nuit pour en minimiser les impacts sur la vie professionnelle et personnelle (repos compensateur, temps de pause, durée maximale, suivi médical).

Une ville a ainsi procédé à une révision des horaires de sa police municipale à la suite des recommandations du médecin de prévention, afin de ne plus avoir des brigades sur des horaires qui « coupent » la nuit (par ex. de 18h à 3h du matin). Il est préférable pour les rythmes physiologiques de travailler de 23h à 7h. De même, la médecine de prévention préconise que les agents travaillent soit de nuit soit de jour, en limitant le plus possible les rotations jour/nuit particulièrement préjudiciables à la santé, même si cela impose de fortes contraintes sur la vie personnelle des agents.

Parfois, la volonté de limiter la pénibilité peut se heurter à la volonté des agents qui souhaitent conserver une organisation du temps de travail à leur convenance au détriment de leur santé.

Malgré l'intérêt pour les agents, **une agglomération du Sud de la France** a réussi à mettre fin à la pratique du « fini parti » après la tournée des ordures ménagères. Une tournée en 2h30 au lieu de 5 heures est certes intéressante d'un point de vue personnel mais a des impacts sur la santé et la sécurité au travail. En effet, pour gagner du temps, les agents prennent les bennes à bras le corps, ce qui induit de mauvaises postures de travail, au lieu de se servir des dispositifs techniques prévus à cet effet.

La promotion de la prévention et de la qualité de vie au travail a été conçue comme un outil de changement. Le DGS a participé à la tournée de chaque équipe d'agents pour les sensibiliser à la dangerosité des méthodes utilisées et ainsi les faire adhérer au changement. La prise en compte de la QVT et des conditions de travail au quotidien des agents (équipement, uniforme, bâtiments) a été un levier dans ce chantier sectoriel portant sur le temps de travail de la collecte des déchets.

En revanche, **une ville de l'Ouest**, qui a voulu mettre fin à la journée continue des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) pour limiter la pénibilité, a dû reculer. Cette

¹⁸ Etude « Evaluation des risques sanitaires liés au travail de nuit », ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire, alimentation, environnement, travail).

¹⁹ Il est à noter que l'article 3 du décret du 25 août 2000 qui réglemente le travail de nuit pour la fonction publique territoriale ne fait pas de différence entre la durée maximale de travail quotidien de jour et de nuit, contrairement à la réglementation européenne qui prévoit un maximum de 8h en moyenne (directive 2003-88/CE).

organisation du temps de travail associée à des journées de 9h répondait davantage aux attentes des agents – qui travaillaient ainsi quatre jours par semaine – qu'à des nécessités de service public. Elle entraînait fatigue et usure professionnelle, mais n'a pu aboutir face à l'opposition des agents.

D'autres collectivités ont mené des expériences de modulation des horaires de travail aboutissant à une meilleure qualité de vie au travail, une augmentation de la productivité et une diminution de l'absentéisme.

Enfin, les collectivités notent une plus grande difficulté à faire face aux situations d'usure professionnelle du fait de l'allongement des carrières. Il est difficile de proposer des modalités adaptées pour leur fin de carrière depuis la suppression de la cessation progressive d'activité. Auparavant, l'agent pouvait travailler à 50% sans perte de salaire, et la collectivité pouvait recruter un autre temps partiel sans surcoût.

3) Les relations entre les temps de travail et l'absentéisme

La pénibilité, l'usure professionnelle sont des facteurs qui augmentent l'absentéisme. Une bonne organisation du temps de travail peut être, de ce fait, un levier efficace de prévention.

Deux expériences similaires et concluantes ont été menées par **une ville de la région Grand Est et une ville de la Région Bretagne**.

L'objectif était d'améliorer les conditions de travail des agents en charge de l'entretien des bureaux. Principalement des femmes, elles étaient contraintes de travailler très tôt le matin et de travailler très tard le soir avec une longue pause méridienne. Cette situation rendait difficile leur vie personnelle, d'autant que beaucoup d'entre elles sont en situation de monoparentalité et habitent loin de leurs lieux de travail.

Après une phase de diagnostic associant les occupants des bureaux, une nouvelle organisation a été mise en place permettant la réalisation des tâches d'entretien en journée continue pendant que les bureaux étaient occupés. Les agents d'entretien ont gagné en qualité de vie et sont aussi devenus des personnels visibles, un facteur de reconnaissance au travail.

Les bilans ont démontré par ailleurs une amélioration de la productivité au travail, une plus grande facilité à recruter et une diminution de l'absentéisme.

3. LES IMPACTS DES OUTILS NUMERIQUES SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

L'usage des outils numériques bouleverse la relation au travail. Si les progrès technologiques apparaissent comme une opportunité pour organiser le travail différemment (télétravail notamment), ils font place à des interrogations sur la dilution du temps de travail liée aux connexions Internet, portables, smartphones, etc.

Certains DRH s'interrogent dès lors sur la pertinence d'un débat quantitatif sur le temps de travail des fonctionnaires alors même qu'il convient dorénavant d'articuler le travail présentiel avec les « zones grises » du travail, notamment pour les cadres.

De plus, ces nouveaux modes de travail modifient le rôle du manager : comment gérer des équipes à distance ? Quels contrôles effectuer sur l'utilisation des portables personnels sur le lieu de travail ? Comment hiérarchiser les priorités alors que les sollicitations

d'interventions utilisent différents canaux (courriers, mails, téléphones, réseaux sociaux, etc.) ?

1) Le télétravail

Si seulement 3 des collectivités interrogées ont actuellement mis en place le télétravail, les $\frac{3}{4}$ d'entre elles considèrent qu'il s'agit d'un enjeu important à court-terme. Enjeu d'attractivité, de qualité de vie au travail, mais également d'optimisation immobilière, le télétravail s'imposera comme objet de négociation. Le décret n°2016-151 du 11 février 2016 précise les conditions de mise en œuvre du télétravail et ses modalités d'organisation.

Lors de nos entretiens, nous avons pu noter que le télétravail concernait principalement les collectivités situées dans les métropoles, du fait des contraintes de déplacement (temps de trajet souvent supérieurs à 1h, trafic routier, prix de l'immobilier, etc.). Les régions issues de fusion, sont également pionnières dans ce domaine.

Des études récentes montrent que des gains de productivité peuvent être réalisés en cas de télétravail d'une durée maximale de 2 jours hebdomadaires. De plus, il correspond à une réelle attente des cadres, notamment des plus jeunes. Par ailleurs, il est perçu comme un moyen de mieux concilier vie privée et vie professionnelle et permet également d'ouvrir des perspectives pour les travailleurs handicapés.

Enfin, le télétravail apparaît comme un élément positif pour le dialogue social. Il est donc fréquemment mis en place en contrepartie d'une modification des conditions de travail (déménagement de locaux par exemple).

Toutefois sa mise en œuvre nécessite des prérequis :

- L'adaptation des outils de travail et leur sécurisation. Si les logiciels métiers sont installés en client léger avec une version full-web, il convient de s'assurer de l'accès sécurisé aux données traitées.
- Le changement de culture managériale, notamment sur le contrôle du travail. Une à deux journées de télétravail par semaine modifient le fonctionnement d'un service. De plus, l'exigence de procédures écrites sera un préalable.
- L'étude des différents dispositifs d'exercice: équipement d'un ordinateur, possibilité de travailler dans des antennes territorialisées, location d'espaces tiers-lieux (co-working).
- La comparaison des coûts (de matériels notamment) et des gains (moins de dépenses de trajet, économies immobilières).
- L'étude des compensations pour les personnels dont les missions ne peuvent être exercées par télétravail.

Dans ces conditions, le télétravail fait bien souvent l'objet d'une expérimentation sur la base du volontariat avant une application à l'ensemble de la collectivité. Elle permet également d'identifier les postes non ouverts, principal point d'achoppement des négociations. L'ensemble des communes interrogées relèvent la problématique de l'équité: la très grande majorité des agents en contact avec le public ou sur le terrain, ne pourront pas en bénéficier (plus de 90% selon un DRH de commune).

Il leur faut éviter de creuser l'écart entre des cadres pouvant bénéficier de cette nouvelle organisation et la majorité des agents (de catégorie C) dont les missions nécessitent une présence sur le lieu de travail.

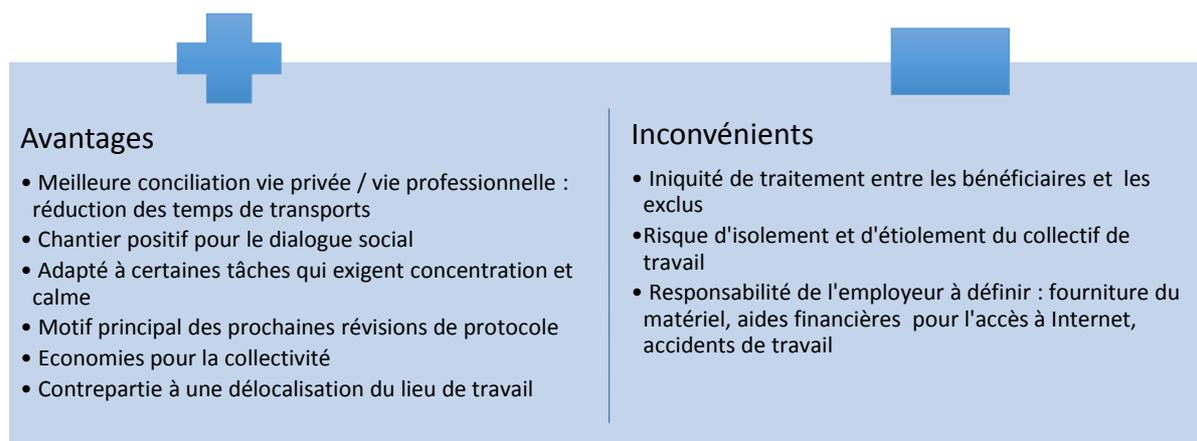
Les collectivités sont face à un double enjeu : répondre une demande sociale mais aussi faire preuve d'équité en offrant des contreparties. Selon un DRH, l'amélioration des conditions de travail dans une logique métier pourrait en faire partie.

En outre, le télétravail engendre des difficultés d'organisation du service et de temps de travail collectif.

Une collectivité pionnière est revenue sur son choix initial du fait de :

- la méfiance des élus vis-à-vis du « travail fait à la maison », avec la décision de permettre aux agents de télétravailler uniquement dans des sites dédiés (antennes de la collectivité) ;
- l'image du cadre qui doit être nécessairement près de ses équipes.

Schématiquement, les enjeux du télétravail peuvent se représenter ainsi :



Un **département de l'Ouest** réfléchit à la mise en place d'un compte-épargne de télétravail. Il s'agirait d'accorder un forfait de jours de télétravail sur l'année, sans définir au préalable de jour fixe. De la sorte, ce compte épargne de télétravail pourrait être ouvert à plus d'agents, permettant par exemple à des encadrants de proximité de bénéficier de jours de télétravail pour préparer leurs entretiens professionnels annuels ou rédiger « au calme ». Des formations à distance en ligne pourraient également être réalisées par le biais de ces jours de télétravail. La collectivité mettrait à disposition des agents des ordinateurs portables.

Enfin, les DRH font également part de leur inquiétude à propos du télétravail « de fait » (réponse aux courriels professionnels à domicile, utilisation du téléphone en dehors des heures de travail) sans que le télétravail n'ait été institué dans la collectivité.

FOCUS : LE TEMPS DE TRAVAIL DES CADRES

Parmi les collectivités interrogées, peu d'entre elles ont utilisé le recours au régime forfaitaire pour les cadres²⁰.

En revanche, dans la majorité des collectivités, les cadres travaillent généralement sur un cycle long de 39 heures, qui leur permet de générer le maximum de RTT. Pour autant, ce temps de travail hebdomadaire ne correspond pas à la réalité du travail réalisé

²⁰ Article 10 du décret 2000-815 du 25.08.2000.

Dans de rares cas, les cadres ne disposent pas de régime spécifique. Si l'ensemble des agents de la collectivité sont à 35 heures, les cadres ne bénéficient alors d'aucune compensation en temps du travail supplémentaire réalisé.

Les collectivités partagent le diagnostic de cadres contraints, avec des journées longues du fait du faible nombre de jours travaillés (congrés annuels, RTT, ASA, congrés autres).

De même, les « zones grises » du travail (soirée et week-end) sont systématiquement évoquées.

Pour autant, la négociation avec les organisations syndicales d'un protocole sur le travail des cadres apparaît difficile car ils ne représentent qu'une minorité.

Le recours à une badgeuse permet d'objectiver le temps de travail des cadres. Cependant, en cas de dépassement systématique des temps réglementaires, se pose la question des modalités de récupération de jours supplémentaires.

Le temps de travail des cadres est donc généralement plutôt traité par un régime indemnitaire plus favorable.

2) Le droit à la déconnexion

La loi travail du 8 août 2016 a introduit le droit à la déconnexion dans le Code du travail. Concernant les collectivités territoriales, aucune obligation de négociation n'est prévue sur ce thème.

Pour autant, il pourrait entrer dans les compétences du comité technique et du comité d'hygiène et de sécurité des conditions de travail. D'ailleurs, c'est une préoccupation croissante des collectivités.

Une métropole envisage ainsi de réglementer les usages des portables professionnels utilisés par les cadres. « L'hyper connexion » des cadres est critiquée car elle accroît la porosité entre vie professionnelle et vie privée.

Pour les entreprises, ce droit à la déconnexion doit se matérialiser par la négociation d'une charte, la sensibilisation à l'usage raisonnable des outils numériques via des formations. Des décisions plus radicales peuvent être prises comme « une journée sans e-mail par mois »²¹. Des entreprises envisagent également l'arrêt des serveurs ou la remise des matériels.

A première vue, le principe de continuité de service applicable dans les services publics est difficilement compatible avec des décisions telles que l'arrêt des serveurs.

Dans ces conditions, le droit à la déconnexion relève avant tout du management. Il est en effet plus facile d'adopter des attitudes respectueuses des temps hors du travail si le supérieur hiérarchique fait de même

²¹ Price Minister, Atos, Intel.

C'est donc à l'ensemble de la hiérarchie de s'y intéresser même s'il est parfois difficile de le porter devant des élus exerçant eux-mêmes leurs mandats électifs en supplément d'une activité professionnelle.

Le droit à la déconnexion peut être inclus dans un projet plus global de qualité de vie au travail ou être intégré dans une charte des temps.

3) Les chartes des temps

De nombreuses collectivités engagent une réflexion sur la conception d'une charte des temps.

Certaines se sont lancées dans la lutte contre le présentisme et pour une meilleure gestion du temps de travail. Il s'agit par exemple d'éviter les réunions avant 9h et après 18h30 afin de respecter les équilibres familiaux. C'est le cas dans **une grande ville de l'Est** qui a élaboré une charte des réunions. **Une autre** a elle aussi élaboré une charte pour une meilleure gestion du temps de travail, la diffusion de bonnes pratiques sur les réunions, les congés et le droit à la déconnexion.

La rédaction d'une charte des temps a été encouragée par le protocole du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique. Les chartes des temps²² répondent au besoin d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle

L'élaboration de la charte requiert :

- un travail particulier avec les cadres ;
- la constitution d'une sous-commission au sein du CHSCT ;
- le suivi de services testeurs particulièrement sujets aux pics d'activité ;
- la mobilisation de l'ensemble de la hiérarchie.

Un projet de ce type s'insère dans une dynamique des ressources humaines plus large (plan de formation, études sur les sujétions particulières, pénibilité, bilan social, etc.).

Enfin, l'élaboration d'un tel document implique un suivi dans la durée, une communication large et une révision périodique.

Une attention particulière doit être portée à l'exemplarité des cadres en matière de respect de cette charte.

Ces chartes comprennent des engagements sur différents thèmes :

²² Circulaire du 08.07.2013 RDFF1315966C.



CONCLUSION

La gestion du temps de travail s'affirme comme une problématique partagée par l'ensemble du monde territorial. Elle est considérée comme un levier d'ajustement important pour maintenir le niveau de service dans un contexte de tension sur les effectifs et de réduction des moyens financiers. La réflexion sur les temporalités des usagers des services publics s'avère également fondamentale aujourd'hui pour penser les temps de l'administration.

Face à une problématique structurante et complexe mêlant enjeux budgétaires, humains et organisationnels, chaque collectivité est amenée à mobiliser divers leviers à des degrés variables. Les mesures prises et la méthodologie de négociation adoptées dépendront de la ligne politique et des objectifs fixés mais aussi des caractéristiques du dialogue social. Une démarche sur le temps de travail exige d'être portée sur le long terme.

Si la gestion du temps de travail a une forte connotation juridique, renvoyant à une réglementation foisonnante, il s'agit avant tout d'une question de management.

En premier lieu, l'objectif d'optimisation des ressources par rapport au service rendu doit conduire aujourd'hui les encadrants à s'interroger sur la capacité de l'organisation de travail à répondre aux besoins des usagers. Les encadrants sont aussi ceux qui doivent faire respecter les règles sur le temps de travail au plus près du terrain : l'ajout de nouvelles normes ne garantira pas leur application. Dans cette optique, le positionnement des DRH, comme soutiens des encadrants dans la conduite du changement et garants d'un corpus de règles communes, est primordial dans un objectif d'équité.

L'augmentation du temps de travail dans les collectivités peut s'entendre comme une manière de « redonner du temps » aux agents et aux encadrants : lutte contre l'émiettement des temps et l'hyper-concentration sur un nombre de jours réduit, accroissement des temps collectifs de travail. La situation actuelle est aussi préjudiciable à beaucoup d'agents qui accumulent des jours sur leur compte épargne-temps sans pouvoir jamais les poser.

En second lieu, la question de la gestion du temps de travail dans les collectivités interroge le contenu du travail. Les nouvelles formes de travail et les possibilités de travail à distance grâce aux outils numériques nécessitent de mieux définir les objectifs et les responsabilités de chacun dans la réalisation du travail collectif.

Enfin, la prise en compte de la pénibilité reste également épineuse : il s'agit d'inciter les agents à adopter des pratiques professionnelles respectueuses de leur santé et d'enrichir le travail par d'autres activités ou formations pour anticiper l'usure professionnelle.

SYNTHESE DE NOS PROPOSITIONS

PROPOSITIONS A DESTINATION DES COLLECTIVITES ET DE L'ANDRHGCT

Recommandation n° 1 : Associer les organisations syndicales le plus en amont possible des projets de réorganisation des temps de travail et organiser le dialogue social selon des modalités propres à chaque collectivité.

Recommandation n°2 : Réaffirmer le rôle des directions des ressources humaines comme garantes du corpus de règles communes sur le temps de travail (protocole d'accord, réglementation), de la communication auprès des agents et comme soutien aux encadrants de proximité.

Recommandation n°3 : Former les encadrants de proximité aux règles et aux outils managériaux liés au temps de travail et les accompagner pour adapter l'organisation des services aux besoins des usagers.

Recommandation n°4 : Intégrer les besoins et les temps de l'utilisateur en amont des projets de réforme du temps de travail et définir des cycles de travail ainsi qu'une organisation des services qui tiennent compte de la pénibilité des métiers et de la qualité de vie au travail.

Recommandation n°5 : Mobiliser la diversité des outils disponibles pour réformer et optimiser le temps de travail tels que l'annualisation, la réduction du nombre de cycles de travail ou la suppression de jours extra-légaux.

Recommandation n°6 : Conduire la réorganisation du temps de travail en mode projet prévoyant une durée de déploiement de 6 mois à 2 ans, des ajustements au fil de l'eau et une clause de revoyure inscrite dans le protocole d'accord.

Recommandation n°7 : Procéder à une évaluation tous les 2 ou 3 ans des mesures de réorganisation des temps de travail sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Recommandations n°8 : Assurer au sein de l'ANDRHGCT un suivi des évaluations des réformes liées au temps de travail conduites au sein des collectivités membres pour en mesurer les gains et diffuser leurs résultats.

PROPOSITIONS A DESTINATION DES AUTORITES NATIONALES

Recommandation n°9 : Apporter des précisions au décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 sur la définition des métiers pénibles ouvrant droit à une réduction du temps de travail annuel pour permettre une harmonisation des pratiques en matière de prise en compte des sujétions particulières.

Recommandation n°10 : Adopter un décret en Conseil d'Etat pour étendre les dérogations aux garanties minimales du temps de travail à certains services territoriaux à forte contrainte de continuité de service (gestion de l'eau, de la voirie, police municipale).

Recommandation n°11 : Encadrer le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA), en publiant une circulaire qui harmonise les règles d'attribution pour raisons familiales, pour motifs religieux et qui renforce le suivi des ASA pour activités syndicales.

Recommandation n°12 : Modifier le décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pour permettre la définition de l'équivalence par voie de délibération des collectivités territoriales.

Recommandation n°13 : Adopter un décret en Conseil d'Etat pour fixer le régime de la permanence en conformité avec la jurisprudence européenne.

Recommandation n°14 : Inscrire dans l'article 3 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 une durée maximale de 8 heures en moyenne par période de 24 heures pour le travail de nuit conformément à la directive européenne 2003-88/CE afin de limiter les risques pour la santé du travail de nuit.

Recommandation n°15 : Veiller à l'équilibre entre les temps personnel et professionnel en étendant le droit à la déconnexion à la fonction publique.

Recommandation n°16 : Procéder à une évaluation de l'application par les collectivités du décret n°2016-151 du 11 février 2016 sur le télétravail.

ANNEXES

Annexe n°1 : Liste des acteurs rencontrés

Annexe n°2 : Grille d'entretien

LISTE DES ACTEURS RENCONTRES

Collectivités territoriales

Conseil Régional de Bourgogne Franche-Comté
Conseil Régional d'Ile-de-France

Conseil Départemental des Alpes-Maritimes
Conseil Départemental du Calvados
Conseil Départemental des Cotes d'Armor
Conseil Départemental de la Côte d'Or
Conseil Départemental des Hauts-de-Seine
Conseil Départemental de l'Isère
Conseil Départemental de la Meuse
Conseil Départemental de Seine-Saint-Denis

Communauté d'Agglomération de Béziers Agglomération
Communauté d'Agglomération de Nîmes Métropole
Etablissement Public Territorial Est Ensemble
Etablissement Public Territorial Plaine Commune

Brest Métropole
Bordeaux Métropole
Ville et Métropole de Montpellier
Ville et Métropole de Nantes
Ville et Métropole de Rennes
Eurométropole de Strasbourg

Ville Aix-en-Provence
Ville d'Avignon
Ville de Cergy
Ville de Clermont-Ferrand
Ville de Dijon
Ville et Communauté d'Agglomération de La Rochelle
Ville et Communauté d'Agglomération de Mulhouse
Ville de Pantin
Ville de Roubaix
Ville de Rouen
Ville de Saint-Brieuc
Ville de Saint-Denis
Ville de Villeurbanne

Centres de gestion

Centre Interdépartemental de gestion de la Grande Couronne
Centre Interdépartemental de gestion de la Petite Couronne

Autres

Association des Maires de France
Chambre Régionale des Comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Entreprise Saint Michel
Inspection Générale de l'Administration

GRILLE D'ENTRETIEN

Partie 1 : Conduite d'une démarche de réorganisation du temps de travail/révision du protocole ARTT

Q.1 : Avez-vous mis engagé une réorganisation du temps de travail dans votre collectivité ?

- Avez-vous des exemples dans votre collectivité ? Comment se sont passées les négociations ?
- Quelle déclinaison par services de l'accord ARTT, y a-t-il des règles qui sont posées par les règlements intérieurs ou le protocole ARTT, pour assurer le service au public en fonction des horaires d'ouverture ?

Q.2 : Avez-vous engagé une démarche de révision de votre protocole ARTT / des négociations en vue d'atteindre un TT annuel de 1607 heures ?

Si non : pourquoi ne l'envisagez-vous ? Absence de volonté politique, contexte de paix sociale, autre ...

Si oui / en cours :

- Quels ont été les leviers que vous avez actionnés pour atteindre les 1607 heures ?
- Quelles ont été les compensations prévues dans le cadre de la négociation ?
- Quel traitement des personnels avec des sujétions particulières ?

Q.3 : Quelle a été la méthodologie suivie pour conduire cette/ces démarches (conduite du changement) ?

- Quel a été le portage politique/administratif ?
- Y a-t-il eu des négociations avec les OS ? Quelle méthodologie ? Quels sont été les points de blocage ?
- Quelle ambition au départ et quels résultats au final ?
- Quelle a été l'association des agents/des cadres ?
- Y a-t-il eu une réflexion conduite avec les usagers du service public ?

Q.4 : Conditions de réussite et points de vigilance

- Quelles sont pour vous les conditions de réussite d'une telle démarche ? Quels ont été les freins ?
- Y a-t-il des effets induits non attendus ?
- Avez-vous obtenu les gains escomptés ?

Partie 2 : les gains escomptés d'une démarche de réorganisation du temps de travail/révision protocole ARTT

- Quels ont été les objectifs de ce nouveau protocole en termes de RH ?
- Est-ce que l'augmentation du TT est source d'efficacité ?
- Est-ce un levier d'économie ? Quel effet sur la masse salariale en attendez-vous ?
- Est-ce selon vous un levier pour mieux répondre aux besoins des usagers et améliorer la qualité du service public ?

Partie 3 : calcul du temps de travail, contrôle du temps de travail, problématiques liées au TT de certaines catégories d'agents

Q.1 : Quel est le temps de travail des agents dans votre collectivité ?

- Comment mesurez-vous le temps de travail ? S'il n'y a pas de badgeuses, comment faites-vous pour le connaître ?
- Combien de cycles de travail dans votre collectivité, et combien de RTT générées si au-delà de 35h ?
- Y a-t-il eu une annualisation du temps de travail ? Quels services ?

Q.2 : Quelles sont les modalités de contrôle du TT dans votre collectivité ? Comment envisagez-vous les nouvelles formes de travail ?

- Y a-t-il des badgeuses dans la collectivité ? Quelles sont selon vous les forces et les faiblesses ?
- Quel rôle du management pour faire respecter les règles liées au temps de travail ?
- Comment sont gérées les heures supplémentaires ?
- Pensez-vous mettre en place de nouvelles formes de travail avec d'autres modalités de gestion des temps (télétravail, travail nomade, horaires flexibles) ?

Q.3 : Y a-t-il des catégories de personnel pour lesquelles la question de la gestion du temps de travail vous préoccupe davantage ?

- Comment gérez-vous les récupérations liées à la prise en compte des sujétions particulières (astreintes, travail nocturne, le week-end, horaires décalés, métiers d'accueil très exposés, travaux dangereux) ?
- Y a-t-il des personnels pour lesquels le temps de travail pose davantage problème, soit par défaut de temps de travail (personnels en décharge syndicale qui accumulent les ASA, les enseignants artistiques, les TOS), soit par excès de temps de travail (police municipale, services logistiques, état civil, cadres) ?
- Comment gérez-vous l'urgence et les circonstances exceptionnelles (neige, ASE, astreinte) ?