



Le 19/09/2019

**Le Premier président**

à

**Madame Frédérique Vidal**

Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

**Monsieur Gérald Darmanin**

Ministre de l'action et des comptes publics

Réf. : S2019-2270

**Objet** : Non application de la durée annuelle légale du temps de travail pour les personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS) des établissements d'enseignement supérieur

Dans son rapport publié en 2015 sur l'autonomie des universités<sup>1</sup>, la Cour avait observé que la durée du temps de travail des personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS) était largement inférieure à la durée annuelle légale de 1 607 heures. Elle avait enjoint le ministère de corriger cette situation, qui concerne plus de 95 500 personnes, titulaires et non titulaires, affectées dans les établissements d'enseignement supérieur<sup>2</sup>, au sein desquels elles représentent 45 % des effectifs physiques titulaires desdits établissements. Cette recommandation est restée sans suite.

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné, depuis 2015, les comptes et la gestion d'une trentaine d'établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI). Il ressort de ces travaux, sans aucune exception, que les établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du MESRI ne respectent pas la durée légale du temps de travail des personnels BIATSS, fixée à 1 607 heures.

À l'issue de ses contrôles<sup>3</sup>, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*. Juin 2015, 152 p, disponible sur <https://www.ccomptes.fr>

<sup>2</sup> Bilan social 2016-2017 du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

<sup>3</sup> Universités d'Aix-Marseille, Artois, Avignon, Bordeaux, Lille I, Lille II, Lille III, Littoral, Lyon I, Lyon II, Lyon III, Lorraine, Nice, Paris I, Paris IV, Paris V, Paris VI, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulouse I, Toulouse II, Toulouse III Valenciennes, et les établissements Centre universitaire d'Albi, INP Toulouse, INSA de Lyon, université de technologie de Belfort-Montbéliard.

# 1. UNE DURÉE ANNUELLE DU TEMPS DE TRAVAIL TOUJOURS INFÉRIEURE À 1 607 HEURES, PÉNALISANT LES ÉTABLISSEMENTS ET SOURCE D'INÉGALITÉS INJUSTIFIÉES

## 1.1. Aucun établissement d'enseignement supérieur contrôlé par la Cour ne respecte la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures

La moyenne des durées effectives relevées par la Cour lors des 24 derniers contrôles d'université s'établit à 1 462 heures annuelles, **soit 9 % de moins que la durée légale et une durée hebdomadaire moyenne de travail inférieure à 32 heures.**

Cette moyenne recouvre une forte hétérogénéité entre les universités sans que toutefois la durée annuelle la plus importante ne dépasse 1 533 heures, soit à peine un peu plus de 33 heures et 20 minutes hebdomadaires. La Cour a même relevé dans un établissement une durée hebdomadaire moyenne d'à peine 29 heures. Cette situation a aussi été constatée dans les autres établissements sous tutelle du MESRI (instituts d'études politiques, écoles d'ingénieurs, etc.), dans des proportions identiques.

Le retour à la durée annuelle légale de 1 607 heures ne saurait se traduire par une économie équivalente en termes d'emplois et de masse salariale mais ces éléments soulignent les ordres de grandeur du potentiel dont se privent les établissements pour assumer leurs missions de service public. Ainsi, appliqué aux seuls 56 000 équivalents temps plein (ETP) de personnels BIATSS titulaires des établissements d'enseignement supérieur<sup>4</sup>, cet écart moyen avec la durée annuelle légale du temps de travail représenterait près de 5 000 ETP, soit autant que toutes les créations de postes attendues des mesures dites « plan Fioraso » de 2012<sup>5</sup> ou que tout l'effectif, enseignants et BIATSS, de deux universités de taille moyenne. Au niveau de chaque établissement, ces écarts sont significatifs, représentant près de 140 postes pour une grande université parisienne ou 45 dans une petite université.

Et cette situation s'est même aggravée puisque les contrôles d'établissements issus de fusion d'universités ont révélé, pour la plupart, une harmonisation des régimes sociaux effectuée sur la base la plus favorable, à savoir la durée annuelle de travail la plus faible.

## 1.2. Les régimes de temps de travail constituent une source d'inégalités

Les régimes de temps de travail des établissements sont source d'inégalités, susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des services. En premier lieu, dans certains établissements, la durée annuelle du temps de travail est différente selon la situation statutaire des agents. Les agents contractuels peuvent ainsi être soumis à une durée annuelle du temps de travail plus importante que celle des agents titulaires. En second lieu, la Cour n'a pas relevé un tel défaut de respect de la durée légale de travail lors de ses derniers contrôles des organismes de recherche<sup>6</sup>. Les laboratoires mixtes de recherche, et leurs directions, sont donc confrontés à des régimes de temps de travail hétérogènes parmi les différents personnels de soutien.

<sup>4</sup> Bilan social 2016-2017 du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

<sup>5</sup> Ces mesures visaient à ouvrir 5000 postes supplémentaires, de tout type, enseignants ou BIATSS, au profit de l'enseignement supérieur durant le précédent quinquennat, soit mille par an.

<sup>6</sup> Cour des comptes, *Centre national de la recherche scientifique (CNRS)*. Janvier 2016. *Institut national de la recherche agronomique (INRA)*, Avril 2017. *Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER)*, Septembre 2019, disponibles sur <https://www.ccomptes.fr>. *Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)*, Juillet 2010. *Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)*, Mai 2017.

### 1.3. La durée du temps de travail ne fait pas l'objet d'un contrôle réel

La Cour observe, lors de la plupart de ses contrôles d'établissements d'enseignement supérieur, que cette durée du temps de travail ne fait l'objet d'aucun contrôle réel et sérieux par les établissements. Les applicatifs informatiques de gestion des congés ne sont pas toujours déployés ni généralisés. Les dispositifs de pointage sont *quasi* inexistants et il n'existe pas toujours de procédure d'autorisation et de décompte des absences et jours de congés. La Cour a ainsi pu, à plusieurs reprises, mettre en doute la fiabilité des passifs sociaux constatés dans les comptes des établissements et interroger la pertinence des dispositifs de compte épargne temps instaurés.

Par ailleurs, certains agents (agents techniques, bibliothécaires, personnels de la formation continue, etc.) peuvent être soumis à des régimes dérogatoires de temps de travail du fait de sujétions particulières liées à leurs activités. Ces sujétions font l'objet de compensations : récupération majorée du temps travaillé, jours de congés supplémentaires, rémunération forfaitaire des heures effectuées, etc. Or, la Cour a relevé à plusieurs reprises, lors de ses contrôles, l'absence de fondement juridique de certaines mesures ou l'absence de sujétion particulière qui puisse justifier les compensations accordées. Par exemple, dans une université, un régime de temps de travail réduit, justifié par des horaires de services « atypiques », était automatiquement accordée à tous les personnels d'un service indépendamment de leur participation réelle. De fait, cela ne conduisait alors qu'à réduire davantage leur durée annuelle du temps de travail, sans contrepartie effective.

La Cour attire l'attention du ministère et des établissements sur le contrôle des obligations de service des personnels BIATSS et sur la régularité et la justification de certaines dispositions décidées par les établissements.

## 2. UN RETOUR A LA RÈGLE QUI NE PEUT PLUS ATTENDRE, DES ANOMALIES LOCALES À CORRIGER

Le non-respect des dispositions légales et réglementaires par les établissements d'enseignement supérieur s'explique sans doute par de fortes contraintes sociales, mais aussi par une lecture, le plus souvent de bonne foi, d'une circulaire ministérielle erronée.

### 2.1. Trois dispositions contestables de la circulaire ministérielle de 2002 expliquent la faiblesse du temps de travail

Les établissements d'enseignement supérieur fondent leurs règlements internes de la durée du temps de travail sur la circulaire ministérielle n° 2002-007 du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels IATOSS et d'encadrement exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du ministère de l'éducation nationale, publiée au bulletin officiel (BO) spécial n° 4 du 7 février 2002. Cette circulaire constitue également, pour le ministère, la base d'application des dispositions réglementaires afférentes au temps de travail.

Trois dispositions de cette circulaire sont à l'origine des anomalies relevées par la Cour.

Cette circulaire énonce tout d'abord que les jours fériés légaux « sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, à l'exception des jours fériés survenant un dimanche ou un samedi habituellement non travaillés et de ceux survenant pendant une période de congés des personnels (congés annuels, temps partiel) qui ne sont pas décomptés ni récupérables. Ils se décomptent au fur et à mesure du déroulement du calendrier ».

De la même manière, elle conduit à considérer comme du temps de travail effectif, le temps de pause quotidien de 20 minutes, obligatoire pour toute durée quotidienne supérieure à six heures : « Les personnels dont le temps de travail quotidien atteint six heures, bénéficient d'un temps de pause d'une durée de vingt minutes non fractionnable, [...] Ce temps de pause [...] est inclus dans les obligations de service quotidiennes des personnels ». Enfin, elle précise que « les obligations annuelles de travail peuvent être déclinées : soit sur la base de 1 600 heures dues par les agents, assorties d'un droit à deux jours de fractionnement des congés [...]; soit sur la base de 1 586 heures, les deux jours de fractionnement étant forfaitairement déduits à raison de 7 heures par jour »<sup>7</sup>.

Cette circulaire retient donc une définition contestable du « *temps de travail effectif* ». D'après l'article L. 3121-1 du code du travail et l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, le temps de travail effectif constitue le « *temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et se conforme à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* ». La jurisprudence a confirmé à plusieurs reprises cette définition, notamment pour considérer ou écarter le temps de pause du temps de travail effectif<sup>8</sup>.

Par ailleurs, la circulaire retient une prise en compte forfaitaire et systématique des jours de fractionnement, alors que l'attribution de ces derniers est, d'après les textes, conditionnée à une répartition des jours de congés tout au long de l'année, afin de favoriser les modalités d'organisation du service<sup>9</sup>.

Les modalités proposées par cette circulaire ne sont pas, selon la Cour, conformes aux dispositions juridiques en vigueur.

## **2.2. Il est irrégulier de réduire la durée légale du temps de travail sur la base d'une simple circulaire**

Au-delà de ces dispositions contestables en elles-mêmes, la Cour a déjà dénoncé le caractère irrégulier des dispositions de cette circulaire. En effet, le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature prévoit la possibilité de réduire la durée annuelle légale par arrêté interministériel : « *cette durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique ministériel et, le cas échéant, du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des 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* ».

Ce décret a été précisé, pour le ministère de l'éducation nationale, par deux décrets et un arrêté<sup>10</sup>. Mais aucun de ces textes n'emporte de réduction de la durée annuelle du temps de travail. Celle-ci n'est la conséquence que de la seule circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 qui n'a pas la portée normative des textes précités.

<sup>7</sup> Extraits soulignés par la Cour.

<sup>8</sup> Par exemple : Cass chambre sociale, 12 octobre 2004, n° de pourvoi 03-44084 ou Cass, chambre sociale, 13 janvier 2010, n° de pourvoi 08-42716.

<sup>9</sup> Décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État.

<sup>10</sup> Décret n° 2002-67 du 14 janvier 2002 relatif aux horaires d'équivalence applicables aux emplois d'accueil dans les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale ; décret n° 2002-79 du 15 janvier 2002 relatif aux astreintes dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale, par l'arrêté interministériel du 15 janvier 2002 portant application du décret relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale ; et arrêté ministériel du 15 janvier 2002 relatif à l'organisation du travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale.

La Cour constate que les dispositions de la circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 sont contraires au cadre légal d'aménagement du temps de travail.

### **2.3. Il n'existe pas de sujétions particulières susceptibles de justifier un tel régime général au sein des établissements d'enseignement supérieur**

Sur le fond et sans revenir sur le dévoiement de la notion de « *temps de travail effectif* » proposé par la circulaire du 21 janvier 2002, le décret du 25 août 2000 mettait en évidence certaines sujétions particulières à même de justifier une réduction de la durée annuelle du temps de travail : « *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* ».

La Cour observe que, en dehors d'exceptions clairement identifiées, aucun de ces cas ne s'applique aux missions confiées aux personnels BIATSS dans les établissements d'enseignement supérieur. Le respect, par les organismes de recherche, de la durée annuelle légale du temps de travail, pour leurs agents administratifs et techniques, en atteste.

Une des justifications fréquemment opposées à la Cour repose sur le fait que le niveau de régime indemnitaire des BIATSS serait trop faible. Si le niveau relatif de primes perçus par les agents de ces corps est effectivement peu élevé comparativement à d'autres corps administratifs et techniques de la fonction publique d'État, la Cour souligne toutefois qu'avec la mise en place des responsabilités et compétences élargies, les établissements ont largement revalorisé les régimes indemnitaires des personnels BIATSS. La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État contribue également à harmoniser, certes progressivement, les niveaux de primes des différents corps. Or, la Cour n'a jamais observé que ces revalorisations aient été compensées par un accroissement de la durée du temps de travail.

### **2.4. Le MESRI doit produire une nouvelle instruction que les établissements devront appliquer pleinement**

En 2015, dans sa réponse sur le bilan de l'autonomie financière des universités, le ministère avait précisé à la Cour : « *il est couramment rappelé aux établissements, dans le cadre notamment des échanges [...] sur la question de la réglementation du temps de travail, que la durée annuelle du travail effectif est fixée à 1 607 heures pour un temps complet. Les dispositions de la circulaire du 21 janvier 2002 n'ont en aucun cas pour objet de ramener cette durée annuelle de travail effectif en deçà de 1 607 heures* ». Cette position est constante dans les réponses apportées à la Cour<sup>11</sup>.

Or, les dispositions de la circulaire conduisent, concrètement, à réduire la durée annuelle du temps de travail en deçà de 1 607 heures, comme le démontrent les éléments évoqués *supra*. Le principe général avancé par le ministère ne se traduit nulle part par un décompte et des modalités de temps de travail conformes. Cette fiction juridique est parfois reprise dans les délibérations des établissements fixant le régime de travail, qui peuvent afficher une durée annuelle de 1 607 heures tout en prévoyant des dispositions contradictoires (durée hebdomadaire, jours de congés).

---

<sup>11</sup> Réponse aux observations provisoires du contrôle des comptes et de la gestion de l'université de Paris I, 2019 : « *L'établissement est tenu de mettre en œuvre les dispositions de l'article 5 de l'arrêté du 15 janvier 2002 portant application du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT). Par ailleurs la circulaire du 21 janvier 2002, relative aux obligations de service des personnels IATOSS et d'encadrement exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du ministère, a eu pour objectif de préciser les modalités d'application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'ARTT dans la fonction publique de l'État. Cette circulaire ne saurait déroger au cadre réglementaire posé pour la Fonction publique de l'État. Elle rappelle notamment que la durée annuelle du travail effectif est bien fixée à 1 607 heures [...].* »

En effet, les interprétations et les dispositifs retenus par les établissements d'enseignement supérieur, pour mettre en œuvre ladite circulaire, excèdent les dispositions de celle-ci et aggravent le déficit en temps de travail effectif, notamment en retenant un nombre trop important de jours compensateurs au titre de la mise en œuvre des 35 heures. L'absence de contrôle et de suivi réel et sérieux du temps de travail de la part des établissements conforte les dispositifs mis en place.

Près de cinq ans après son rapport sur le bilan de l'autonomie financière, la Cour observe que rien n'a été entrepris pour remédier aux dérives constatées, que ce soit par le ministère ou par les établissements d'enseignement supérieur.

Pourtant, l'inspection générale des finances, dans un rapport récent<sup>12</sup>, rappelait encore la nécessité, d'une part, de remettre en question les régimes dérogatoires aux 35 heures et, d'autre part, d'élaborer une « *véritable politique de l'État s'agissant des régimes horaires de travail applicables* » transcendant les ministères.

La Cour rappelle au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation la nécessité d'abroger sa circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002, de veiller à ce que les établissements rétablissent une durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures, et d'en contrôler l'effectivité. Pour ce faire, la rédaction d'une nouvelle instruction conforme paraît indispensable. Les établissements d'enseignement supérieur, à la suite des observations de la Cour, ont en effet pu indiquer, pour certains, leurs difficultés à négocier avec les partenaires sociaux de nouveaux accords sur le temps de travail, en l'absence d'une telle instruction ministérielle<sup>13</sup>.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : abroger la circulaire n° 2002-007 et adopter une instruction conforme au décret du 25 août 2000, permettant de respecter la durée annuelle légale du travail de 1 607 heures pour les personnels BIATSS (MESRI) ;

**Recommandation n° 2** : faire du respect de la durée annuelle légale du temps de travail l'un des éléments du dialogue de gestion avec les établissements d'enseignement supérieur et l'un des objectifs des contrats de sites correspondants (MESRI).

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> « *Régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État* », rapport de l'inspection générale des finances, février 2019.

<sup>13</sup> Comme le montre par exemple la réponse de l'université de Bordeaux à l'issue du contrôle de la Cour en 2019 : « *L'analyse de la Cour doit donc tout autant renvoyer à la modification de cet accord à l'échelle nationale qu'à la modification du cadre en vigueur au sein de telle ou telle université, dont l'évolution est très largement conditionnée par cette référence nationale qui s'avère particulièrement difficile à dépasser ou à contourner localement* ».

<sup>14</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**