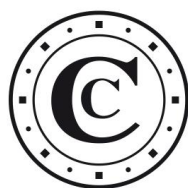


Cour des comptes



LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Exercices 2010-2018

Communication à la commission des finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Octobre 2020

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
ORIENTATIONS	19
INTRODUCTION	21
CHAPITRE I DES PRATIQUES TRÈS HÉTÉROGÈNES QUI REFLÈTENT LA DIVERSITÉ DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	27
I - UNE DÉFINITION LARGE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES, QUI S'APPLIQUE À DES ORGANISATIONS DU TEMPS DE TRAVAIL TRÈS VARIÉES	27
A - Les heures supplémentaires, des heures accomplies par les personnels au-delà des bornes normales de leur cycle de travail	28
B - La nécessité d'adapter les services publics aux besoins des usagers entraîne une grande diversité des cycles de travail	29
C - Le cas particulier des enseignants et des enseignants-chercheurs, dont le temps de travail ne peut être intégralement décompté	34
II - DES MODALITÉS DE COMPENSATION QUI DIFFÈRENT SELON LES ADMINISTRATIONS	36
A - L'indemnisation des heures supplémentaires, outil d'attractivité pour certaines administrations	36
B - La compensation horaire, un principe largement détourné par la pratique du stockage au-delà de l'année	37
III - UN RECENSEMENT PARTIEL, CENTRÉ SUR LES HEURES INDEMNISÉES	39
A - Dans la fonction publique de l'État, 1,6 Md€ d'heures payées et un volume d'heures supplémentaires non rémunérées très important dans certains ministères	39
B - Dans la fonction publique territoriale, une préférence pour l'indemnisation, qui représentait 540 M€ en 2018.....	45
C - Dans la fonction publique hospitalière, le montant des heures indemnisées représente 214 M€ et le volume d'heures stockées atteint 18 millions d'heures	48
CHAPITRE II UNE FACILITÉ DE GESTION QUI INDUIT DES COMPENSATIONS SIGNIFICATIVES POUR LES AGENTS CONCERNÉS	55
I - UN ÉLÉMENT DE SOUPLESSE INDISPENSABLE AU FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS	55
A - Une ressource nécessaire pour assurer la continuité du service public face aux aléas de l'activité et aux évènements exceptionnels	55
B - Des effets de substitution partiels aux problèmes d'effectifs	63
C - Un levier indispensable pour assurer la bonne marche du service public éducatif dans les établissements du second degré (collèges et lycées)	69
D - Un levier managérial dans certaines circonstances	73
II - UN ÉLÉMENT D'ATTRACTIVITÉ POUR CERTAINES CATÉGORIES D'AGENTS, À UN COÛT UNITAIRE RÉDUIT QUAND LES HEURES SONT INDEMNISÉES	74
A - Un coût réduit pour l'employeur	75
B - Un élément de rémunération complémentaire répandu, surtout dans les environnements « mal primés »	76
C - Les heures stockées comme outil de gestion de la carrière : le cas particulier de la police nationale	79

CHAPITRE III UNE ACCUMULATION D’HEURES SUPPLÉMENTAIRES QUI GÉNÈRE DES RISQUES STRUCTURELS ACCRUS PAR UN DÉFAUT DE PILOTAGE ET DE SUIVI	85
I - REVOIR LES CYCLES DE TRAVAIL INADAPTÉS AUX BESOINS DES SERVICES PUBLICS, SOURCES DE NOMBREUSES HEURES SUPPLÉMENTAIRES.....	85
A - Adapter les cycles de travail pour mieux prendre en compte les nécessités du service public	85
B - Revenir aux 1 607 heures quand des sujétions spécifiques ne permettent pas de justifier un temps de travail annuel inférieur	87
C - Faire évoluer certains régimes de temps de travail spécifiques pour faciliter l’adaptation entre les besoins et les potentiels en heures	87
D - Privilégier les horaires variables et la récupération infra-annuelle.....	89
II - CIRCONSCRIRE LES RISQUES OPÉRATIONNELS ET FINANCIERS LIÉS AU STOCKAGE D’HEURES SUPPLÉMENTAIRES	91
A - Le caractère inflationniste du système de récupération.....	91
B - Un risque avant tout opérationnel, quand les agents « récupèrent leurs heures »	93
C - Les risques humains et financiers des heures non rémunérées, non récupérées et stockées sans mécanisme de régulation	96
III - AMÉLIORER LE PILOTAGE, LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES	101
A - Renforcer les capacités de pilotage des administrations	101
B - Améliorer le dispositif de suivi à tous les niveaux	103
C - Renforcer les procédures de contrôle, le cas échéant en s’appuyant sur la modernisation des outils de gestion du temps de travail	110
LISTE DES ABRÉVIATIONS	117
ANNEXES	119

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 11 juillet 2019, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, d'une demande d'enquête portant sur « *les heures supplémentaires dans la fonction publique* ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 24 juillet 2019. Ce dernier, par une lettre datée du 10 septembre 2019, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1).

Cette enquête a été conduite par la **formation commune « Fonction publique »**, qui comprend des membres des six chambres de la Cour des comptes et des représentants des chambres régionales et territoriales des comptes. Elle porte sur les trois versants de la fonction publique : fonction publique d'État (plusieurs départements ministériels ont été sélectionnés pour la conduite de l'instruction : les ministères économiques et financiers, de l'éducation nationale, de la transition écologique et solidaire, de la justice et de l'intérieur), fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale. Le périmètre retenu en termes de population comprend l'ensemble des agents publics, y compris les agents contractuels, hors personnels militaires. Sur le plan territorial, les territoires de l'outre-mer et de l'étranger ont été exclus du champ de l'enquête.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 12 juillet 2019 et du 19 septembre 2019. D'un commun accord avec le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la date de remise du présent rapport, initialement fixée au mois de juin 2020, a été repoussée au mois d'octobre 2020 pour tenir compte des difficultés d'instruction qui ont résulté de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19.

Afin de compléter les observations résultant de l'instruction conduite classiquement, et pour suppléer au manque de données agrégées sur les heures supplémentaires dans la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, une **étude quantitative ad hoc** a été réalisée par le centre d'appui métier de la Cour pour constituer et exploiter une base de données sur les heures supplémentaires dans les collectivités territoriales (recueil sur échantillon) et dans les hôpitaux publics. Les données produites dans ce cadre, qui permettent de disposer d'une vision consolidée et inédite du phénomène dans les trois versants de la fonction publique, sont présentées en annexe au présent rapport (cf. annexe n° 2).

*

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 11 septembre 2020 par la formation commune interjuridictions présidée par M. Gautier, et composée de MM. Barbé et Courson, Mme Démier, MM. Fulachier, Guibert, Monteils, Mme Soussia, conseillers maîtres, MM. Vidal et Magnino, présidents de section en chambre régionale des comptes ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Loïc Robert et Mme Émilie Manceau-Darrivière, conseillers référendaires, M. Victor Cluzel, rapporteur extérieur, et en tant que contre-rapporteuse, Mme Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de section.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 13 octobre 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, M. Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

Demandé par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la base du 2° de l'article 58 de la LOLF, le présent rapport sur les heures supplémentaires dans la fonction publique s'inscrit dans le contexte d'une riche actualité :

- projet de réforme des retraites, le système par points envisagé faisant entrer les heures supplémentaires rémunérées dans l'assiette de cotisation au nouveau régime ;
- épidémie de covid 19, qui a conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures exceptionnelles d'ajustement des régimes de temps de travail pour certaines professions, en particulier dans le secteur de la santé (relèvement du plafond et revalorisation des heures supplémentaires) ;
- décision du ministre de l'intérieur au dernier trimestre 2019 de payer une partie du stock d'heures supplémentaires dues aux policiers.

Sujet mal connu faute de données robustes, les heures supplémentaires font l'objet d'interrogations quant au risque financier qu'elles sont susceptibles de faire porter aux budgets de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux. Le présent rapport s'efforce d'objectiver le sujet, dans le cas de l'État grâce à l'exploitation des fichiers de paie, et dans celui des hôpitaux et des collectivités territoriales au moyen d'une enquête quantitative réalisée spécifiquement pour ce rapport.

Facteur de souplesse, permettant d'adapter le service public aux évolutions de court terme, le recours aux heures supplémentaires est symptomatique de problèmes d'organisation ou d'attractivité. Il est aussi utilisé en pratique comme un moyen d'augmenter la rémunération de certains personnels.

Des pratiques très hétérogènes, reflet de la diversité des missions des agents du service public

Des heures supplémentaires peuvent être effectuées par des agents soumis à une durée de travail effectif inférieure à la norme réglementaire de 1 607 heures

Selon les décrets relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique, les heures supplémentaires sont définies comme les heures effectuées en dehors des « bornes du cycle de travail des agents » (définies de manière quotidienne ou hebdomadaire). Sous cette définition simple en apparence sont décomptées des heures qui reflètent la grande variété des situations et des organisations du temps de travail observées dans les administrations pour répondre aux diverses missions de service public et aux besoins des usagers.

Le décompte des heures supplémentaires s'apprécie au regard des cycles de travail, établis en général sur une base hebdomadaire. Il ne prend pas en compte la durée annuelle de travail des agents. Or, celle-ci peut être fixée réglementairement en-deçà de la norme des 1 607 heures, dès lors que les agents sont soumis à des sujétions ou une pénibilité particulière dans le cadre de leurs fonctions. Des heures supplémentaires peuvent donc être effectuées par des agents alors même que le plafond de 1 607 heures fixé par la norme réglementaire n'est pas atteint.

Les modalités de compensation des heures supplémentaires sont adaptées aux contraintes opérationnelles des services concernés

Les modalités de compensation des heures supplémentaires prévues par la réglementation sont de deux types : l'indemnisation ou la récupération.

L'indemnisation est très largement majoritaire dans les administrations dans lesquelles la possibilité de récupérer les heures sous forme de droits à congé est impossible ou difficile, du fait des contraintes de fonctionnement des services et du caractère limité de la ressource en personnels (comme c'est le cas pour les enseignants du second degré au ministère de l'éducation nationale ou pour les surveillants pénitentiaires au sein du ministère de la justice), ou bien dans des environnements dans lesquels le nombre d'agents de catégorie C, disposant de faibles rémunérations, est important (comme dans la fonction publique territoriale ou l'administration pénitentiaire).

À l'inverse, la récupération des heures supplémentaires, qu'elle soit immédiate ou différée, est privilégiée dans des administrations plus exposées à des conditions de travail particulières, pénibles ou dangereuses (police nationale et fonction publique hospitalière notamment), ou bien dans des environnements dans lesquels les fonctionnaires disposent de régimes indemnitaires favorables (comme les ministères économiques et financiers).

Seules les heures supplémentaires indemnisées par l'État font l'objet d'une information complète et fiable

Au sein de la fonction publique de l'État, la seule information disponible présentant un degré de fiabilité satisfaisant concerne les heures supplémentaires indemnisées. Dans le présent rapport, la Cour présente un chiffrage de leur coût de 2010 à 2018, à partir de l'exploitation des fichiers de paie.

Les heures supplémentaires réalisées et récupérées sont, au mieux, recensées dans chacun des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) des ministères, mais cette information n'est pas agrégée et ne concerne en général qu'une partie des agents. Dans de nombreux cas, lorsque le SIRH n'est pas associé à un système de pointage, la gestion du temps de travail se fait au niveau local, sans consolidation ministérielle.

Pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale, les heures supplémentaires ne font pas l'objet d'un suivi centralisé et globalisé fiable. Ce défaut de recensement a conduit la Cour à réaliser une enquête quantitative *ad hoc* auprès des établissements publics hospitaliers et d'un échantillon de collectivités territoriales pour produire des données agrégées, relatives à la seule année 2018.

Les heures supplémentaires indemnisées représentaient 2,3 Md€ en 2018 dans les trois versants de la fonction publique

Les principaux éléments du chiffrage de la Cour sont synthétisés par le tableau ci-après.

Les heures supplémentaires dans la fonction publique (2018)

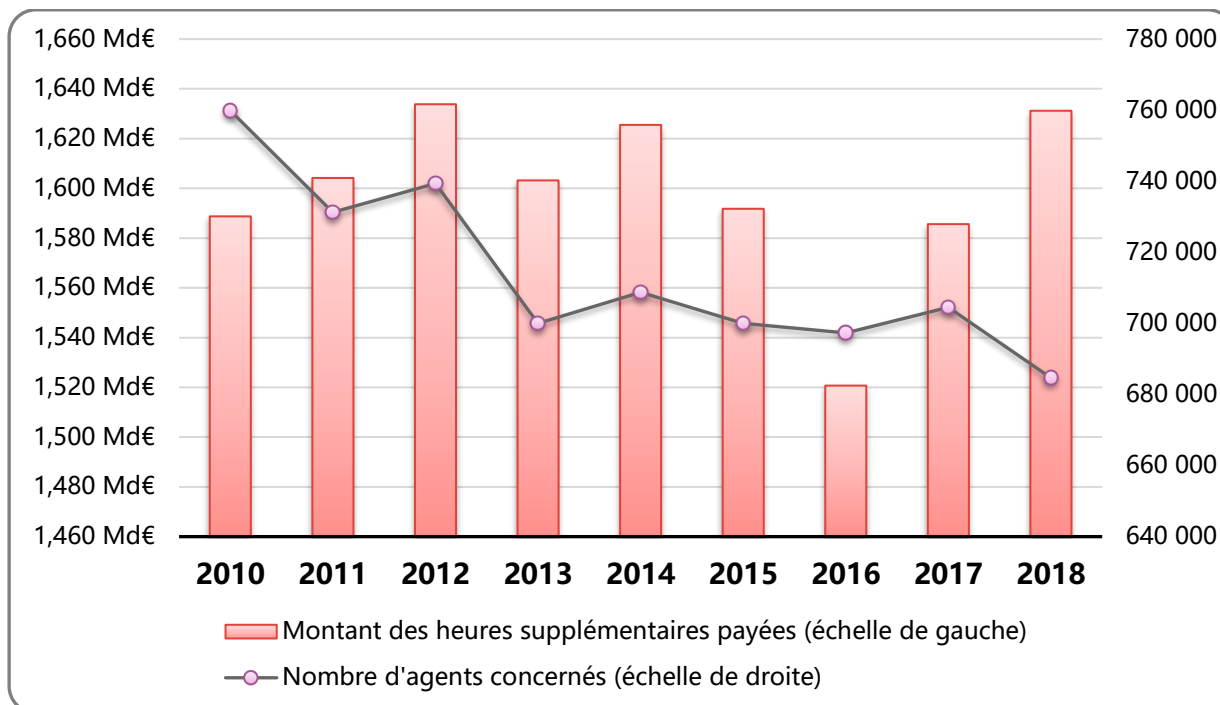
	Heures supplémentaires indemnisées	Heures supplémentaires stockées (ni indemnisées ni récupérées)	
	Md€	Nombre (millions)	Md€
<i>État</i>	1,6	ND	ND
<i>dont : police nationale</i>	0,1	23,0	0,5
<i>Fonction publique hospitalière</i>	0,2	18,5	0,5
<i>Fonction publique territoriale</i>	0,5	6,2	> 0,1
Total	2,3	> 50,0	> 1,0

ND : non disponible.

Source : Cour des comptes

Il ressort du chiffrage de la Cour que pour la fonction publique de l'État, le coût budgétaire des heures supplémentaires a atteint 1,6 Md€ en 2018, montant très stable sur toute la période d'analyse de l'enquête, soit depuis 2010. Trois ministères justifient à eux seuls 94 % du total des heures supplémentaires payées dans l'année : le ministère de l'éducation nationale (80 % du total), le ministère de l'intérieur (8 %) et le ministère de justice (5,6 %). Dans les autres ministères, la dépense budgétaire est faible. De façon générale, les heures supplémentaires payées représentent une fraction modeste de la masse salariale de l'État. Leur montant peut cependant représenter une part significative de la rémunération de certains agents : en moyenne, les heures supplémentaires payées représentent 6,25 % de la rémunération des agents qui en bénéficient, soit 2 382 € dans l'année.

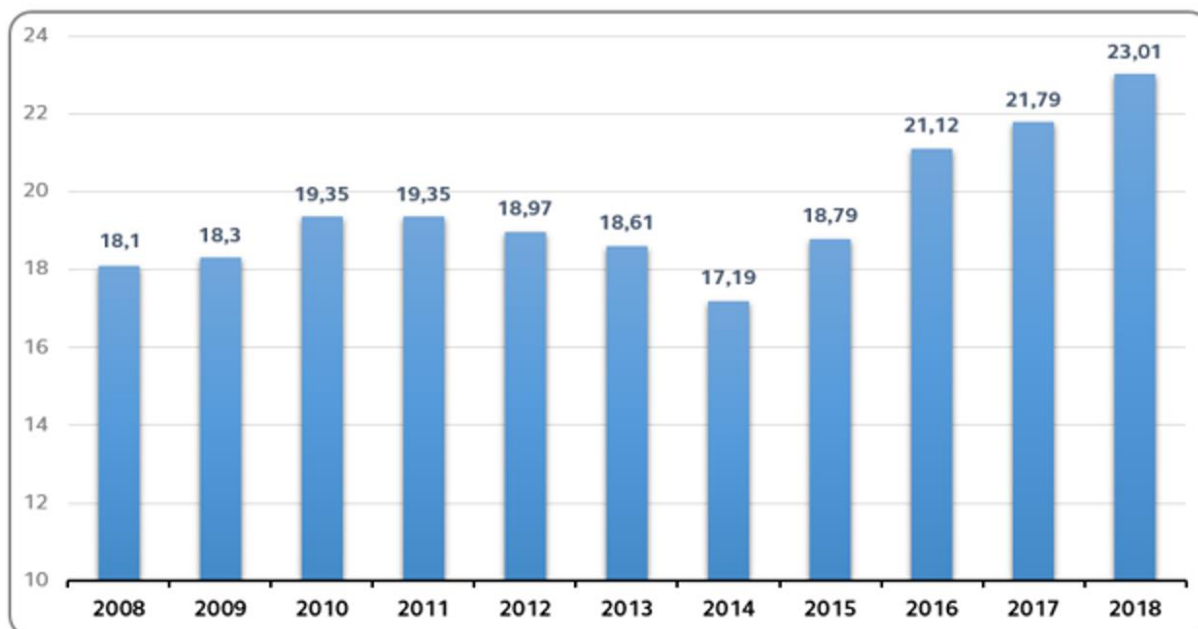
Heures supplémentaires payées et nombre de bénéficiaires dans la fonction publique de l'État, 2010 - 2018



Source : Cour des comptes, exploitation des fichiers de paie

Lorsque les heures supplémentaires ne sont pas indemnisées mais ouvrent des droits à congés ou à repos, leur coût budgétaire peut être significativement majoré si elles ne sont pas immédiatement récupérées, comme l'illustre le cas du ministère de l'intérieur. Le volume des heures supplémentaires stockées par les agents de la police nationale atteignait 23 millions d'heures au 31 décembre 2018. Valorisé au coût horaire de 12,47 € (coût auquel les heures sont indemnisées), le stock d'heures supplémentaires dans la police nationale au 31 décembre 2018 représenterait pour l'État une charge financière de 286,9 M€. Toutefois, dans la mesure où ces heures stockées sont en réalité récupérées sous la forme de repos compensateurs, de congés de longue durée ou de départ anticipé en retraite, leur coût équivaut en pratique à celui des heures travaillées. Sur cette base, la charge financière pour l'État à fin 2019 pouvait être estimée à 535 M€, hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

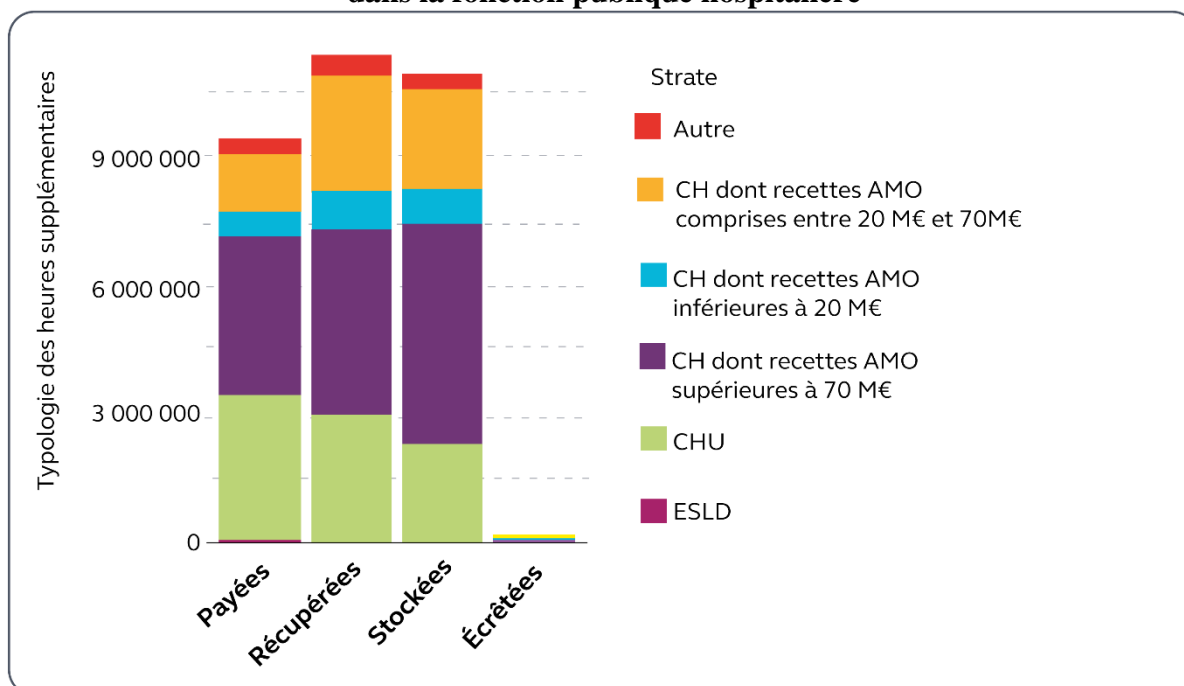
Évolution par année du stock d'heures supplémentaires dans la police nationale entre 2008 et 2018



Sources : Cour des comptes d'après direction des ressources et des compétences de la police nationale, mission temps de travail – direction générale de la police nationale

Dans la fonction publique hospitalière, le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires payées par les établissements publics de santé s'est élevé, selon l'enquête quantitative de la Cour, à 214 M€ en 2018 (sur les 39 Md€ de masse salariale chargée des seuls personnels non médicaux). Le stock d'heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées s'élevait à 18,5 millions d'heures, ce qui représentait un coût potentiel de 463 M€.

Typologie des heures supplémentaires réalisées en 2018 dans la fonction publique hospitalière

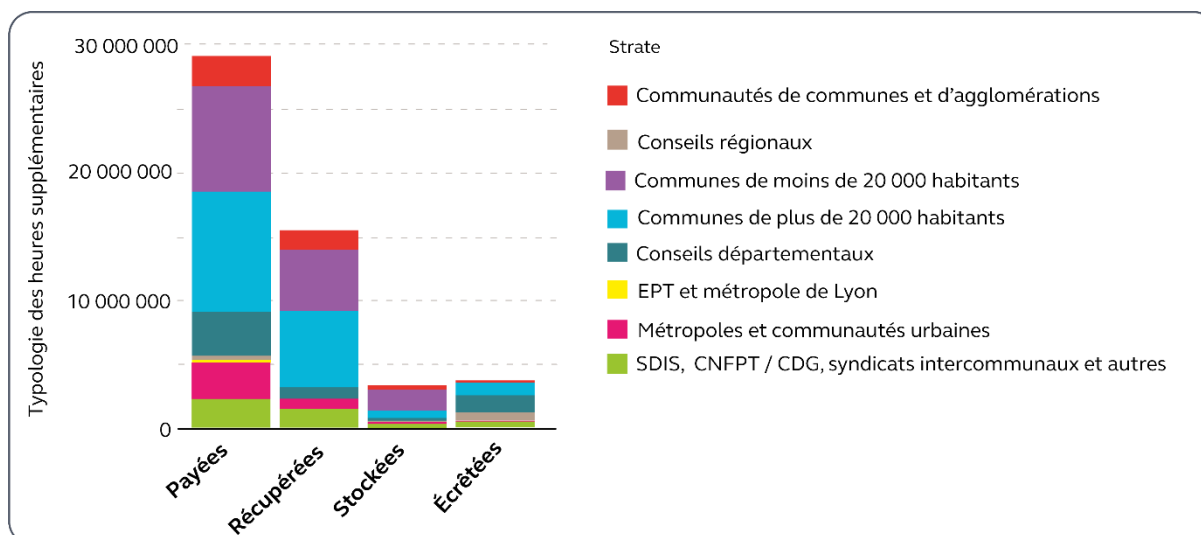


CH : centre hospitalier. CHU : centre hospitalier universitaire. ESLD : établissement de soins de longue durée. AMO : assurance maladie obligatoire.

Source : Cour des comptes, étude quantitative ad hoc sur les heures supplémentaires

Dans la fonction publique territoriale, selon l'enquête quantitative de la Cour, le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires payées par les collectivités territoriales s'élevait à 540 M€ en 2018 (sur une masse salariale chargée de 76 Md€). Ces heures sont essentiellement réalisées par des agents de catégorie C (86 % du total des heures supplémentaires réalisées). Le stock d'heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées s'élevait à 6,2 millions d'heures, soit trois fois moins que celui de la fonction publique hospitalière pour deux fois plus d'agents, ce qui représentait un coût potentiel que la Cour n'a pas été en mesure de chiffrer, mais qui est en tout état de cause supérieur à 100 M€.

Typologie des heures supplémentaires réalisées en 2018 dans les collectivités territoriales



EPT : établissement public de territoire ; SDIS : service départemental d'incendie et de secours ; CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale ; CDG : centre de gestion.

Source : Cour des comptes, étude quantitative ad hoc sur les heures supplémentaires

Une facilité d'organisation appréciée des administrations, un complément de salaire parfois significatif pour les agents concernés

Un dispositif apprécié pour sa souplesse

Les heures supplémentaires constituent, pour l'ensemble des administrations, une facilité de gestion appréciée des responsables nationaux comme des managers de proximité. Leur souplesse d'utilisation offre de façon réactive une réponse à des besoins très variés (besoins ponctuels en effectifs, pics d'activité), en recourant à du personnel formé et, de surcroît, habitué au contexte de travail et aux caractéristiques particulières de l'activité du service concerné. Leur attribution ne nécessite aucun préalable, à l'inverse des lourdes procédures nécessaires au recrutement de vacataires ou à la passation de marchés de prestation de service. De plus, dès lors que les heures supplémentaires peuvent faire l'objet d'une compensation horaire ou financière, elles ne constituent pas un point signalé du dialogue social.

Cette souplesse et cette capacité de mobilisation dans des délais très courts expliquent le succès du recours aux heures supplémentaires pour ajuster les besoins en temps de travail au volume d'heures ouvrées effectivement disponibles. Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, dans l'enseignement du second degré, les heures supplémentaires récurrentes (et comme telles, inscrites dans l'emploi du temps hebdomadaire des professeurs) représentent entre 10 % et 13 % du total des heures de cours dont disposent les établissements. Cette situation n'est généralement pas imputable à un nombre d'enseignants insuffisant, les heures supplémentaires constituant simplement la variable d'ajustement permettant d'atteindre la situation d'équilibre entre les besoins en heures de cours et les obligations de travail des enseignants présents dans les établissements.

Du côté des agents publics, les récupérations horaires majorées ou l'indemnisation des heures supplémentaires constituent des compléments de congés ou de rémunération accueillis favorablement. Pour les enseignants, les heures supplémentaires représentent un complément annuel de rémunération significatif : 2 674 € pour les professeurs certifiés (pour 2,1 heures supplémentaires en moyenne par semaine) ou encore 5 271 € pour les enseignants agrégés (2,6 heures par semaine).

Ce constat se vérifie également pour les agents relevant d'autres ministères. À la Douane, par exemple, la part des heures supplémentaires indemnisées représente jusqu'à 21 % de la rémunération nette des agents de catégorie C affectés dans les bureaux de douane aéroportuaire de Lyon et Marignane.

Le coût d'une heure supplémentaire indemnisée est inférieur au coût d'une heure récupérée en temps, surtout lorsque la récupération est différée

Les heures supplémentaires payées sont peu coûteuses car leur indemnisation, au demeurant rarement pratiquée en-dehors de l'éducation nationale, est réalisée à un niveau sensiblement inférieur au coût moyen horaire des agents¹. La récupération des heures supplémentaires, principe privilégié par les décrets relatifs au temps de travail des agents, présente une apparente neutralité budgétaire. Elle comporte en réalité des coûts déguisés significatifs puisqu'elle équivaut indirectement à une indemnisation au coût horaire de l'agent.

De plus, la récupération des heures supplémentaires n'est, en général, pas réalisée sur une base d'équivalence horaire mais avec un coefficient de bonification, variable selon les ministères. Au ministère de la transition écologique et solidaire, une heure supplémentaire récupérée coûte le double d'une heure indemnisée. Ce ratio atteint 2,5 si l'on y intègre le coefficient de bonification horaire de 1,25 pour les heures accomplies la nuit, le week-end et les jours fériés.

Le coût de l'heure récupérée est maximal lorsque le dédommagement est différé. En effet, avec le temps, le coût moyen horaire de l'agent augmente, ce qui induit une majoration du coût réel de l'heure supplémentaire compensée. L'accumulation et la récupération tardive des heures supplémentaires majorent donc leur coût. Celui-ci est maximal lorsque la récupération intervient en fin de carrière, juste avant le départ à la retraite des agents concernés.

Une accumulation d'heures supplémentaires porteuse de risques, accrues par un suivi et un pilotage défaillants

Faire évoluer les organisations et régimes de temps travail pour limiter les heures supplémentaires récurrentes non indispensables

Les heures supplémentaires constituent un outil de gestion apprécié par l'ensemble des responsables administratifs. Pour un coût maîtrisé, elles permettent en effet aux employeurs publics de retrouver des marges d'action pour faire face aux exigences de continuité du service public et aux besoins des usagers.

¹ Dans le cas de l'État, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) est inférieure au coût moyen horaire. Par ailleurs, l'IHTS n'est pas soumise à contribution au CAS *Pensions*.

Cependant, une certaine quantité d'heures supplémentaires, dont le volume est difficile à quantifier, est engendrée par des dysfonctionnements structurels liés à une mauvaise organisation ou à des régimes de travail inadaptés aux exigences de bon fonctionnement des services. À cet égard, la réforme des administrations ou organismes les plus concernés s'impose pour réduire le nombre des heures supplémentaires attribuées du fait de dysfonctionnements, de problèmes d'organisation des services, ou des insuffisances du contrôle interne sur le service fait.

Ces adaptations peuvent passer par :

- la modification des cycles de travail, en particulier dans la police nationale², et plus spécifiquement dans le service de la protection³, ainsi que dans les collectivités territoriales ;
- le fait de revenir aux 1 607 heures quand les sujétions spécifiques ne permettent pas de justifier un temps de travail annuel inférieur ;
- une réforme des régimes de temps de travail, notamment dans le cas des enseignants du second degré, dont les obligations de service sont fixées nettement en dessous des besoins du service (ce qui est particulièrement vrai dans le cas des professeurs de classes préparatoires aux grandes écoles) ;
- lorsque l'activité le permet, le recours à des horaires variables et à la récupération infra-annuelle des heures (« badgeage »), plutôt qu'à des horaires fixes générateurs d'heures supplémentaires.

Contenir et réguler le stockage d'heures supplémentaires pour circonscrire les risques humains, opérationnels et budgétaires liés à une excessive accumulation

Dans certains ministères et dans les établissements publics hospitaliers, la tension sur les ressources humaines, accrue le cas échéant par les coefficients de bonification horaire, ne permet pas aux agents de récupérer rapidement les heures effectuées. À défaut de prévoir leur indemnisation, ces heures sont alors stockées. Cette situation est porteuse de risques pour les services concernés.

Ces risques sont :

- humains, car ils ne permettent pas aux agents de récupérer leurs heures supplémentaires et peuvent conduire à des situations de suractivité préjudiciables pour les agents et pour les usagers des services publics concernés ;
- opérationnels, quand un service est confronté au déstockage des heures supplémentaires par plusieurs agents qui ne sont plus là pendant de longs mois sans pouvoir être remplacés ;
- financiers, car ces stocks d'heures supplémentaires constituent un passif social qui n'est, dans la plupart des cas, pas provisionné. C'est la raison pour laquelle il convient de mieux circonscrire ce type de risques en limitant plus strictement les capacités individuelles dont disposent les agents pour stocker des heures supplémentaires, en les contraignant à

² En particulier pour le cycle de travail dit de la « vacation forte ».

³ Ce service est chargé de la protection du président de la République, des membres du gouvernement et d'autres personnalités. Alors que la vacation journalière des agents est fixée à 7 h 53, la durée réelle des missions, qui s'adapte à l'emploi du temps des personnes protégées, est estimée à 14 heures par jour en moyenne.

davantage récupérer les heures supplémentaires qu'ils effectuent, mais aussi en améliorant l'indemnisation des heures supplémentaires, qui peut être bien moins favorable que la récupération différée après stockage (c'est le cas dans la police nationale notamment).

La mobilisation de l'ensemble des leviers indiqués ci-avant doit permettre une forte réduction du flux d'heures supplémentaires stockées. Pour celles qui le sont néanmoins, l'inscription d'une provision financière doit être la règle.

*Améliorer le pilotage, le suivi, le contrôle sur le temps de travail
et les heures supplémentaires, pour identifier les zones de risques et mettre en place
une régulation plus efficace*

Faute d'outils unifiés et performants, le temps de travail des agents publics de l'État, et *a fortiori* les heures supplémentaires qu'ils accomplissent, sont très mal documentés, tant au niveau global de la fonction publique de l'État que dans les ministères et leurs directions. Cette défaillance de pilotage des ressources humaines se traduit aussi par la déconnexion de la gestion des heures supplémentaires entre le niveau central et les échelons déconcentrés des départements ministériels. Les administrations centrales qui veillent au cadrage juridique et budgétaire des heures supplémentaires, ainsi qu'à l'organisation du temps de travail, ne sont guère en mesure de suivre concrètement la bonne application de ces dispositifs. Cette tâche de suivi incombe au niveau local, qui l'effectue à l'aide d'outils souvent peu performants et de procédures parfois très chronophages. En outre, cette information reste bloquée à son niveau.

Si l'attribution d'heures supplémentaires ne pose, dans la plupart des cas, pas de difficulté particulière de fonctionnement, leur accumulation et leur stockage dans la durée doivent être mieux détectés et évalués de sorte que, par des mesures adéquates, on puisse envisager d'en contrer les effets négatifs en termes budgétaires et de gestion des ressources humaines. Il se trouve que ces situations sont circonscrites à certaines catégories d'agents, spécialités ou zones géographiques, ce qui devrait faciliter à plus ou moins court terme, la résorption de ces stocks. Le renforcement des capacités de suivi des heures supplémentaires par les ministères, et notamment d'identification des situations à risque, apparaît en tout état de cause indispensable.

De bonnes pratiques, identifiées lors du contrôle, pourraient ainsi être développées. Cette amélioration du pilotage et des mécanismes de contrôle du temps de travail apparaît d'autant plus nécessaire que l'activité des agents publics et leurs modalités de travail sont appelées à évoluer au cours des prochaines années, sous l'effet de réorganisations, du développement du travail en itinérance et du télétravail.

*

Ainsi, quand elles sont utilisées à bon escient, les heures supplémentaires constituent un levier souple et efficace permettant d'adapter le service public aux nécessités des circonstances. Elles sont donc l'outil idéal pour faire face à des pics d'activité, qu'ils soient saisonniers ou exceptionnels, comme l'a bien montré leur utilisation intensive à l'occasion de l'épidémie de covid 19. Dans certains services des établissements hospitaliers des régions les plus touchées, elles ont été l'un des leviers qui ont permis de faire face à une augmentation subite de l'activité, à côté d'autres comme la mobilisation de la réserve sanitaire, des étudiants des parcours de formation de santé ou des professionnels affectés dans des établissements moins concernés.

Mais à l'hôpital comme ailleurs, les heures supplémentaires ne doivent pas être utilisées massivement comme un outil d'ajustement structurel. Dès lors que les employeurs les utilisent de manière trop intensive pour satisfaire les besoins courants du service public, le risque de substitution des heures supplémentaires à des créations de postes est bien réel et met potentiellement en lumière une insuffisance de personnel préjudiciable à la qualité du service public rendu. Du reste, cette insuffisance de personnel est parfois le résultat d'un problème d'attractivité du métier, dont la rémunération jugée insuffisante peut être l'une des composantes, surmontée par l'attribution d'heures supplémentaires. Cette dynamique circulaire négative résulte pour partie d'un détournement de l'objet même des heures supplémentaires qu'il convient de prévenir.

L'un des moyens les plus sûrs et les plus efficaces de limiter ce risque consisterait à la fois à rémunérer plus systématiquement et mieux les heures supplémentaires dès la première heure. Cette perspective permettrait d'inciter les agents à réviser leur préférence pour le stockage d'heures et les employeurs à envisager différemment la possibilité de certains recrutements.

Au total, il importe :

- de faire évoluer les organisations et régimes de temps travail pour limiter les heures supplémentaires récurrentes non indispensables ;
- de contenir et réguler le stockage d'heures supplémentaires pour circonscrire les risques humains, opérationnels et budgétaires liés à une excessive accumulation ;
- d'améliorer le pilotage, le suivi, le contrôle sur le temps de travail et les heures supplémentaires, pour identifier les zones de risques et mettre en place une régulation plus efficace.

Orientations

Pour limiter les heures supplémentaires récurrentes non indispensables, faire évoluer les organisations et régimes de temps travail

1. Revenir à la norme de temps de travail des 1 607 heures quand des sujétions spécifiques ne justifient pas expressément un temps de travail annuel inférieur.
2. Afin de limiter la génération mécanique d'heures supplémentaires :
 - adapter les cycles de travail, en particulier dans la police nationale ;
 - réviser les régimes de temps de travail, notamment dans le cas des enseignants du second degré ;
 - lorsque l'activité le permet, recourir à des horaires variables et à la récupération infra-annuelle des heures (« badgeage »), plutôt qu'à des horaires fixes générateurs d'heures supplémentaires ;
 - recenser les différents coefficients de bonification des heures supplémentaires et documenter les sujétions particulières qui justifient les bonifications octroyées.

Pour circonscrire les risques humains, opérationnels et budgétaires liés à une excessive accumulation, contenir et réguler le stockage d'heures supplémentaires

3. Plafonner strictement les mécanismes de compensation différée.
4. Privilégier l'indemnisation des heures supplémentaires par rapport à leur récupération ou à leur stockage :
 - en rémunérant mieux et plus systématiquement les heures supplémentaires dès la première heure ;
 - en assurant la récupération ou l'indemnisation rapide des heures supplémentaires dépassant les plafonds fixés, en particulier dans le cas des stocks actuels.
5. Provisionner, de manière systématique et selon des méthodes homogènes, dans la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière, les heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées dans l'année.

Pour identifier les zones de risques et mettre en place une régulation plus efficace, améliorer le pilotage, le suivi, le contrôle sur le temps de travail et les heures supplémentaires

6. Améliorer la gestion des heures supplémentaires :

- en mettant en place des procédures systématiques d'attribution individuelle et des dispositifs de pilotage collectif des heures supplémentaires (amélioration de la régulation *ex ante* dans le cas de l'État et des hôpitaux, plus grande précision des délibérations de collectivités territoriales fixant le régime des heures supplémentaires) ;
- en renforçant les mécanismes de suivi des heures supplémentaires effectuées et les dispositifs de contrôle interne de leur validation dans l'ensemble des administrations.

Introduction

Un sujet mal connu

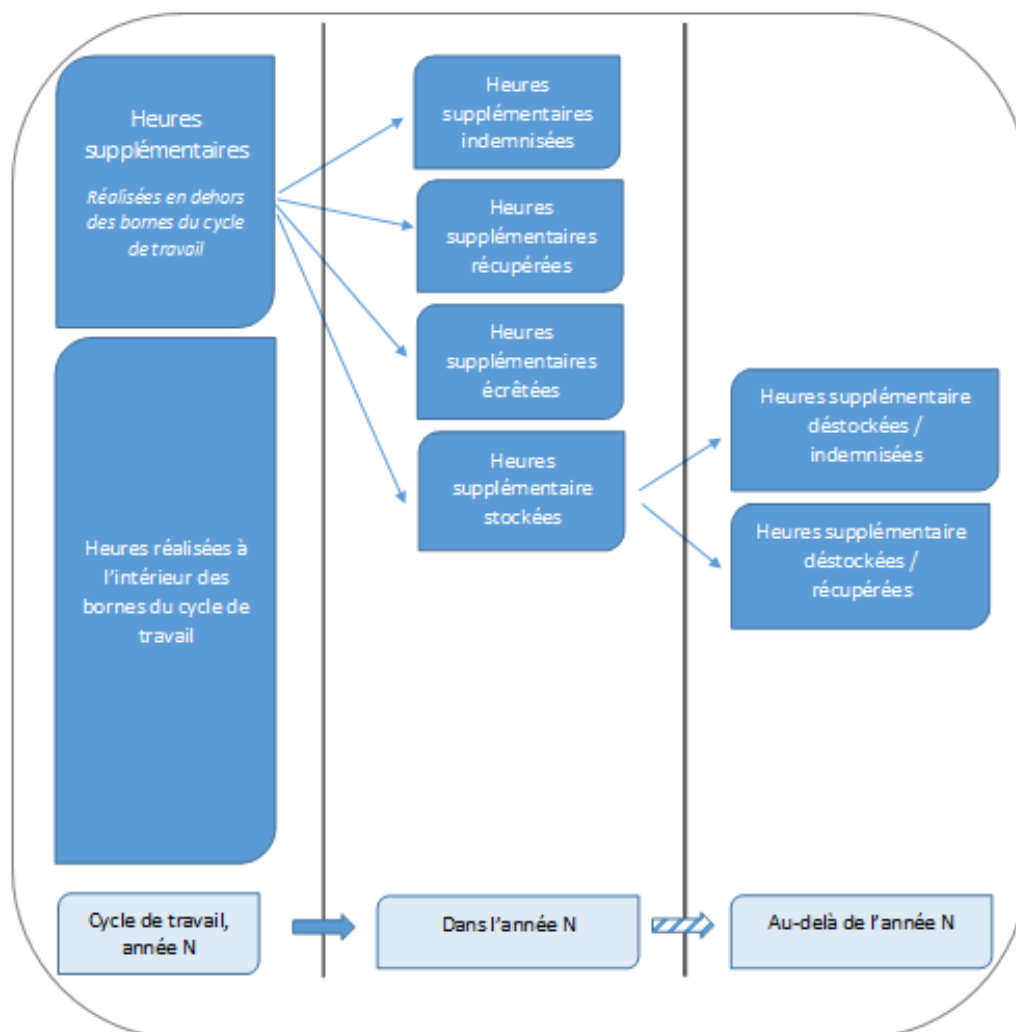
Le sujet des heures supplémentaires n'avait jamais fait l'objet, en tant que tel et pour l'ensemble de la fonction publique, d'un rapport de la Cour des comptes. Cette thématique avait néanmoins été abordée à l'occasion de travaux sectoriels traitant des modalités de gestion des ressources humaines dans certaines administrations⁴. Les contrôles organiques d'établissements publics nationaux, de collectivités territoriales et d'établissements publics hospitaliers comportent également souvent des informations précieuses sur la question.

Toutefois, il n'existait pas de panorama complet sur le sujet, ce qui explique l'intérêt de la commission des finances de l'Assemblée nationale et son souhait de pouvoir s'appuyer sur l'expertise de la Cour, en particulier s'agissant de l'éducation nationale, de la police nationale et des hôpitaux publics. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), censée proposer une vision d'ensemble des thématiques transversales relatives aux trois versants de la fonction publique, en particulier dans son bilan annuel, ne dispose pas d'informations suffisamment fiables concernant les heures supplémentaires payées dans la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière, sans doute à cause du nombre d'employeurs très important, pour proposer une synthèse d'ensemble. Quant aux heures récupérées ou stockées (c'est-à-dire accumulées en vue d'une récupération différée), bien souvent les employeurs eux-mêmes n'en possèdent pas une connaissance complète.

La diversité des modalités et des pratiques de compensation des heures supplémentaires réalisées ne facilite d'ailleurs pas leur comptabilisation.

⁴ Par exemple : *Gérer les enseignants autrement* (2013) et *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire* (2017), rapports publics thématiques ; *La gestion des personnels pénitentiaires*, référé, mars 2016 ; *Les finances publiques locales – rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, dont l'un des chapitres était consacré à la fonction publique territoriale ; *Les rémunérations et le temps de travail dans la police et la gendarmerie nationales*, référé, juin 2018 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

Schéma n° 1 : les modalités de compensation des heures supplémentaires



Source : Cour des comptes

Un contexte et une actualité riches

Ce travail s'inscrit dans le contexte d'une actualité législative adressant des signaux apparemment en sens contraire sur la question des heures supplémentaires. En effet, conformément à l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 et à l'article 2 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, les heures supplémentaires accomplies depuis le 1^{er} janvier 2019 sont exonérées de cotisations salariales d'assurance vieillesse et, dans la limite de 5 000 € nets par an, d'impôt sur le revenu. Ces mesures ont été présentées comme des « mesures de pouvoir d'achat », en réponse à la crise dite des « gilets jaunes ». Revalorisant fortement le bénéfice de la réalisation d'heures supplémentaires pour les agents publics, et donc leur attractivité, en particulier du fait du mécanisme d'exonération fiscale, elles constituent une incitation pour lesdits agents qui est susceptible d'entraîner l'augmentation de la demande d'heures supplémentaires.

En sens inverse, l'article 48 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique étend à la fonction publique de l'État le dispositif prévu à l'article 47 de la même loi en vertu duquel les collectivités territoriales devront pour l'avenir rétablir un temps de travail d'au moins 1 607 heures par an, en supprimant les régimes plus favorables antérieurs à 2001⁵. Ces dispositions qui visent à assurer le respect effectif de la norme en matière de temps de travail pourraient avoir pour conséquence la réduction du volume des heures supplémentaires. L'adoption tardive, par voie d'amendement, de cette disposition, doit certainement beaucoup à la publication du rapport de l'inspection générale des finances en février 2019 sur les régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État⁶, qui pointait le nombre important de fonctionnaires bénéficiant de régimes dérogatoires mal ou non justifiés.

Par ailleurs, la décision de payer une partie du stock d'heures supplémentaires dues aux policiers par le ministre de l'intérieur au dernier trimestre 2019, dans le contexte de mobilisation des forces de l'ordre pendant les manifestations du mouvement social des « gilets jaunes », a également rappelé le risque financier que comporte la constitution de stocks d'heures supplémentaires dues par l'administration à ses agents, véritable dette sociale qui constitue un engagement hors bilan non documenté et qui a vocation à être honoré. Le dispositif retenu a permis l'indemnisation de 3,46 millions d'heures, pour un montant de 44,25 M€ au profit de 30 244 agents, dans des conditions de régularité contestées par la Cour (cf. *infra* chapitre III, II, C).

Le projet de réforme des retraites a également une incidence sur la question des heures supplémentaires, puisque le nouveau système par points envisagé ferait entrer les heures supplémentaires rémunérées dans l'assiette de cotisation au nouveau régime. Ce projet de réforme pourrait également avoir un impact sur la question des heures supplémentaires stockées (ni indemnisées ni récupérées dans l'année), car en l'absence d'avancées sur la question de la pénibilité et dans la perspective de la suppression des services actifs, la possibilité de stocker des heures sur longue période (pour les transformer en congé en fin de carrière) pourrait être perçue comme un sujet de négociation.

Enfin, la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19 qui sévit en France depuis le mois de février 2019 a conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures exceptionnelles d'ajustement des régimes de temps de travail pour certaines professions, en particulier dans le secteur de la santé (relèvement du plafond et revalorisation des heures supplémentaires). Sans qu'il soit possible de mesurer avec précision le niveau de mobilisation des heures supplémentaires pendant cette période, les mesures prises illustrent néanmoins parfaitement l'une des fonctions essentielles des heures supplémentaires, qui est d'offrir de la souplesse dans la gestion des ressources humaines, particulièrement utile pour faire face à une évolution de l'activité exceptionnelle, pour répondre à des besoins également exceptionnels et impossibles à anticiper.

⁵ Cet article résulte de l'adoption en séance le 17 mai 2019 de l'amendement n°1136 présenté par le Gouvernement ; il rappelle que le décompte du temps de travail des fonctionnaires doit s'effectuer sur la base de 1 607 heures par an, sans préjudice des dispositions statutaires fixant les obligations de service pour les personnels enseignants et de la recherche, et prévoit la présentation d'un rapport sur les actions mises en œuvre au sein de la fonction publique de l'État pour assurer le respect de ces dispositions.

⁶ Inspection générale des finances, *Régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État*, rapport n° 2018-M-096-03, février 2019.

Un enjeu financier significatif

Les quelques données publiques disponibles sur cette thématique font apparaître un sujet d'importance. D'après les données de l'Insee⁷, en 2014, 29,2 % de l'ensemble des salariés et fonctionnaires effectuaient des heures supplémentaires, pour un montant annuel moyen de rémunération de 2 259 €. Ce chiffre était un peu moins élevé pour les administrations publiques (21,9 % pour un montant moyen de 1 453 €), mais plus élevé chez les enseignants (38,1 % pour 2 602 €).

Les travaux conduits ont permis de préciser l'ampleur des enjeux financiers associés aux heures supplémentaires. **Sur les trois versants de la fonction publique, le montant annuel des heures supplémentaires indemnisées est de l'ordre de 2,3 Md€,** dont 1,6 Md€ pour la seule fonction publique de l'État. En plus de ce flux financier annuel, les heures supplémentaires stockées, qui peuvent représenter des volumes très importants (23 millions d'heures par exemple pour la police nationale au point haut atteint à fin 2018, 18,3 millions d'heures dans le secteur hospitalier) constituent des zones de risque de natures diverses qu'il convient de caractériser : risque financier, mais aussi humain, organisationnel et au final, opérationnel.

Les travaux menés par les juridictions financières à l'occasion de la présente enquête

Dans le cadre de la présente enquête, l'instruction a cherché à dresser, dans un premier temps, un état des lieux des heures supplémentaires effectuées ainsi que des régimes de temps de travail auxquelles elles sont associées. Une analyse du coût budgétaire et financier de ces heures supplémentaires a également été réalisée, et mise au regard du complément de rémunération ou du temps de congés qu'elles représentent pour les agents concernés. Enfin, les rapporteurs ont étudié les modalités concrètes de gestion des heures supplémentaires, depuis leur demande jusqu'à leur contrôle.

Le périmètre de l'enquête n'inclut pas l'étude de la conformité du temps de travail des agents publics, et notamment du personnel d'encadrement, avec les « garanties minimales » prévues par 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.

En dépit de son apparente simplicité, la définition des heures supplémentaires permet de rendre compte d'une grande variété de situations, reflet de la multitude des choix d'organisation retenus par les administrations pour répondre aux attentes des usagers des services publics. Le recensement des heures supplémentaires indemnisées ne rend, de plus, pas compte de la plupart des régimes de travail en horaires étendus ou atypiques des agents publics (chapitre I).

Les heures supplémentaires constituent un outil pratique et souple, largement répandu et utilisé par les employeurs publics, qui paraît économiquement pertinent. Le coût réel de ces heures dépasse leur coût budgétaire apparent, du fait de modalités de compensation privilégiant

⁷ « Rémunération des heures supplémentaires et part des salariés bénéficiaires dans les entreprises de 10 salariés et plus, y compris fonction publique d'État en 2014. Enquête européenne sur la structure des salaires », *Insee Résultats*, 18 juin 2018.

la récupération à l'indemnisation. Ses aspects positifs incitent à tenir pour utile le dispositif réglementaire existant relatif aux heures supplémentaires quand celles-ci constituent un outil adapté permettant de donner de la souplesse à l'organisation des services publics (chapitre II).

Pour préserver les aspects vertueux de l'utilisation des heures supplémentaires, il convient néanmoins d'en limiter les utilisations abusives. Elles reflètent en effet parfois des dysfonctionnements dans l'organisation des services publics ou l'inadaptation des régimes de travail des agents. Quand elles sont stockées massivement par les agents, elles présentent aussi des risques financiers et opérationnels pour les services de l'État. Or, malgré ces enjeux, les heures supplémentaires réalisées font l'objet d'un suivi lacunaire, en particulier quand elles ne sont pas indemnisées, marqué par une déconnexion des données suivies aux niveaux local et central. Ce constat impose une consolidation rapide des dispositifs de pilotage, de suivi et de contrôle du temps de travail des agents publics et des heures supplémentaires qu'ils effectuent (chapitre III).

Chapitre I

Des pratiques très hétérogènes qui reflètent la diversité des missions de service public

Le travail des agents publics est organisé selon des périodes de référence dénommées « cycles de travail ». Les heures supplémentaires sont définies comme les heures effectuées en dehors des bornes du cycle de travail des agents. Cette définition, simple en apparence, permet de rendre compte de la très grande variété des pratiques, qui reflète la multitude d'organisations retenues pour répondre aux besoins des usagers du service public.

Trois modalités de compensation des heures supplémentaires coexistent, avec des niveaux variables d'utilisation en fonction des administrations : l'indemnisation financière, la récupération dans l'année ou bien encore le stockage des heures supplémentaires effectuées, avec la perspective de l'indemnisation ou de la récupération différées. Dans certains cas, le stockage peut s'effectuer sous certaines conditions sur le compte épargne temps.

Enfin, les seules heures supplémentaires pouvant être tracées avec précision sont celles qui font l'objet d'une indemnisation dans la fonction publique de l'État. Concernant les heures supplémentaires effectuées dans les collectivités territoriales ou les établissements publics hospitaliers, leur décompte a nécessité la réalisation d'une enquête *ad hoc* en l'absence d'informations consolidées sur leur réalisation, leur récupération et même leur indemnisation.

I - Une définition large des heures supplémentaires, qui s'applique à des organisations du temps de travail très variées

La définition des heures supplémentaires permet de rendre compte de la variété des situations rencontrées par les administrations pour assurer la continuité du service public. Pour s'adapter à cette variété de situation, les administrations ont par ailleurs multiplié les cycles de travail des agents. Les enseignants et enseignants-chercheurs, quant à eux, bénéficient d'un régime spécifique de temps de travail justifié par la spécificité de leur activité.

A - Les heures supplémentaires, des heures accomplies par les personnels au-delà des bornes normales de leur cycle de travail

Le temps de travail dans la fonction publique est encadré par trois décrets qui fixent une durée de travail effectif de 35 heures hebdomadaires, associée à une durée annuelle de 1 607 heures, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées⁸. Ces textes précisent également les garanties minimales de l'organisation du travail, ainsi que les cas dans lesquels il est possible d'y déroger, pour tenir compte des « *sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent* »⁹.

Dans ce cadre, l'organisation du travail repose sur des périodes de référence dénommées cycles de travail, caractérisées par des bornes quotidiennes et hebdomadaires de temps de travail. Les heures supplémentaires sont définies comme celles effectuées en dehors des bornes horaires définies par le cycle de travail¹⁰.

Les règles françaises et européennes relatives au temps de travail

Les cycles de travail, qui sont définis le plus souvent au niveau le plus fin de l'organisation administrative, sont encadrés par des règles édictées dans les trois décrets qui définissent le régime de temps de travail dans la fonction publique et par une directive européenne.

Ces règles prévoient en particulier que la journée de travail ne doit pas excéder 10 heures sur une amplitude maximale de 12 heures, avec un repos quotidien minimum de 11 heures, une durée hebdomadaire de travail effectif, y compris heures supplémentaires, de 48 heures au maximum, sans pouvoir dépasser 44 heures en moyenne sur une période de 12 semaines consécutives, et un repos hebdomadaire de 35 heures au minimum. Les textes prévoient la possibilité de déroger à ces principes uniquement si l'objet même du service le justifie ou si des circonstances exceptionnelles l'imposent (mais dans ce dernier cas, pour une période limitée et après information des représentants du personnel).

Au niveau européen, la directive 2003/88 sur le temps de travail prévoit que le temps de travail hebdomadaire moyen, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48 heures. Un repos quotidien de 11 heures par 24 heures et de 24 heures tous les 7 jours est également imposé.

La seule condition que des heures effectuées en dehors du cycle de travail ne le sont pas à la demande du chef de service ne suffit pas à considérer qu'elles ne sont pas des heures supplémentaires. Cette condition est certes requise pour pouvoir rémunérer ces heures de travail par des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), comme le précise leur décret

⁸ Article 1^{er} des décrets 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 ; n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ; n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁹ Article 1^{er} du décret de 2000 sur la fonction publique de l'État et article 2 du décret de 2001 sur la fonction publique territoriale, dans les mêmes termes : « *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* » ; articles 1 à 4 du décret sur la fonction publique hospitalière : « *pour les agents soumis à des sujétions spécifiques dans les conditions prévues aux articles 2 à 4* », c'est-à-dire « *les agents en repos variable ; les agents travaillant exclusivement de nuit ; les agents en servitude d'internat* ».

¹⁰ Article 4 du décret de 2000, article 1^{er} du décret de 2001 et article 15 du décret de 2002 précités.

institutif (cf. ci-après). Cependant toutes les heures supplémentaires qui sont récupérées ou indemnisées par d'autres éléments de rémunération que des IHTS peuvent être effectuées sans validation par le supérieur hiérarchique. C'est en particulier le cas pour l'exercice de certaines missions qui justifient le dépassement horaire des bornes normales des cycles de travail sans que l'autorisation du chef de service soit requise *ex ante* (opérations de maintien de l'ordre ou de police judiciaire, urgences médicales, par exemple).

La définition des heures supplémentaires conduit également à considérer les temps de travail accomplis effectivement pendant les périodes d'astreinte comme des heures supplémentaires. Bien que toutes les administrations ne partagent pas cette conception (la direction générale de l'offre de soins en particulier ne considère pas les heures d'« astreinte dérangée » comme des heures supplémentaires), le présent rapport, chaque fois que cela est possible, intègre les heures effectivement accomplies pendant les astreintes dans son périmètre d'analyse.

B - La nécessité d'adapter les services publics aux besoins des usagers entraîne une grande diversité des cycles de travail

Le seuil de déclenchement des heures supplémentaires dépend de la définition du cycle de travail, qui est décidé par chaque administration en fonction des besoins et des contraintes qui lui sont propres. C'est ce qui explique la très grande variété des cycles de travail, laquelle reflète la diversité des missions de service public exercées par les administrations publiques.

1 - Le seuil de déclenchement des heures supplémentaires dépend du cycle de travail des agents

Malgré l'existence de règles de droit nationales et européennes communes, les besoins et les pratiques sont la cause d'une grande variété des cycles de travail, lesquels sont définis de manière très décentralisée, au sein de chaque administration, souvent par direction dans les ministères, par établissement dans le secteur hospitalier ou par collectivité territoriale. Il existe donc de multiples cycles de travail au sein de la fonction publique, qui conditionnent le seuil de déclenchement des heures supplémentaires.

Pour les ministères économiques et financiers, cette information n'a pu être fournie, tant ces cycles sont nombreux. Le secrétariat général a recensé, sur un périmètre partiel (administration centrale et Insee), plus d'une cinquantaine de cycles de travail. Ces cycles sont très hétérogènes, puisqu'ils varient de 30 heures de travail par semaine (n'entraînant aucun jour de congé lié à l'aménagement et à la réduction du temps de travail) à 38 h 28 (permettant la prise de 15 jours de congés par an dans le cadre de l'aménagement et la réduction du temps de travail). Si la plupart des cycles s'appliquent à l'ensemble des catégories d'agents, d'autres sont spécifiques et ne concernent que certaines d'entre elles.

Une préférence des agents pour les cycles de travail comprenant le plus d'heures

À l'occasion de l'enquête, les différents ministères interrogés, ainsi que les organisations syndicales, ont souligné la préférence des agents pour les cycles de travail comprenant le plus d'heures, offrant le plus de jours de congés dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

La mission « ressources communes » du secrétariat général des ministères économiques et financiers avait mis en évidence, dans une étude de novembre 2016 réalisée auprès de 1 363 agents, que 83 % d'entre eux avaient opté pour le cycle comprenant le plus d'heures (38 h 28), en augmentation d'un point par rapport à l'année précédente. Dans le recensement opéré à la demande de la Cour sur le périmètre de l'administration centrale et de l'Insee, cette proportion atteint 89 %. Cette tendance ne concerne pas uniquement les structures centrales : à la direction des services informatiques Nord de la direction générale des finances publiques, 80 % des agents ont ainsi opté pour un cycle de travail à 38 h 30.

C'est sans doute au sein de la police nationale que la problématique de la variété des cycles de travail des agents est la plus marquée. L'organisation du temps de travail des fonctionnaires de police doit en effet permettre de répondre aux besoins de sécurité et de protection des citoyens, à l'urgence et aux événements. Elle doit ainsi garantir la continuité de l'action des forces de sécurité intérieure en toute circonstance tout en tenant compte des effets de pénibilité induits pour les fonctionnaires.

En application des textes en vigueur, le rythme de travail des fonctionnaires de police peut relever de trois régimes différents :

- le régime hebdomadaire, calqué sur le déroulement de la semaine civile ;
- le régime cyclique, pour assurer la présence d'un socle d'effectifs 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, tout en densifiant la présence de certaines unités sur des créneaux horaires sensibles. Ce régime est indépendant du déroulement de la semaine civile et des jours fériés. Il s'organise selon des rythmes différents, par exemple, le cycle en 4/2 avec quatre jours de travail (vacations¹¹ de 8 h 10 mn) suivis de deux jours de repos (cf. *infra*) ;
- le régime mixte, appliqué essentiellement aux fonctionnaires des unités de service général des compagnies républicaines de sécurité (CRS) qui accomplissent leurs obligations de service selon un rythme hebdomadaire lors du travail à résidence, et selon un rythme cyclique en déplacement.

Conçue pour offrir une certaine souplesse dans l'organisation des services, la diversité d'organisation du temps de travail dans la police nationale est toutefois démultipliée par la possibilité laissée aux services d'adapter leurs cycles de travail aux situations locales et même de les individualiser. Plusieurs missions d'audit diligentées par l'unité d'évaluation du temps de travail de l'inspection générale de la police nationale dressent le constat de la coexistence d'une multiplicité de cycles au plan local. Ainsi, il était par exemple observé :

- en 2017, au sein de la direction départementale de la sécurité publique du Rhône, que 255 cycles étaient en vigueur, soit 193 régimes hebdomadaires et 62 régimes cycliques ;

¹¹ Les vacances sont les temps quotidiens de service (de nuit, du matin ou de l'après-midi) auxquels sont soumis les fonctionnaires en régime cyclique.

- en 2019, au sein de la direction régionale de la police judiciaire de Lille, que sur 340 postes, on dénombrait 31 cycles de travail, dont 16 étaient individualisés. Deux cycles n'étaient prévus par aucun texte réglementaire (que ce soit par l'instruction générale relative à l'organisation du travail dans la police nationale ou par le règlement général d'emploi de la police nationale) ;
- en 2018, au sein de la direction départementale de la sécurité publique de l'Aube, 49 cycles de travail étaient recensés, 11 régimes cycliques et 38 régimes hebdomadaires parmi lesquels 19 étaient individualisés.

Autre exemple très caractéristique, la direction de l'ordre public et de la circulation de la préfecture de police de Paris comptait 5 342 agents au 31 octobre 2019, dont 70 % relevaient d'un régime cyclique. Cette direction proposait 18 régimes cycliques dont la majorité n'étaient prévus par aucun texte réglementaire, auxquels il fallait encore ajouter les nombreux régimes personnalisés. Ces cycles personnalisés fonctionnaient sur la base des cycles les plus usités avec des variations de bornages horaires relatifs aux situations particulières des agents (personnels à ménager, temps partiel, mi-temps thérapeutique, temps plein nécessitant des horaires spécifiques). Au total, on dénombrait, en mars 2019, 577 cycles de travail au sein de cette direction.

Sollicitée dans le cadre de la présente enquête, la mission temps de travail de la direction des ressources et des compétences de la police nationale ne peut fournir, à partir du progiciel du temps de travail GEOPOL, le nombre de cycles de travail appliqués dans les différentes directions et services territoriaux de la direction générale de la police nationale. Le nombre de cycles paramétrés dans l'outil est disponible (soit 2 785 régimes cycliques et 14 451 régimes hebdomadaires), mais cette donnée, qui ne constitue pas un recensement exhaustif et n'intègre pas les cycles individualisés, est difficilement exploitable.

2 - Des dérogations à la durée annuelle de travail de 1 607 heures

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 prévoit que la durée annuelle du temps de travail peut être réduite par rapport à la référence de 1 607 heures. Ces dérogations, qui doivent être prévues par arrêté¹², sont la contrepartie de sujétions imposant par ailleurs de moindres garanties en termes de repos ou des durées journalières ou hebdomadaires de travail plus longues. Dans son rapport de 2019 relatif aux régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État, l'inspection générale des finances avait recensé, hors enseignants, un minimum de 310 000 agents travaillant moins de 1 607 heures par an.

Par exemple, la durée annuelle de travail effectif de référence est inférieure à 1 607 heures pour certains services des ministères économiques et financiers, relevant notamment de la Douane ou des ateliers de la Monnaie de Paris. S'ajoutent aux dérogations indiquées dans le tableau ci-après d'autres mesures pouvant conduire à diminuer le temps de travail annuel des agents : jours de fractionnement¹³, jours de congés légaux résultant de dispositions particulières (jour de la Saint-Etienne et Vendredi saint en Alsace-Moselle, journée de commémoration de l'abolition de l'esclavage dans les départements d'outre-mer), autorisations d'absence, etc.

¹² Arrêté du ministre intéressé, du ministre de la fonction publique et du ministre du budget.

¹³ Des jours supplémentaires sont accordés lorsque l'agent prend un nombre minimum de jours de congés entre le 1^{er} novembre et le 30 avril.

**Tableau n° 1 : dérogations à la durée annuelle de travail de 1 607 heures
au sein des ministères économiques et financiers**

<i>Direction / établissement</i>	Affectation	Durée de travail annuelle
<i>Direction générale des douanes et droits indirects</i>	Branche surveillance	1 563 h
	Bureaux de la garantie	1 572 h
	Plateformes aéroportuaires parisiennes (Roissy / Orly)	1 540 h
	Informaticiens en travail posté	1 537 h
<i>La Monnaie de Paris</i>	Ateliers centraux du monnayage et du conditionnement (Pessac)	1 526 h
	Ateliers de fabrication des flans (Pessac)	1 482 h

Sources : secrétariat général des ministères économiques et financiers et direction générale des douanes et droits indirects

Outre ces dérogations, un système de « durée équivalente à la durée légale » peut être mis en place pour certaines missions impliquant un temps de présence supérieur au temps de travail effectif. Dans les ministères économiques et financiers, il s'agit des chauffeurs du service automobile de l'administration centrale¹⁴ et des veilleurs de nuit de la direction générale des finances publiques¹⁵. Pour les agents des douanes embarqués à bord d'un patrouilleur garde-côtes et affectés à des missions de contrôle, de surveillance, de maintenance, de police et d'assistance en mer, le décret n° 2007-1456 du 10 octobre 2007 relatif aux horaires d'équivalence applicables aux emplois de certains agents en fonction dans les services relevant de la direction générale des douanes et droits indirects a également posé un principe d'équivalence pour les missions en mer.

Dans la police nationale, la durée annuelle théorique de travail est également très variable. En effet, elle diffère selon les régimes en fonction de la durée programmée de chaque vacation ainsi que des repos spécifiques et des jours auxquels ceux-ci ouvrent droit dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

L'examen des différents régimes et cycles de travail laisse apparaître qu'une fois déduits les droits à repos, hebdomadaires ou de cycle, les congés annuels, les jours fériés, les jours d'aménagement et de réduction du temps de travail, mais aussi les repos de pénibilité spécifique, la durée théorique annuelle moyenne diffère sensiblement pour être soit supérieure, soit inférieure à la durée légale de 1 607 heures. La durée réelle de temps de travail pour les régimes hebdomadaire et cyclique ressort ainsi dans les conditions suivantes :

¹⁴ 56 heures par semaine sont équivalentes à 38 h et 6 minutes.

¹⁵ 50 heures par semaine sont équivalentes à 38 heures et 30 minutes.

Tableau n° 2 : durée moyenne théorique de temps de travail des fonctionnaires de police en 2018 selon les régimes de travail

En heures et en minutes	Régime hebdomadaire				Régime cyclique (de jour)			
	40 h 30	39 h 25	39 h	38 h	4/2 classique	4/2 compressé	Vacation forte	Cycles binaires
Durée moyenne annuelle réelle	1 667 h 36	1 655 h 44	1 669 h 20	1 671 h 40	1 542 h 37	1 568 h 08	1 552 h 08	1 601 h 25 1 600 h

Source : Cour des comptes et données du rapport de l'inspection générale des finances « Régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique d'État »

Dans la fonction publique territoriale comme dans la fonction publique hospitalière, de nombreux rapports des chambres régionales et territoriales des comptes signalent encore des cas dans lesquels des établissements publics hospitaliers ou des collectivités territoriales cumulent un régime dérogatoire de temps de travail inférieur à 1 607 heures par an et la réalisation d'un important volume d'heures supplémentaires.

L'exemple de la commune d'Arcachon

Le cas de la commune d'Arcachon, récemment contrôlée par la CRC de Nouvelle-Aquitaine, est de ce point de vue caractéristique de pratiques observées dans nombre de collectivités. Une délibération du 14 décembre 2001 y a fixé le temps de travail des agents municipaux à 35 heures par semaine et à 1 600 heures par an, sauf pour les policiers municipaux (32 heures) ; elle a été complétée, trois ans plus tard, par une délibération du 17 décembre 2004 qui a ajouté une journée de travail supplémentaire au titre de la journée de solidarité. Toutefois, la durée normale annuelle du temps de travail des agents n'y est que de 1 537 heures du fait de l'attribution aux agents, selon les années, de neuf ou dix jours de congés supplémentaires non prévus par la réglementation : 27 jours de congés annuels, hors jours de fractionnement, au lieu des 25 réglementaires, trois jours précédant un jour de fête, la fête d'Arcachon (25 mars), trois ou quatre ponts.

La fixation à un niveau aussi faible de la durée annuelle du temps de travail favorise mécaniquement la constatation d'heures supplémentaires. Compris entre 12 et 16 jours par an et par agent selon les années entre 2012 et 2017, leurs volumes redoublent, à partir de 2012, en raison, selon la ville, des contraintes du plan Vigipirate et de la compensation de la suppression de la prime spéciale individuelle de sujétion (PSIS). En 2017, le nombre d'heures supplémentaires par agent dans cette commune était de 116 heures ; 50 % des agents ont effectué des heures supplémentaires.

À l'inverse, certains fonctionnaires relèvent d'un régime spécifique applicable aux personnels chargés soit de fonctions d'encadrement, soit de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée, appelé régime au forfait. Il est caractérisé par un décompte du temps de travail en jours et non en heures, car le décompte horaire du temps de travail de ces agents n'est pas adapté à leurs sujétions spécifiques, et par une obligation de travail de 208 jours par an ; un forfait de 20 jours de réduction du temps de travail est établi sur la base d'une charge horaire moyenne de 7 h 40. Dans le rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, dit « rapport

Laurent » de 2016¹⁶, la situation des cadres au forfait est jugée préoccupante, du fait d'un temps de travail excessif, très au-delà des limites prévues par le droit national et européen qui reste pourtant applicable aux agents au forfait.

C - Le cas particulier des enseignants et des enseignants-chercheurs, dont le temps de travail ne peut être intégralement décompté

Le temps de travail des enseignants du second degré de l'éducation nationale, professeurs dans les collèges et les lycées (lycées d'enseignement général et technologique, lycées professionnels et lycées agricoles), est régi par des règles spécifiques prévues par le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré. Ce décret dispose que les enseignants concernés, « *dans le cadre de la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail et dans celui de leurs statuts particuliers respectifs* », sont tenus d'assurer un service d'enseignement dont les *maxima* hebdomadaires sont par exemple de 15 heures pour les enseignants agrégés et de 18 heures pour les enseignants certifiés et professeurs de lycée professionnel.

Le même décret prévoit par ailleurs, en plus du temps de travail devant élèves décliné par les obligations réglementaires de service (ORS) précédemment exposées, des « *missions liées au service d'enseignement qui comprennent les travaux de préparation et les recherches personnelles nécessaires à la réalisation des heures d'enseignement, l'aide et le suivi du travail personnel des élèves, leur évaluation, le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation en collaboration avec les personnels d'éducation et d'orientation, les relations avec les parents d'élèves, le travail au sein d'équipes pédagogiques constituées d'enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire* ».

Aucune quotité de temps de travail n'est précisée pour ces activités, mais il résulte de la lecture combinée des différents paragraphes de l'article 2 du décret que le temps de travail applicable à l'ensemble de la fonction publique, soit 1 607 heures par an, s'applique également aux enseignants, sachant que seul le temps de travail devant élève est décompté (soit par exemple pour un professeur certifié 18 heures par semaine sur 36 semaines par année scolaire, ce qui représente en théorie 648 heures par an), le temps dévolu aux autres activités énoncées par le décret étant donc de 959 heures dans l'année (soit l'écart entre la durée de 1 607 heures et la durée de présence devant les élèves), qui peuvent faire l'objet d'un décompte précis¹⁷.

¹⁶ Philippe Laurent, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, rapport à la ministre de la fonction publique, mai 2016.

¹⁷ La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a réalisé, pour la dernière fois en 2013, une enquête qui tente de restituer de manière plus complète le temps de travail effectif des enseignants. D'après ces travaux, celui-ci serait, pour un enseignant certifié du second degré, de 42 h 53 par semaine, dont 20 heures 04 passées avec les élèves et 22 h 48 non passées avec des élèves, dont 14 heures 02 à domicile. Ces chiffres ne prennent pas en compte 19 jours travaillés sur les vacances scolaires. Cf. *Note d'information de la DEPP* n° 13.13, juillet 2013.

Les professeurs qui exercent exclusivement dans les classes préparatoires aux grandes écoles bénéficient d'un régime spécifique, leurs obligations réglementaires de service étant réduites et ajustées en fonction du nombre d'élèves et du niveau. Elles s'échelonnent de 8 à 11 heures hebdomadaires en fonction des situations¹⁸.

Ces éléments de définition du cycle de travail des enseignants du second degré sont importants car les heures supplémentaires qu'ils accomplissent sont identifiées strictement à celles réalisées devant élèves au-delà de leurs obligations réglementaires de service. Ainsi pour un enseignant certifié, sera considérée comme une heure supplémentaire toute heure devant élèves effectuée en sus des 18 heures hebdomadaires prévues par son statut¹⁹.

Trois catégories d'heures supplémentaires coexistent pour les enseignants. Les heures supplémentaires année (HSA) sont des heures inscrites dans le service des enseignants pour toute l'année et qui complètent leur emploi du temps. Ces heures hebdomadaires, une fois attribuées à l'enseignant en début d'année, sont donc répétées 36 fois, autant que le nombre de semaines d'enseignement. Par conséquent une HSA correspond à 36 heures supplémentaires. Les heures supplémentaires effectives (HSE) sont des heures attribuées par les chefs d'établissement pour soutenir des actions spécifiques et ponctuelles, dont la caractéristique commune doit être l'exercice devant élèves. Il existe enfin des heures dites d'interrogation, qui sont prélevées sur les contingents d'HSE et permettent d'assurer les interrogations orales des élèves des classes préparatoires aux grandes écoles, en fonction d'un barème prévu par voie réglementaire, qui dépend essentiellement du nombre d'élèves inscrits et des concours susceptibles d'être présentés.

Dans le cas des enseignants-chercheurs, le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences prévoit que leur temps de travail de référence est constitué environ pour moitié de leur activité de recherche et pour moitié des heures d'enseignement, fixées à 128 heures de cours ou 192 heures de travaux dirigés par an, qui, compte tenu du référentiel national d'équivalence, « comptent » pour 806 heures²⁰. Le décret du 6 juin 1984 prévoit par ailleurs que « lorsqu'ils accomplissent des enseignements complémentaires au-delà de leur temps de travail tel qu'il est défini au présent article, les enseignants-chercheurs perçoivent une rémunération complémentaire dans les conditions prévues par décret ».

¹⁸ Les dispositions spécifiques aux classes préparatoires résultent de la lecture combinée des articles 6 et 7 du décret 50-581, 6 du décret 50-582 et de la circulaire 2004-056 du 29 mars 2004. Elles prévoient les dispositions suivantes :

Classe ayant un effectif de	1 ^{ère} année	2 ^e année
plus de 35 élèves	9 heures	8 heures
20 à 35 élèves	10 heures	9 heures
moins de 20 élèves	11 heures	10 heures

¹⁹ Comme on le verra plus loin, ces obligations de service théoriques peuvent en outre être réduites dans certaines circonstances, pour tenir compte de sujétions particulières liées notamment au contexte ou au niveau d'enseignement.

²⁰ Il résulte du référentiel national d'équivalence des heures approuvé par l'arrêté du 31 juillet 2009 qu'une heure de cours et une heure de travaux dirigés correspondent à respectivement 6,3 et 4,2 heures de travail effectif.

II - Des modalités de compensation qui diffèrent selon les administrations

Les décrets relatifs au temps de travail dans la fonction publique prévoient deux modalités principales de compensation des heures supplémentaires effectuées : la récupération, qui est désignée comme la norme au moins pour les fonctions publiques de l'État et territoriale, et l'indemnisation, qui est censée n'être retenue que par défaut. Pour la fonction publique hospitalière, le décret ne prévoit pas de préférence entre ces deux modes de compensation. Dans les faits, le choix des agents est largement tributaire des pratiques observées par ministère, par métier ou par type d'activité.

A - L'indemnisation des heures supplémentaires, outil d'attractivité pour certaines administrations

Bien que le décret du 25 août 2000 prévoie que les heures supplémentaires font, en première intention, l'objet d'une compensation horaire, dans un délai fixé par arrêté²¹ et qu'elles ne sont indemnisées qu'à défaut, un certain nombre d'administrations privilégient le paiement systématique des heures effectuées.

Cette indemnisation des heures supplémentaires est notamment réalisée par versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), versées aux agents des catégories B et C dans les conditions prévues par le décret interministériel n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Le montant de l'IHTS varie en fonction de la zone de résidence de l'agent, de son indice, de la valeur du point, du nombre d'heures supplémentaires effectuées dans le mois ainsi que de la période de réalisation de ces heures (nuit, dimanche, etc.)²². La rémunération des heures supplémentaires n'est cependant pas exclusivement réalisée en IHTS (cf. par exemple *supra* pour les enseignants du second degré).

Dans l'administration pénitentiaire également, contrairement à la lettre comme à l'esprit des textes qui définissent les régimes de compensation des heures supplémentaires, celles-ci sont systématiquement rémunérées, alors même qu'elles entrent structurellement dans le service des agents de surveillance en service posté (qui assurent la continuité de la surveillance de la détention dans les coursives et travaillent en roulement). Ils en font tous ou presque quatre par semaine puisqu'ils sont gérés sur des cycles hebdomadaires de 39 heures. Comme pour les enseignants,

²¹ Arrêté conjoint du ministre intéressé et des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

²² La rémunération horaire est déterminée en prenant pour base le montant du traitement brut annuel de l'agent concerné au moment de l'exécution des travaux, augmenté, le cas échéant, de l'indemnité de résidence. Le montant ainsi obtenu est divisé par 1 820. Cette rémunération horaire est multipliée par 1,25 pour les quatorze premières heures supplémentaires et par 1,27 pour les heures suivantes. L'heure supplémentaire est majorée de 100 % lorsqu'elle est effectuée de nuit, et des deux tiers lorsqu'elle est effectuée un dimanche ou un jour férié. Ces deux majorations ne peuvent se cumuler.

bien que pour des raisons différentes²³, l'impossibilité pour eux de récupérer les heures supplémentaires explique largement l'arbitrage réalisé en faveur de l'indemnisation.

Dans la fonction publique territoriale, la voie de l'indemnisation est également privilégiée. Bien que les textes indiquent clairement que la voie de la récupération doit être privilégiée (l'article 7 du décret du 14 janvier 2002 dispose que l'indemnisation est possible seulement « à défaut de compensation sous la forme d'un repos compensateur »), dans les faits le paiement d'une partie des heures supplémentaires apparaît indispensable lorsque les récupérations en temps ne sont pas compatibles avec la charge de travail ordinaire des agents.

La possibilité d'indemniser ces heures permet également d'éteindre définitivement la dette contractée à l'égard des agents sans bouleverser le fonctionnement quotidien des services. Elle évite le stockage des heures réalisées non indemnisées et oblige l'employeur à prévoir les crédits nécessaires pour faire face à la réalité du coût des missions et compétences exercées.

B - La compensation horaire, un principe largement détourné par la pratique du stockage au-delà de l'année

La voie normale de compensation des heures supplémentaires est la récupération en temps. Le plus souvent la récupération intervient dans un délai inférieur à un mois, et de nombreuses administrations prévoient que les heures supplémentaires doivent être récupérées dans l'année, sous peine d'être perdues. Des mécanismes d'écêtement sont également parfois mis en place, fondés sur la définition d'un plafond mensuel, seuil au-delà duquel les heures réalisées sont écâtées, c'est-à-dire perdues pour les agents. C'est par exemple le cas au sein de la direction générale des finances publiques, dans le cadre d'un régime de temps de travail variable.

D'autres administrations à l'inverse privilégient la voie de la compensation horaire, en offrant le cas échéant la possibilité de capitaliser les heures supplémentaires effectuées dans l'hypothèse où elles ne peuvent pas être récupérées.

1 - Le cas de la police nationale

Dans la police nationale, la prise de repos compensateurs constitue la modalité de droit commun de liquidation des heures supplémentaires. À titre subsidiaire, ces services supplémentaires peuvent être indemnisés, sur décision du ministre. Le montant de l'indemnité est fixé à un taux horaire unique s'élevant à 12,47 €²⁴.

Les textes qui définissent les régimes de travail dans la police nationale précisent que « sous réserve des nécessités du service », ces repos doivent être pris dans l'année civile au cours de laquelle ils ont été acquis. S'agissant des repos qui compensent les permanences et les astreintes – lorsqu'elles ne sont pas indemnisées –, ils doivent être récupérés dans la semaine qui

²³ Le manque d'effectifs dans l'administration pénitentiaire est ancien et aggravé lors de l'ouverture de nouveaux établissements puisque l'organisation de travail des agents en service posté (assurant la garde des personnes détenues) est fondée sur 39 heures hebdomadaires (intégrant quatre heures supplémentaires), du fait notamment du manque d'attractivité du métier.

²⁴ L'article 3 du décret du 3 mars 2000 précise que le taux horaire de l'indemnité correspond au 1 820^e du traitement annuel brut soumis pour pension afférent à l'indice brut 342, multiplié par 1,25.

suit l'accomplissement de ces deux types de services supplémentaires. Dans les faits ces dispositions ne sont pas suivies par les agents, ce qui conduit à la capitalisation, année après année, d'un volume d'heures supplémentaires ni récupérées ni indemnisées.

L'indemnisation forfaitaire constitue la deuxième modalité de liquidation des heures supplémentaires. Elle est de droit pour les astreintes. À défaut de crédit disponible, l'astreinte ouvre le droit à repos compensateur. En 2018, 9,6 M€ ont été consacrés au paiement des astreintes, soit 16,4 % de moins qu'en 2017. L'enveloppe de 2019 devrait cependant retrouver le niveau de 2017.

À titre subsidiaire, la conversion des heures supplémentaires en jours placés sur un compte épargne temps (CET), à raison de l'équivalent de 5 jours par an, constitue une troisième modalité de liquidation. Ce transfert des heures supplémentaires ouvre droit à une indemnisation indirecte. Il est en effet possible de recourir à l'indemnisation de tout ou partie des jours placés sur le CET, au-delà du seuil de 15 jours²⁵. En 2018, les agents du corps d'encadrement et d'application de la police nationale (CEA) ont placé 1,2 million d'heures sur leur CET.

Le régime d'heures supplémentaires des compagnies républicaines de sécurité (CRS)

Il existe deux modalités d'accomplissement des services supplémentaires pour les CRS.

Les services supplémentaires engendrés par l'exécution de missions ponctuelles liées à l'ordre public sont indemnisés. La direction centrale des CRS parle alors « *d'heures supplémentaires* », qui sont rémunérées par l'intermédiaire de l'indemnité pour service supplémentaire des fonctionnaires actifs (ISSFA), dont le taux horaire, uniforme pour tous les agents qui en bénéficient quel que soit leur grade, est de 12,47 €. Le montant de l'indemnisation est calculé au temps pour temps, à l'exclusion de toute majoration.

Les autres services supplémentaires ouvrent droit à des repos compensateurs et sont qualifiés « d'heures récupérables ». L'essentiel des heures récupérables des CRS provient du report de repos en déplacement. En effet, en déplacement, le régime de travail des CRS prévoit qu'un seul jour de repos, par période de sept jours, est accordé au lieu d'emploi. Le second jour légal est restitué au retour à la résidence administrative²⁶, sans majoration horaire. L'unité est ainsi neutralisée pendant la durée nécessaire à l'octroi des repos différés. Les autres cas de services supplémentaires non rémunérés peuvent faire l'objet de compensations horaires. Un rappel est par exemple compensé à hauteur de 150 % lorsqu'il interrompt un repos compensateur et à hauteur de 200 % pour un repos légal.

2 - Le cas de la fonction publique hospitalière

Les établissements publics hospitaliers privilégient majoritairement la récupération des heures supplémentaires sur le paiement, pour des raisons budgétaires et de régulation du temps de travail. L'enquête quantitative réalisée par la Cour montre qu'il s'agit d'une particularité de la fonction publique hospitalière par rapport à la fonction publique territoriale. Alors que dans cette dernière, la majorité des heures supplémentaires réalisées sont indemnisées, moins de 30 % le sont dans la fonction publique hospitalière. Le solde est soit récupéré soit stocké. Les heures stockées peuvent d'ailleurs être considérées comme des heures ayant vocation à être récupérées

²⁵ Il s'agissait de 20 jours avant le 1^{er} janvier 2019.

²⁶ Arrêté du 30 septembre 2011 relatif aux modalités d'exécution du service des unités et services relevant de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité.

(l'établissement ayant fait le choix de ne pas payer). Il faut souligner que les établissements de santé pratiquent peu l'écêtement, contrairement à d'autres administrations.

Le choix de la récupération et du stockage ne signifie pas pour autant que ces heures supplémentaires n'engendreront pas de coût : l'alimentation d'un CET pourra conduire indirectement à les indemniser ; leur déstockage dans le cadre d'une mobilité²⁷ ou d'un départ en retraite pourra justifier des recrutements complémentaires ou anticipés ; l'incapacité de l'établissement à en assurer la récupération pourrait *in fine* le placer dans la quasi-obligation de payer. L'existence d'un stock glissant d'heures supplémentaires non récupérées orienté à la hausse pose donc une réelle problématique de dette sociale dont la gestion par les établissements tend à être différée, essentiellement faute de moyens budgétaires.

III - Un recensement partiel, centré sur les heures indemnisées

Concernant la fonction publique de l'État, les données collectées sont globalement fiables pour les heures supplémentaires indemnisées mais très lacunaires pour les autres. Le défaut de fiabilité des outils de remontée d'information sur la réalisation et les mécanismes de compensation des heures supplémentaires dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière a en revanche nécessité la réalisation d'une enquête quantitative *ad hoc* pour permettre la production de données agrégées. Les données présentées ci-après concernent la période 2010-2018.

A - Dans la fonction publique de l'État, 1,6 Md€ d'heures payées et un volume d'heures supplémentaires non rémunérées très important dans certains ministères

1 - Les heures supplémentaires payées

Au sein de la fonction publique de l'État, la seule information globale disponible concerne les heures supplémentaires indemnisées. En effet, les heures supplémentaires réalisées et récupérées sont, au mieux, recensées dans chacun des systèmes d'information et de gestion des ressources humaines (SIRH) des ministères. Dans de nombreux cas, lorsque le SIRH n'est pas associé à un système de pointage, la gestion du temps de travail se fait au niveau local, sans consolidation ministérielle.

Sauf mention contraire, les développements figurant ci-après sont issus de l'exploitation par la Cour des comptes des fichiers de paie des agents publics, en prenant en compte le même périmètre que celui retenu par la DGAFP dans son rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

²⁷ Il s'agit là d'une spécificité de la fonction publique hospitalière par rapport à la fonction publique de l'État : le changement d'établissement conduit à solder les compteurs d'heures supplémentaires.

Difficultés rencontrées dans l'exploitation des fichiers de paie

Les fichiers de rémunération de l'ensemble des fonctionnaires de l'État rémunérés en paie sans ordonnancement préalable sont disponibles pour la réalisation de travaux d'instruction à la Cour depuis l'exercice 2010.

La première difficulté rencontrée dans le cadre des travaux conduits sur les heures supplémentaires a été l'identification des éléments de rémunération à prendre en compte pour réaliser les extractions. Une fastidieuse sélection parmi plus de 1 300 éléments de rémunération, au libellé parfois peu explicite, a été réalisée puis comparée au périmètre retenu par la DGAFP. 135 éléments de rémunération ont au total été identifiés. Les deux principales causes de ce foisonnement sont d'une part la multiplication de libellés différents par ministère, quand bien même les éléments de rémunération désignent une réalité commune, et d'autre part l'instabilité des libellés dans le temps, qui reflète parfois l'instabilité de la réglementation elle-même (par exemple des modifications dans les règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux et fiscaux peuvent conduire à des modifications de libellés).

La seconde difficulté a été de réaliser des travaux d'analyse sur les corps et grades concernés par les heures supplémentaires. Là encore, le foisonnement des libellés (et leur caractère parfois très sibyllin) dans la base paie de l'État est tel que les regroupements se sont avérés particulièrement difficiles, si ce n'est impossibles, à réaliser.

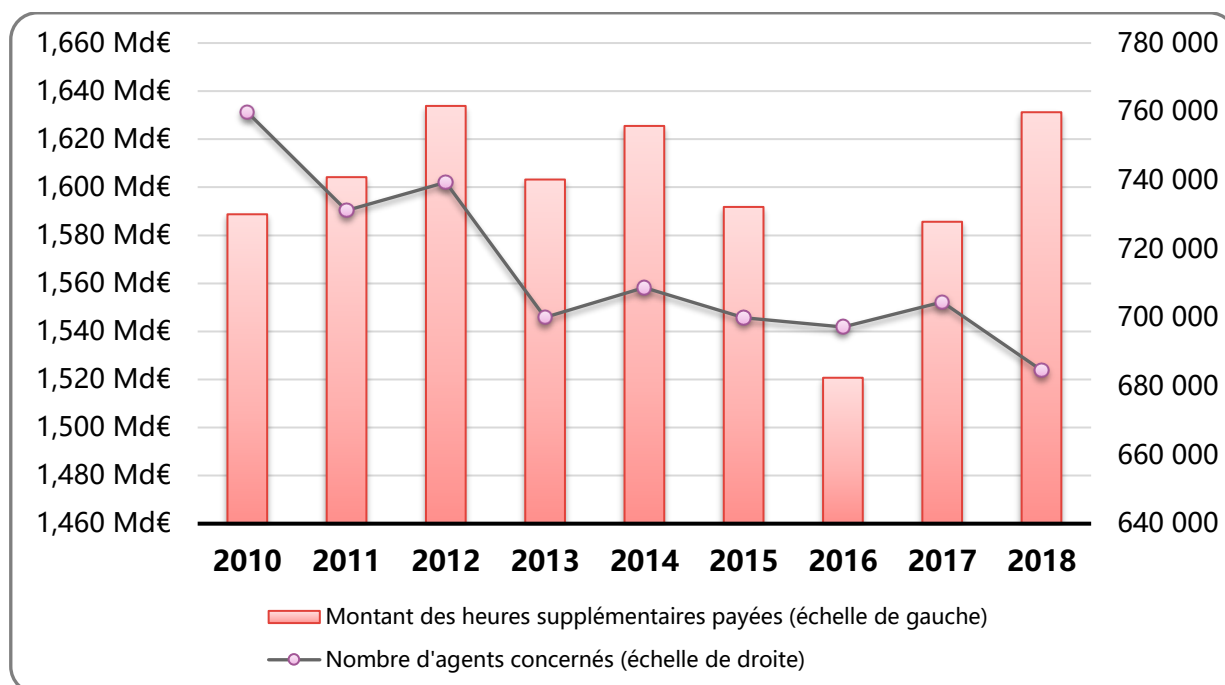
Ce constat plaide largement pour qu'un référentiel plus strict soit mis en œuvre au niveau interministériel, visant notamment à simplifier et réduire de manière drastique les libellés, qu'il s'agisse des éléments de rémunération ou des corps et grades.

Au sein de la fonction publique de l'État, sur le périmètre de la paie sans ordonnancement préalable²⁸ réalisée pour le compte de l'État au sens strict, c'est à dire en dehors des opérateurs, le volume total des heures supplémentaires payées représentait 1,6 Md€ en 2018. Ce montant représentait 2,68 % de l'ensemble de la masse salariale brute des ministères, mais 6,2 % de la masse salariale brute des seuls agents concernés. En d'autres termes, si les heures supplémentaires ne représentent qu'une part très modeste de la masse salariale de l'État, elles représentent en revanche 6,2 % de la rémunération des agents qui en bénéficient, lesquels ont perçu en moyenne 2 382 € d'heures supplémentaires dans l'année (cf. annexe n° 3).

L'analyse des fichiers de rémunération depuis 2010 montre la relative stabilité du phénomène : le volume d'heures supplémentaires payées n'a pas varié de manière très importante et reste globalement stable. La seule variation significative est intervenue entre 2014 et 2016, avec une baisse cumulée de 6,5 % sur deux exercices, entièrement expliquée par un effet de substitution liée à la création d'une nouvelle prime au ministère de l'éducation nationale (cf. *supra*).

²⁸ La paie sans ordonnancement préalable est la modalité de paiement principal des agents de l'État. Elle ne s'applique pas aux militaires payés sur avance de trésorerie solde (population non prise en compte dans le cadre de cette enquête), ni aux agents payés avec ordonnancement préalable (cas marginaux d'agents sans indice, de recrutement local en outre-mer ou à l'étranger, etc.).

Graphique n° 1 : heures supplémentaires payées et nombre de bénéficiaires dans la fonction publique de l'État, 2010 - 2018



Source : Cour des comptes, exploitation des fichiers de paie

L'analyse de la distribution des heures supplémentaires par tranche d'âge, par sexe et catégorie permet de préciser le profil des bénéficiaires d'heures supplémentaires. Il apparaît en premier lieu que ce sont les agents âgés de 30 à 50 ans qui en perçoivent le plus : les agents les plus jeunes en font à l'inverse peu, ainsi que, dans une moindre mesure néanmoins, les plus âgés, après 50 ans.

Tableau n° 3 : ventilation des heures supplémentaires par tranche d'âge, 2018

Tranches d'âge	Nombre d'agents touchants des heures supplémentaires	Nombre total d'agents	Pourcentage d'agents percevant des heures supplémentaires / tranche d'âge	Pourcentage d'agents touchant des heures supplémentaires / total	Montant des heures supplémentaires payées	Pourcentage des heures supplémentaires payées / total
jusqu'à 30 ans	72 078	257 536	28,0 %	10,5 %	125 105 733 €	7,7 %
entre 30 et 40 ans	176 864	436 704	40,5 %	25,8 %	386 169 599 €	23,7 %
entre 40 et 50 ans	247 459	600 369	41,2 %	36,1 %	608 362 576 €	37,3 %
après 50 ans	188 279	634 745	29,7 %	27,5 %	511 574 569 €	31,4 %
Total général	684 680	1 929 354	35,5 %	100,0 %	1 631 212 478 €	100,0 %

Source : Cour des comptes, exploitation des fichiers de paie

La distribution des heures supplémentaires par sexe montre une inégalité de répartition manifeste : 28,8 % des femmes perçoivent des heures supplémentaires, contre 46,8 % des hommes. En outre, le montant moyen d'heures supplémentaires versées aux hommes est nettement supérieur (2 652 € pour les seconds contre 2 122 € pour les premières), ce qui suggère que les hommes font des heures supplémentaires plus nombreuses que les femmes.

Tableau n° 4 : ventilation des heures supplémentaires par sexe, 2018

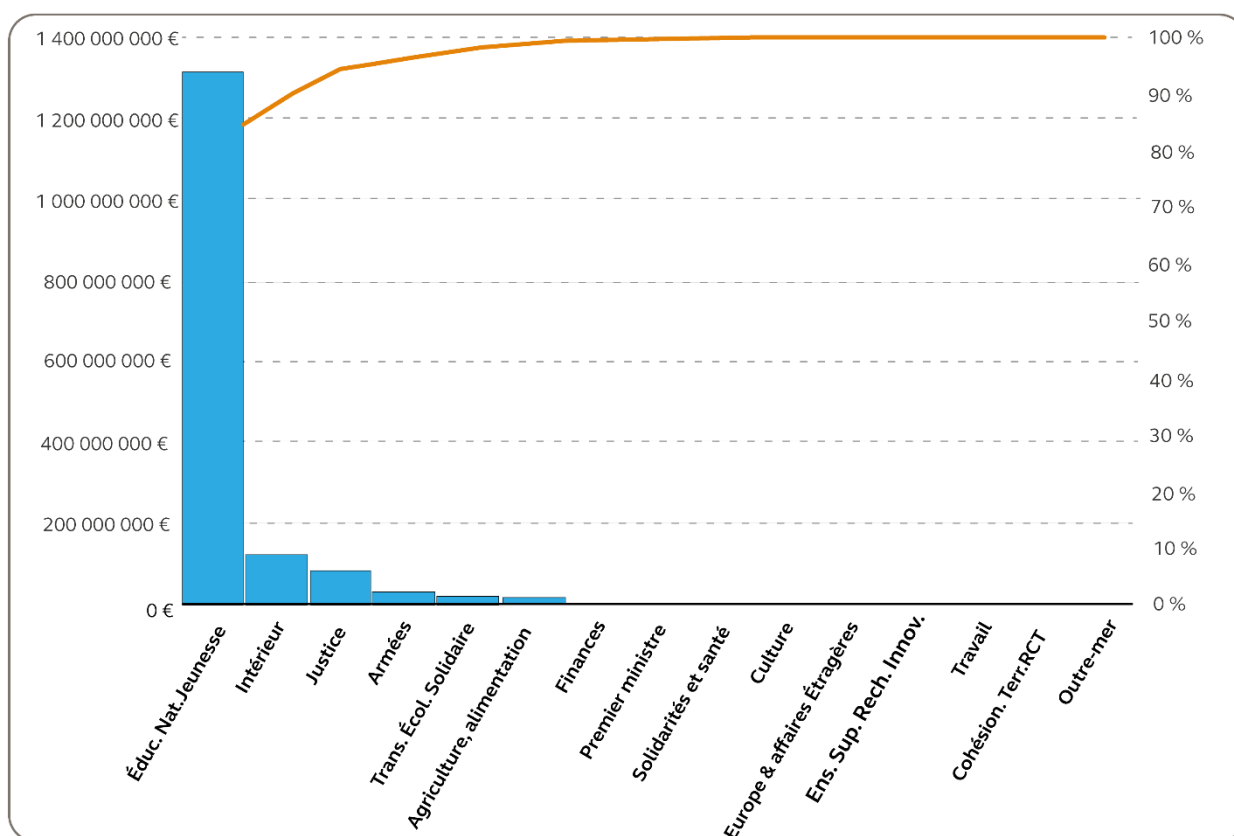
	Nombre d'agents touchant des heures supplémentaires	Nombre d'agents pour le ministère	Montant des heures supplémentaires payées	Montant moyen d'heures supplémentaires payées par agent	Proportion d'agents percevant des heures supplémentaires
Femmes	348 674	1 211 054	0,740 Md €	2 122 €	28,79 %
Hommes	336 006	718 300	0,891 Md €	2 652 €	46,78 %
Total	684 680	1 929 354	1,631 Md €	2 382 €	35,49 %

Source : Cour des comptes, exploitation des fichiers de paie

Enfin la répartition par catégorie des heures supplémentaires permet de montrer que ce sont les fonctionnaires de catégorie A et B qui en perçoivent le plus (cf. annexe n° 3). La présence massive d'agents de catégorie A pourrait surprendre de prime abord, car ils ne sont normalement pas susceptibles de toucher d'indemnités à ce titre (ils ne sont pas éligibles aux IHTS et sont plus souvent soumis à un régime de temps de travail au forfait), mais la prise en compte des enseignants, qui sont des agents de catégorie A, compense largement cette réalité.

Trois ministères sont particulièrement représentés et justifient à eux seuls 94 % du total des heures supplémentaires payées : le ministère de l'éducation nationale (80,8 % du total), le ministère de l'intérieur (8 %) et le ministère de la justice (5,6 %).

Graphique n° 2 : distribution des heures supplémentaires payées entre ministères, 2018



Source : Cour des comptes, exploitation des fichiers de paie

Sur la période 2010-2018, le montant total des heures supplémentaires a été relativement stable. Il a oscillé autour de 1,6 Md€. Les fluctuations principales du montant total reflètent pour l'essentiel les évolutions observées au sein du ministère de l'éducation nationale, avec une baisse notable en 2014 et 2015, due essentiellement au transfert d'heures supplémentaires vers une indemnité nouvellement payée, l'indemnité pour missions particulières (cf. *supra*).

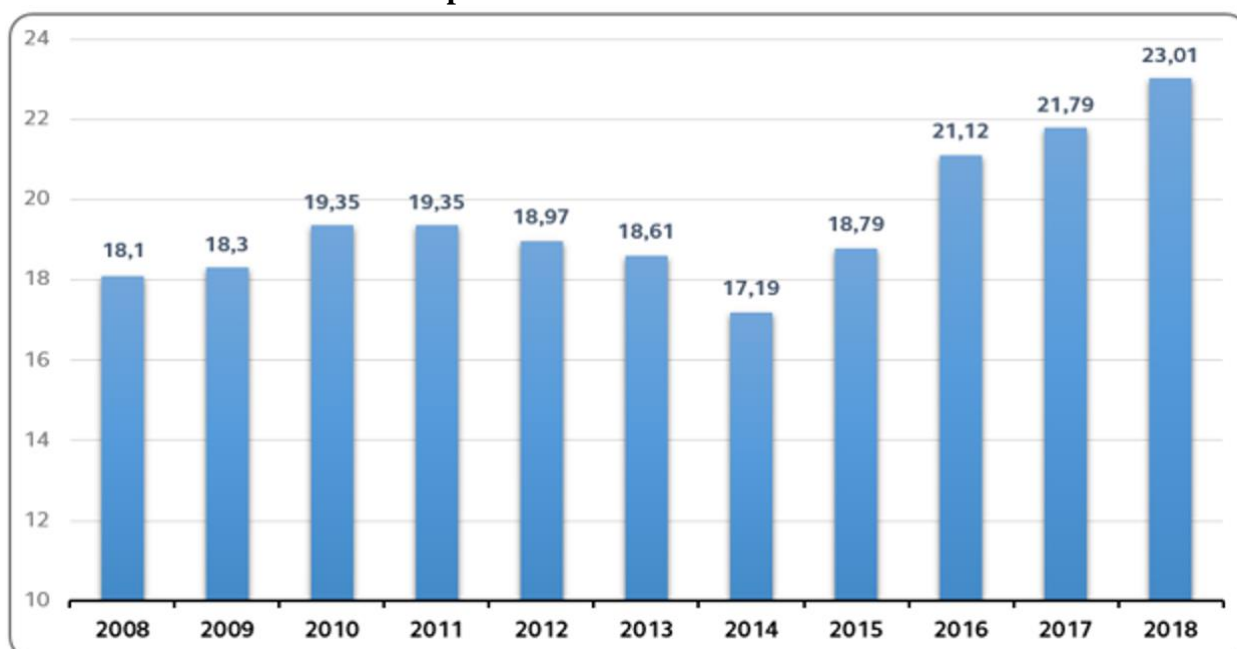
Dans les autres ministères, on peut observer une progression soutenue et très constante au sein du ministère de la justice, une évolution erratique autour des années 2012 et 2013 mais un montant

qui oscille peu autour de 135 M€ par la suite au ministère de l'intérieur et une diminution également constante pour le ministère de la transition écologique sur toute la période (cf. annexe n° 4).

2 - Les heures supplémentaires non indemnisées

Les heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées dans l'année sont parfois stockées. C'est en particulier le cas dans la police nationale, au ministère de l'intérieur, qui concentre l'essentiel des volumes d'heures supplémentaires stockées dans la fonction publique de l'État. Entre 2010 et 2018, le stock d'heures supplémentaires y a augmenté de 27,1 %, pour atteindre, au 31 décembre 2018, plus de 23 millions d'heures. Toutefois, l'évolution du stock apparaît discontinue sur la période.

Graphique n° 3 : évolution par année du stock d'heures supplémentaires dans la police nationale entre 2008 et 2018



Sources : Cour des comptes d'après direction des ressources et des compétences de la police nationale, mission temps de travail – direction générale de la police nationale

Ancien, le stock d'heures supplémentaires comptait déjà 18,1 millions d'heures en 2008. Après une augmentation entre 2008 et 2010 (+ 6,9 %), le stock a diminué jusqu'en 2014. En l'absence de données suffisamment fiables, d'outil de pilotage et d'analyse, la direction générale de la police nationale n'est pas en mesure de déterminer avec certitude les causes de cette diminution. Sans qu'un lien de cause à effet puisse être établi de façon certaine, il est à noter que la diminution du stock d'heures supplémentaires entre 2011 et 2014 (- 11,16 %) est concomitante à celle des effectifs de la police nationale, qui tous corps confondus sont passés en 2011 de 137 000 ETP à 130 576 en 2015 (soit une baisse de 4,7 %).

Le fléchissement du stock amorcé depuis 2011 a connu un coup d'arrêt en 2015, date à partir de laquelle le stock d'heures supplémentaires présente une évolution particulièrement dynamique (22,5 %). Le renforcement du plan Vigipirate au niveau « alerte attentat » et les restrictions de

congés décidées en conséquence sont les causes principales de cette augmentation. Par ailleurs, entre 2015 et 2016, un protocole transactionnel conclu avec les agents du service de la protection (SDLP) a abondé le stock de 1,2 million d'heures.

L'analyse de l'origine du stock d'heures supplémentaires s'avère délicate, aucune historicisation n'étant possible. Lors de la généralisation en 2009 et 2010 du progiciel GEOPOL, le logiciel de gestion des heures de travail de la police nationale, la reprise de données des heures supplémentaires des agents s'est effectuée sous une forme manuelle et déclarative. Par ailleurs, même après la mise en œuvre de GEOPOL, une décentralisation des saisies au niveau des brigades ou groupes d'enquêtes prévalait dans certains services, excluant par là-même tout contrôle interne. Dans ces conditions, la fiabilité d'une partie du stock apparaît assez faible. À ces difficultés, s'ajoute l'impossibilité technique de distinguer au sein du stock entre les heures réellement travaillées et les heures de repos compensateur majorées. Or, cette distinction apparaît absolument nécessaire au plan juridique notamment pour garantir les conditions d'une éventuelle indemnisation du stock d'heures.

Dans la pratique, l'augmentation du stock d'heures est le résultat de plusieurs phénomènes parmi lesquels le fort niveau d'engagement des forces. Par ailleurs, avec des effectifs parfois insuffisants dans les services et un niveau d'engagement des policiers très important, les marges de manœuvre pour permettre la récupération des repos sont faibles et difficilement conciliables avec les mécanismes de compensation en vigueur, particulièrement favorables. Le déséquilibre du système tend ainsi à s'autoalimenter. La non-activité des agents qui récupèrent une partie des heures dues conduit à imposer des services supplémentaires aux effectifs en activité et à produire un volume supérieur d'heures supplémentaires du fait des coefficients multiplicateurs en vigueur.

B - Dans la fonction publique territoriale, une préférence pour l'indemnisation, qui représentait 540 M€ en 2018

1 - Les données disponibles sont trop partielles et trop éclatées pour permettre une vision consolidée

Selon les données recueillies par la direction générale des collectivités locales dans le cadre de l'élaboration des rapports biannuels sur l'état des collectivités, considérées comme insuffisamment fiables pour être publiées par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 35,6 millions d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) auraient été payées en 2017, dont 70 % au niveau communal. Le montant correspondant n'est pas connu puisqu'il est fusionné avec celui des heures complémentaires versées, ce qui fausse la moyenne et rend cette donnée inexploitable.

L'année 2017 était, par ailleurs, la première pour laquelle des statistiques spécifiques relatives aux heures supplémentaires et complémentaires étaient demandées. Il n'y a donc pas de possibilité d'analyser la tendance sur les dernières années. Les données ne concernent en outre que les heures supplémentaires rémunérées et non celles réalisées.

La part des IHTS dans les dépenses brutes de rémunération de chaque collectivité est relativement faible mais néanmoins variable. Elle se situe par exemple entre 0,1 % et 2,1 % dans les collectivités visitées pendant l'instruction.

2 - Les résultats de l'enquête quantitative conduite par la Cour confirment le caractère très modeste du phénomène et la préférence des collectivités pour l'indemnisation

D'après les résultats de l'enquête *ad hoc* conduite par la Cour (cf. encadré ci-après), le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires payées par les collectivités territoriales s'élève à 540 M€ en 2018 pour une masse salariale chargée sur le même périmètre de 76 Md€. Le montant des IHTS représente donc 0,7 % de la masse salariale chargée des collectivités, 1,1 % de la rémunération brute des agents et 6,0 % des montants versés au titre de leur régime indemnitaire.

L'enquête quantitative sur les heures supplémentaires conduite auprès d'un échantillon de collectivités territoriales et des hôpitaux publics

L'objectif de cette étude était de produire une analyse des heures supplémentaires à partir de la constitution d'une base de données recueillies auprès d'un échantillon représentatif d'administrations qui ont été sollicitées à l'aide d'un outil de recensement de données.

Le recueil d'éléments statistiques revêt un enjeu particulier pour cette enquête compte tenu du manque de données disponibles. L'impossibilité de disposer d'un état des lieux complet sur la question, englobant les trois versants de la fonction publique, ne permettait pas de répondre pleinement à la demande du Parlement. Cette faiblesse du dispositif national de remontée d'informations a justifié le lancement d'une enquête quantitative *ad hoc*.

Concernant la fonction publique hospitalière, l'enquête a été adressée à l'intégralité des directions des hôpitaux de France métropolitaine (806 établissements publics de santé). Concernant les collectivités territoriales, étant donné que les communes sont au nombre d'environ 36 000 en France, il a été décidé de réaliser un échantillonnage. La direction générale des collectivités locales a fourni à la Cour un échantillon de 3 635 collectivités.

Sur les 806 hôpitaux de France métropolitaine interrogés, 278 ont fourni des réponses exploitables à tout ou partie des questions de l'enquête quantitative. Cela représente un taux de réponses exploitables de 34 %. Au regard du nombre important de réponses demandées aux hôpitaux et du caractère facultatif de l'enquête, ce taux est élevé et a permis un redressement assez précis.

Sur les 2 069 collectivités de France métropolitaine interrogées, 605 ont fourni des réponses exploitables à tout ou partie des questions. Cela représente un taux de réponses exploitables de 29 %. Ce taux est élevé au regard de la quantité de données demandées et du caractère facultatif de l'enquête. Néanmoins, à l'échelle de l'ensemble des collectivités territoriales, cela ne représente que 1,7 % des entités (mais 20 % en termes d'effectifs car les collectivités les plus importantes en termes d'agents ont toutes été questionnées). Un « calage sur marge²⁹ » a été appliqué afin que la somme des effectifs permanents et non permanents des collectivités atteigne bien 1,954 million d'agents.

En définitive, l'étude a permis de collecter des informations inédites sur les volumes d'heures supplémentaires réalisées pour l'ensemble de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, sur leur niveau de rémunération, mais aussi sur les heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées mais stockées.

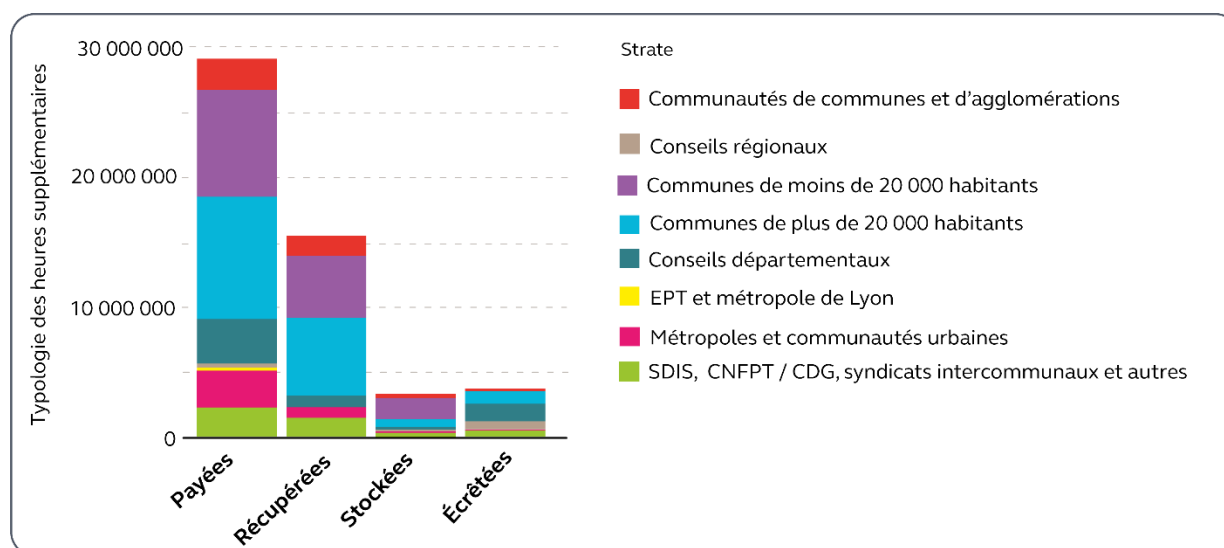
Pour le détail des résultats de l'étude, cf. annexe n° 2.

²⁹ Le « calage sur marge » est une technique qui permet de redresser un échantillon par pondération des individus.

Une très grande majorité des 540 M€ a été perçue par des agents de catégorie C : 463 M€ (soit 86 %), le reste par des agents de catégorie B. Pour les agents ayant perçu une indemnité au titre des heures supplémentaires, ces sommes ont représenté en 2018 en moyenne 1 021 € par agent de catégorie B et 829 € par agent de catégorie C. Toutes catégories confondues, une indemnisation moyenne de 837 € a été perçue en 2018 par chaque agent de la fonction publique territoriale ayant été indemnisé pour la réalisation d'au moins une heure supplémentaire. Moins d'un agent sur deux de la fonction publique territoriale a perçu des IHTS : 39 % des agents selon l'enquête. Si l'enjeu financier apparaît limité pour les collectivités dans leur ensemble, les enjeux à titre individuel peuvent être importants, notamment pour les agents de la filière technique, les IHTS pouvant représenter jusqu'à près du tiers de leur rémunération pour certains agents.

L'indemnisation est le mode de compensation des heures supplémentaires privilégié au sein de la fonction publique territoriale. Ainsi, en 2018, 56,3 % des heures supplémentaires réalisées ont été indemnisées, tandis que 30,1 % ont été récupérées, 6,5 % ont été stockées et 7,0 % ont été écrêtées.

Graphique n° 4 : typologie des heures supplémentaires réalisées en 2018 dans les collectivités territoriales



EPT : établissement public de territoire ; SDIS : service départemental d'incendie et de secours ; CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale ; CDG : centre de gestion.

Source : Cour des comptes, étude quantitative ad hoc sur les heures supplémentaires

Cette préférence pour l'indemnisation explique que le stock des heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées soit limité à 6,2 millions d'heures supplémentaires dans la fonction publique territoriale. Ce stock est à comparer avec celui de la fonction publique hospitalière, 18,3 millions heures pour deux fois moins d'agents.

Un élément peut nuancer le précédent constat : les heures sont écrêtées de manière non marginale (7 %) au sein de la fonction publique territoriale. Entre 2011 et 2018, le nombre d'heures supplémentaires écrêtées par agent a augmenté de 68 % au sein des collectivités ayant répondu au questionnaire.

C - Dans la fonction publique hospitalière, le montant des heures indemnisées représente 214 M€ et le volume d'heures stockées atteint 18 millions d'heures

1 - Les heures supplémentaires indemnisées : des volumes encore modestes mais orientés à la hausse

À partir des données existantes et en croisant trois sources différentes, il est possible de retenir un montant d'heures supplémentaires indemnisées annuellement compris entre 200 M€ et 240 M€ en 2018 (soit entre 9,0 et 9,6 millions d'heures sur la base d'un coût moyen de 25 €³⁰). L'étude quantitative *ad hoc* a permis de corroborer et de compléter ce constat.

Les données comptables des établissements offrent une première vision du sujet³¹. Elles souffrent néanmoins de deux faiblesses. D'une part, les comptes *ad hoc* ont été récemment créés, ce qui interdit tout suivi d'évolution antérieure. Il aura fallu en effet attendre 2016 pour disposer d'un plan comptable hospitalier intégrant des comptes de suivi des paiements réalisés au titre des « travaux supplémentaires » (comptes 641171, 641371 et 641571). D'autre part, ces mêmes comptes regroupent les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), qui sont de nature différente (cf. *supra*). Seuls les établissements disposent d'une information plus détaillée lorsqu'ils ont le cas échéant décidé de détailler leur plan de comptes.

Tableau n° 5 : montant indemnisé au titre de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)

	2016	2017	2018
Montant IFTS/IHTS	199 283 739,82 €	229 827 728,17 €	241 737 187,77 €

Source : données comptables des établissements / Cour des comptes

³⁰ Le coût moyen évalué par l'Atih est de 23 € en 2016 et 24 € en 2017. La Cour retient 25 € en 2018.

³¹ Données extraites par la Cour des comptes à partir de l'infocentre SPL-santé de la direction générale des finances publiques (flux CCI), elles ne comprennent pas la part patronale des charges sociales.

En 2018, le montant cumulé de l'IFTS et de l'IHTS s'est élevé à 241,7 M€, en augmentation de 21,3 % depuis 2016. Considérant la faible probabilité d'une hausse brutale des IFTS compte tenu des caractéristiques de cette indemnité, l'essentiel de l'augmentation provient sans doute de l'IHTS.

Les données extraites par la Cour sont cohérentes avec celles issues de la déclaration annuelle des données sociales (DADS)³² communiquées par la direction générale de l'offre de soins et extraites par la CNAV dans le cadre des travaux préparatoires à la défiscalisation des heures supplémentaires réalisés fin 2018. En 2016, seule année pour laquelle ces informations ont été transmises à la Cour, les « indemnités liées au dépassement du cycle de travail (y compris les heures supplémentaires) » se sont élevées à 190,6 M€ dans les établissements de santé (et à 13 M€ dans le secteur médico-social). Elles ne comprennent pas les IFTS ni les heures d'intervention en astreinte. En appliquant le taux de progression des IFTS et des IHTS réunies entre 2016 et 2018, on obtiendrait une somme de 231,2 M€ en 2018 pour les seules IHTS.

En tenant compte du périmètre de l'enquête, les données des bilans sociaux consolidés par l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (Atih) présentent des chiffres proches en termes d'ordre de grandeur, tout en étant inférieurs.

**Tableau n° 6 : montant indemnisé au titre des heures supplémentaires
(en €)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Données Atih</i>	93 570 841	144 476 741	121 773 655	145 545 222	164 033 910	179 035 537
<i>Données redressées</i>	93 570 841	151 170 170	144 049 384	153 964 403	176 874 864	203 600 358

Source : bilans sociaux Atih / Cour des comptes

Toutefois, en redressant ces mêmes données non plus sur le périmètre des bilans sociaux consolidés par l'Atih³³ mais sur l'ensemble des établissements publics de santé présents dans la statistique annuelle des établissements de santé, la Cour totalise 226,1 M€ en 2018. Il est à noter que ces données permettent de préciser que les infirmières et les aides-soignantes sont les principales catégories concernées par les heures supplémentaires.

Les mesures de défiscalisation semblent avoir eu un impact limité sur les pratiques des établissements dans la mesure où les heures supplémentaires sont davantage subies que choisies. Il convient néanmoins de rappeler que la défiscalisation des heures supplémentaires n'est pas sans impact sur l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale puisque l'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires depuis le 1^{er} janvier 2019 représente un coût de 1,8 Md€, lequel n'a d'ailleurs pas été compensé par l'État³⁴.

³² Les données de la DADS n'ont pu être exploitées par la Cour car les séries intégrées à l'infocentre Diamant présentaient un nombre trop élevé d'incohérences.

³³ Établissements ayant répondu au moins à une question du bilan social.

³⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Les heures supplémentaires récupérées : une absence totale de vision consolidée

Les heures supplémentaires dites « récupérées » doivent l'être dans le courant de l'année. Si elles répondent bien à la définition des heures supplémentaires (elles sont réalisées au-delà du cycle habituel de travail), elles ne conduisent pas nécessairement à dépasser le temps de travail annuel de référence. Ces heures ne sont pas toujours connues de la direction des ressources humaines de l'établissement puisqu'elles sont directement gérées par le cadre de proximité, au sein des services de soins.

Dans la plupart des établissements, la procédure de récupération est une opération neutre sur le plan budgétaire. En effet, les heures récupérées ne sont généralement pas majorées (contrairement aux heures supplémentaires payées). Une « surcompensation » semble toutefois exister dans certains établissements. Bien que conforme à la réglementation, cette surcompensation représente un coût supplémentaire pour l'établissement.

L'absence de vision consolidée sur l'évolution du nombre d'heures récupérées, peu problématique sur le plan budgétaire, l'est davantage sur le plan de la gestion et sur le plan social. En effet, une augmentation des heures récupérées est notamment le reflet d'une augmentation de la fréquence des changements dans les plannings des agents.

3 - Les heures supplémentaires stockées : une appréhension très partielle

Les heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées, « stockées » au 31 décembre, sont considérées comme une « bombe à retardement cachée » par le rapport Laurent³⁵. L'hétérogénéité est grande d'un établissement à l'autre. Ce constat est largement confirmé dans les hôpitaux rencontrés par la Cour dans le cadre de l'enquête. Le stock d'heures recensées dans un établissement a pu s'avérer plus important que celui d'un autre dont la masse salariale est six fois supérieure. Par ailleurs, ces diligences ont confirmé que certains établissements n'étaient pas en mesure de suivre ce stock.

Au niveau national, il semble que le stock soit orienté à la hausse. Sur la base des données de l'Atih (seule source retraçant nationalement cette information), le stock est passé de 10,3 millions d'heures en 2013 à 14,8 millions en 2018, avec un point haut de 15,4 millions atteint en 2017. Comme précédemment, la Cour a redressé ces données pour obtenir le chiffre de 16,6 millions d'heures supplémentaires ni récupérées ni indemnisées en 2018 au périmètre du bilan social consolidé par l'Atih, chiffre qui atteint 20,2 millions au périmètre de la statistique annuelle des établissements de santé (ensemble des établissements publics de santé).

4 - Des résultats confirmés par l'enquête quantitative conduite par la Cour

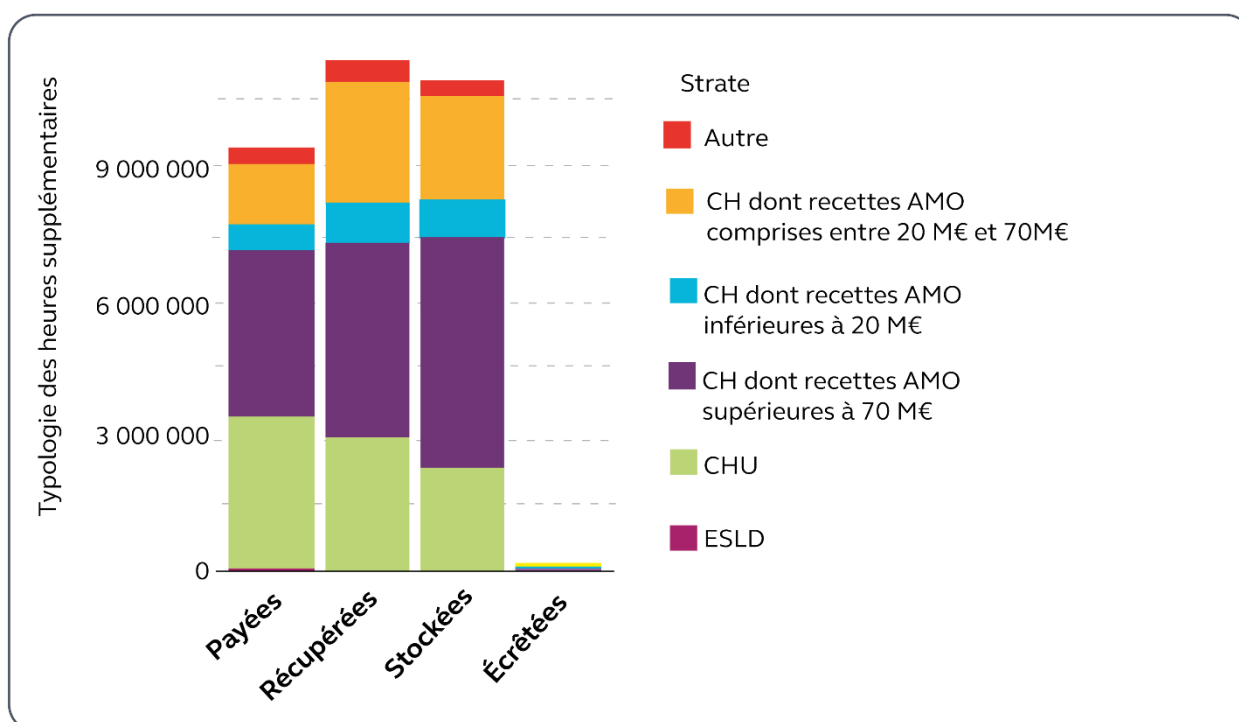
D'après les résultats de l'enquête conduite par la Cour, le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires payées par les établissements publics de santé s'élevait à 214 M€ en 2018 sur 39 Md€ de masse salariale chargée pour les personnels non médicaux. Le coût des IHTS pour les hôpitaux représente 0,6 % de leur masse salariale chargée ; la rémunération des IHTS représente 0,9 % de la rémunération brute des agents et 3,9 % du régime indemnitaire des agents.

³⁵ Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, établi par P. Laurent, mai 2016.

Une très grande majorité des 214 M€ a été perçue par des agents de catégorie A (catégorie comportant notamment les infirmiers) et C (catégorie comportant notamment les aides-soignants) : 119 M€ (soit 56 %) par les agents de catégorie A, 65 M€ (30 %) par ceux de catégorie C et le reste par ceux de catégorie B. Pour les agents ayant perçu une indemnité pour avoir effectué au moins une heure supplémentaire, ces sommes représentaient en 2018 en moyenne 745 € par agent de catégorie A, 601 € par agent de catégorie B et 389 € par agent de catégorie C. Toutes catégories confondues, une indemnisation moyenne de 578 € a été perçue en 2018 par chaque agent de la fonction publique hospitalière ayant été indemnisé pour avoir effectué au moins une heure supplémentaire.

Bien plus que dans la fonction publique territoriale, la compensation des heures supplémentaires est principalement réalisée par la récupération et le stockage au sein de la fonction publique hospitalière. Ainsi, en 2018, 29,5 % des heures supplémentaires réalisées ont été indemnisées, tandis que 35,6 % ont été récupérées, 34,3 % stockées et 0,5 % écrêtées.

Graphique n° 5 : typologie des heures supplémentaires réalisées en 2018 dans la fonction publique hospitalière



CH : centre hospitalier. CHU : centre hospitalier universitaire. ESLD : établissement de soins de longue durée. AMO : assurance maladie obligatoire.

Source : Cour des comptes, enquête quantitative sur les heures supplémentaires

Le choix de stocker massivement les heures supplémentaires effectuées a conduit à la constitution d'un passif social représentant 18 530 000 heures supplémentaires dans la fonction publique hospitalière en 2018, contre 6 162 000 heures pour deux fois plus d'agents dans la fonction publique territoriale. Le stock d'heures supplémentaires par agent au sein de la fonction publique hospitalière est donc six fois plus élevé qu'au sein de la fonction publique territoriale.

Les heures supplémentaires : éléments de comparaison avec le secteur privé

D'après les données de l'Insee³⁶, en 2014, 29,2 % de l'ensemble des salariés et fonctionnaires effectuaient des heures supplémentaires, pour un montant annuel moyen de rémunération de 2 259 €. Ce chiffre était un peu moins élevé pour les administrations publiques (21,9 % pour un montant moyen de 1 453 €), mais plus élevé pour les enseignants (38,1 % pour 2 602 €).

Ces données moyennes masquent en réalité une grande diversité de situations en fonction des secteurs d'activité. Le nombre d'heures supplémentaires est en effet nettement supérieur à la moyenne dans l'industrie (35,7 % des salariés y font des heures supplémentaires pour un montant annuel moyen de 1 941 €) et la construction (55,5 % des salariés, montant annuel moyen de 2 849 €). À l'inverse le secteur tertiaire marchand est nettement moins concerné (28,9 % des salariés, pour un montant annuel moyen de 2 570 €, mais 44,8 % des salariés du sous-secteur commerce et restauration), tout comme le secteur « *administration et autres services* » (24,1 % des salariés, pour un montant annuel moyen de 1 913 €).

Toujours d'après les données de l'Insee³⁷, en 2016, dans le secteur privé, les salariés effectuant des heures supplémentaires en font en moyenne 114 heures par an pour un montant moyen de 1 872 €. Là encore ce chiffre masque d'importantes disparités entre secteurs d'activité : de 161 heures par an par exemple dans le secteur « *transport et entreposage* » ou 166 heures par an dans le secteur « *hébergement et restauration* » à seulement 66 heures pour le secteur « *activités financières et d'assurance ; activités immobilières* ».

Enfin la rémunération des heures supplémentaires ou complémentaires représentait en 2016 pour le secteur privé 2,1 % de la rémunération brute totale. Pour les salariés qui en réalisent, les heures supplémentaires ou complémentaires représentent 6 % de leur rémunération brute totale³⁸.

CONCLUSION

Les heures supplémentaires dans la fonction publique sont définies comme les heures réalisées par les agents en dehors des bornes normales de leur cycle de travail. Or, la nécessité d'adapter la disponibilité des ressources pour assurer la continuité des services publics, notamment sur des horaires atypiques, et la variété également très grande des contraintes d'ouverture et d'accessibilité des mêmes services publics, expliquent en large part la multitude des cycles de travail mis en place dans les administrations.

Cette multiplicité des situations et des cycles de travail explique que certains agents réalisent des heures supplémentaires tout en étant assujettis à un régime de temps de travail inférieur au seuil de référence de 1 607 heures par an.

³⁶ « Rémunération des heures supplémentaires et part des salariés bénéficiaires dans les entreprises de 10 salariés et plus, y compris fonction publique d'État en 2014. Enquête européenne sur la structure des salaires », *Insee Résultats*, 18 juin 2018.

³⁷ Insee Dares, Série « Les heures supplémentaires rémunérées », 23 septembre 2019, source Ecmoss 2007 à 2016, calculs Dares.

³⁸ « La structure des rémunérations dans le secteur privé en 2016 », décembre 2019, *Dares Résultats*, n° 063.

Les modalités de compensation des heures supplémentaires sont de deux types. **L'indemnisation** est très largement majoritaire dans les administrations dans lesquelles la possibilité de récupérer les heures est impossible (comme c'est le cas pour les enseignants du second degré au ministère de l'éducation nationale ou pour les surveillants pénitentiaires du ministère de la justice), ou bien dans des environnements dans lesquels le nombre d'agents de catégorie C, disposant de faibles rémunérations, est important (comme dans la fonction publique territoriale ou l'administration pénitentiaire, qui cumule les deux types de situations). À l'inverse, **la récupération des heures** (y compris parfois la possibilité de stocker des heures supplémentaires non indemnisées) est privilégiée dans des administrations plus exposées à des conditions de travail particulières ou à des situations de pénibilité ou de dangerosité (police nationale et fonction publique hospitalière notamment), ou bien dans des environnements dans lesquels les fonctionnaires disposent de régimes indemnitaires favorables (ministères économiques et financiers).

Au final, en agrégeant les données d'enquête redressées et les données collectées auprès des administrations, le montant total des heures supplémentaires réalisées et indemnisées dans l'année peut être estimé à 2,3 Md€, dont 1,6 Md€ pour la seule **fonction publique de l'État**, dont plus de 1,3 Md€ pour les enseignants du second degré du ministère de l'éducation nationale (chiffres 2018). En matière d'heures stockées, au sein de la fonction publique de l'État, le phénomène se concentre pour l'essentiel sur les personnels de la police nationale : jusqu'à 23 millions d'heures y ont été stockées fin 2018.

Dans la **fonction publique territoriale**, les heures supplémentaires indemnisées représentaient 0,5 Md€, et 0,7 % de la masse salariale chargée des agents, montant perçu très majoritairement par des agents de catégorie C (à 86 %). Le total des heures stockées représentait 6,1 millions d'heures.

Dans la **fonction publique hospitalière**, le montant des heures supplémentaires indemnisées représentait 0,2 Md€ et 0,6 % de la masse salariale chargée. Les heures stockées représentaient en revanche 18,5 millions d'heures, soit trois fois plus que dans la fonction publique territoriale pour deux fois moins d'agents.

Chapitre II

Une facilité de gestion qui induit des compensations significatives pour les agents concernés

Les heures supplémentaires offrent une souplesse d'utilisation qui permet aux employeurs publics de répondre avec réactivité à des besoins variés. Du côté des agents publics, les récupérations horaires majorées ou l'indemnisation des heures supplémentaires constituent des compléments de congés ou de rémunération accueillis favorablement. Dès lors qu'elles peuvent faire l'objet d'une compensation, elles ne constituent donc pas un point signalé du dialogue social.

De plus, les heures supplémentaires sont économiquement pertinentes pour l'employeur : leur indemnisation est réalisée à un niveau sensiblement inférieur au coût moyen horaire des agents et quand elles sont récupérées, elles présentent une apparence de neutralité budgétaire. En réalité, l'heure récupérée, correspondant de fait à une indemnisation déguisée et décalée dans le temps, présente un coût bien supérieur à l'heure indemnisée.

I - Un élément de souplesse indispensable au fonctionnement des services publics

Dans bien des cas, les heures supplémentaires sont utilisées comme un outil permettant d'introduire la souplesse nécessaire au bon fonctionnement du service public, en facilitant l'ajustement le plus fin entre le potentiel de travail et les besoins. Elles permettent également de surmonter les pics d'activité ou les événements exceptionnels.

A - Une ressource nécessaire pour assurer la continuité du service public face aux aléas de l'activité et aux événements exceptionnels

Dans la fonction publique hospitalière, le recours aux heures supplémentaires permet d'assurer la continuité des soins. Dans la police nationale, les heures supplémentaires sont également un outil indispensable pour assurer dans la continuité de certaines missions (police judiciaire, maintien de l'ordre public). À l'inverse, au sein de la Douane, le même type de contrainte est régulé en dégradant la qualité du service par la réduction du périmètre des missions prises en charge en cas de surcroît d'activité.

1 - La continuité de soins dans le service public hospitalier

Les heures supplémentaires sont inhérentes au fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 d'un établissement public de santé. Le décret du 11 mai 2007 rappelle d'ailleurs que le recours aux heures supplémentaires est lié aux nécessités de service et une note préparatoire à la certification des comptes précise que les heures supplémentaires représentent des volumes très importants, liés à l'obligation de continuité de service.

La plupart des services, soignants mais aussi techniques et administratifs, sont assujettis à ce régime, ce qui a pour conséquence directe de soumettre les personnels à des horaires atypiques (nuit, dimanches, fériés, etc.). Une enquête sur le temps et les conditions de travail réalisée en 2013 et reprise dans les chiffres clefs 2017 de la fonction publique tend d'ailleurs à montrer que les contraintes de rythme ou d'intensité du travail ainsi que les contraintes liées aux horaires atypiques sont plutôt supérieures dans la fonction publique hospitalière par rapport à la fonction publique de l'État ou à la fonction publique territoriale, mais également par rapport au secteur privé. En particulier, les agents hospitaliers sont beaucoup plus régulièrement amenés à travailler les week-ends, la nuit, le dimanche ou à avoir des horaires variables d'un jour sur l'autre. Ces chiffres sont confirmés par une étude récente de la Dares³⁹ qui précise que 66 % des agents indiquent devoir fréquemment interrompre une tâche pour une autre non prévue et 44 % devoir toujours ou souvent se dépêcher pour faire son travail, ce qui singularise la fonction publique hospitalière par rapport à la fonction publique territoriale et à la fonction publique de l'État, qui présentent des taux plus faibles, et plus proches de ceux du secteur privé.

Cette enquête révèle également que la fréquence de la réalisation des heures supplémentaires dans la fonction publique en général et dans la fonction publique hospitalière en particulier est plus élevée que dans le secteur privé. Ainsi, 35,7 % des agents de la fonction publique hospitalière ont déclaré travailler tous les jours ou souvent au-delà de l'horaire prévu contre 27,9 % dans le secteur privé.

2 - La continuité du service public dans la fonction publique territoriale

La problématique de la continuité du service public explique aussi une part significative des heures supplémentaires réalisées par les agents de la fonction publique territoriale. Pour assurer un service en continu, les agents sont amenés à réaliser des astreintes. Celles-ci sont, en application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 « *une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif* ». L'astreinte donne lieu au versement d'une indemnité qui compense cette sujétion.

³⁹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du travail), *Les expositions aux risques professionnels dans la fonction publique et le secteur privé en 2017*, Enquête SUMER 2017, décembre 2019.

Comme le précise l'article 9 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité, le versement d'IHTS n'a pas pour objet de compenser l'astreinte imposée aux agents. Cependant, *« lorsque des interventions sont effectuées au cours d'une période d'astreinte, ne sont pas compensées et donnent lieu à la réalisation d'heures supplémentaires, elles peuvent être rémunérées à ce titre »*.

Des astreintes sont imposées afin d'assurer la continuité du service, de jour comme de nuit, dans bon nombre des services techniques comme ceux de l'eau, de l'assainissement, de la propreté, de la voirie – notamment sur les voies rapides de la compétence des agglomérations, métropoles ou départements, mais aussi au titre de la viabilité hivernale ou des fourrières animales par exemple. La nécessité d'une présence continue est en outre constatée dans les services départementaux de l'enfance, pour assurer le fonctionnement 24 heures sur 24 des maisons et centres de l'enfance.

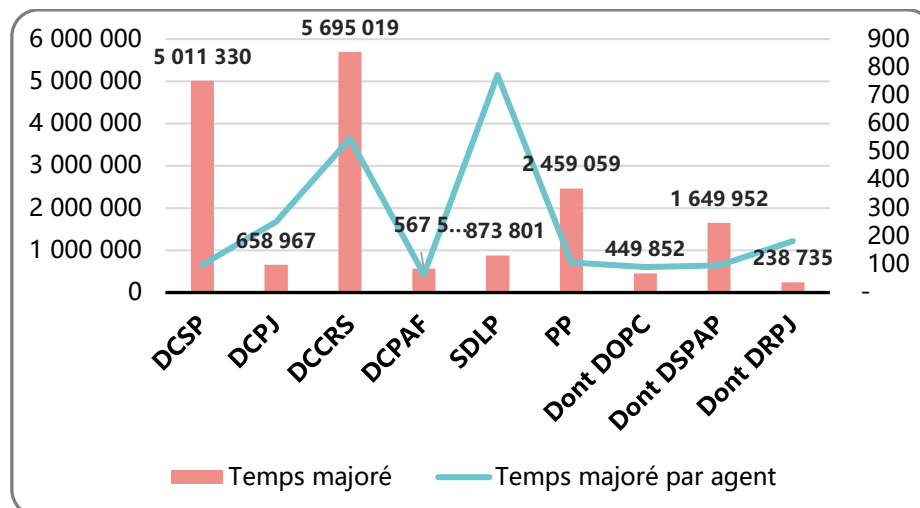
3 - Les contraintes du maintien de l'ordre ou des opérations de police judiciaires dans la police nationale

Afin de pouvoir faire face aux contraintes des évènements, de l'urgence et assurer la continuité du service public, les fonctionnaires de police sont assujettis à une obligation de disponibilité⁴⁰ qui leur impose, en toutes circonstances, de rejoindre leur service s'ils sont appelés même hors période d'astreinte. Ils sont ainsi amenés à effectuer des heures supplémentaires en dehors de leurs heures habituelles de travail.

L'analyse de la répartition des flux d'heures supplémentaires par direction permet de discerner la nature des contraintes opérationnelles qui les ont justifiées.

⁴⁰ L'article 24 du décret du 9 mai 1995 précise que *« les fonctionnaires actifs des services de la police nationale sont tenus de résider à leur lieu d'affectation ou à une distance telle que leur rappel inopiné soit possible en toutes circonstances et dans les délais les plus brefs »*.

Graphique n° 6 : nombre d'heures acquises (temps majoré) et nombre d'heures par agent des principales directions de la police nationale (CEA) en 2018



DCSP : direction centrale de la sécurité publique ; DCPJ : direction centrale de la police judiciaire ; DCCRS : direction centrale des compagnies républicaines de sécurité ; DCPAF : direction centrale de la police de l'air et des frontières ; SDLP : service de la protection ; PP : préfecture de police de Paris ; DOPC : direction de l'ordre public et de la circulation ; DSPAP : direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne ; DRPJ : direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris.

Pour la DCCRS : cumul des heures supplémentaires et des heures récupérables.

Source : Cour des comptes d'après données direction des ressources et des compétences de la police nationale

Hors service de la protection, la direction centrale des CRS est la direction dont l'activité entraîne le plus lourd besoin en heures supplémentaires, tant en valeur absolue que par agent. Elle se trouve cependant dans une situation singulière, car un tiers de ces heures, qui correspondent à des missions ponctuelles de maintien de l'ordre public, sont indemnisées dans l'année. Le poids de la direction centrale des CRS dans la création d'heures supplémentaires s'explique par les spécificités de la mission d'ordre public qui peut mobiliser les fonctionnaires sur des amplitudes horaires très longues, sans qu'il soit opérationnellement possible d'assurer une relève. Les heures supplémentaires des CRS sont très sensibles à l'actualité. L'analyse des heures indemnisées sur longue période fait ainsi nettement ressortir les événements qui ont mobilisé les forces de l'ordre.

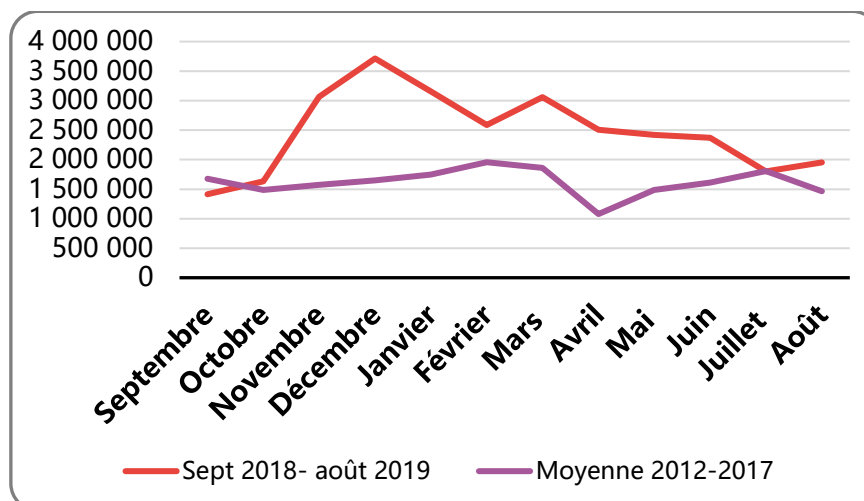
Tableau n° 7 : impact de certains événements sur la réalisation d'heures supplémentaires par les CRS

Événement	Montant engagé	Équivalent en heures supplémentaires	Évolution par rapport au même mois en N-1
Attentats de janvier 2015	2 335 521 €	187 291 heures	+ 73,3 %
Attentats de novembre 2015	2 160 855 €	173 284 heures	+ 19,7 %
Manifestations contre la loi travail (2016)	Mai : 2 256 093 €	Mai : 180 922 heures	Mai : + 47,9 %
	Juin : 3 195 326 €	Juin : 256 241 heures	Juin : + 87,4 %
	Juillet : 2 457 212 €	Juillet : 197 050 heures	Juillet : + 51,3 %

Source : Cour des comptes d'après données DCCRS

De même, les événements d'ordre public récents liés aux manifestations des « gilets jaunes » ont conduit à une hausse importante des heures supplémentaires indemnisées. En décembre 2018, près de 300 000 heures supplémentaires ont ainsi été indemnisées, pour un montant total de 3,7 M€, contre 132 000 heures en moyenne à la même période.

Graphique n° 7 : effet des événements des « gilets jaunes » sur le montant des heures supplémentaires des CRS payées en 2018 et 2019



Source : Cour des comptes d'après données direction centrale des CRS

Direction la plus créatrice d'heures supplémentaires, après la direction centrale des CRS, la direction centrale de la sécurité publique est aussi celle qui compte les effectifs les plus importants. Il en résulte un nombre moyen d'heures supplémentaires par agent (98,9) parmi les plus bas. De même, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne et la direction de l'ordre public et de la circulation, directions respectivement chargées de la sécurité et de l'ordre publics au sein de la préfecture de police, recensent environ 90 heures par agent en 2018, soit moins que la moyenne hors service de la protection et CRS (130,6 heures).

Les services de police judiciaire, direction centrale et directions régionales, sont à l'origine d'un nombre élevé d'heures supplémentaires, avec une moyenne respective de 251 et 183 heures par agent en 2018. Les contraintes opérationnelles telles que les surveillances, les filatures ou les gardes à vues, qui ne peuvent être interrompues en fin de service, contribuent structurellement au dépassement des horaires. Les services de police judiciaire sont aussi soumis aux aléas des événements qui peuvent avoir un impact notable sur l'activité des services (cf. encadré). Il en est de même pour les missions de police judiciaire au sein des services non spécialisés. En 2018, la mission judiciaire de la direction centrale de la police de l'air et des frontières a conduit en moyenne à la réalisation de 101 heures supplémentaires par agent, contre 11 heures pour la mission de contrôle aux frontières et 24 heures pour la mission de rétention.

Les heures supplémentaires dues à l'affaire Rédoine Faïd et à l'attentat de Strasbourg à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)

Le 1^{er} juillet 2018, Rédoine Faïd s'est évadé de la prison de Réau, Seine-et-Marne, en hélicoptère. Il a été arrêté le 3 octobre, après treize semaines de recherche. Plusieurs services de la DCPJ ont joué un rôle actif dans sa recherche. Au total, la direction a estimé que cette affaire a directement conduit à la réalisation de 11 053 heures supplémentaires par 215 agents, soit une moyenne de 51 heures supplémentaires par agent sur trois mois.

Le 11 décembre 2018, un homme a ouvert le feu sur la foule réunie pour le marché de Noël de Strasbourg, tuant cinq personnes et en blessant onze autres. Dans les quelques jours qui ont suivi l'attentat, la DCPJ a été fortement mobilisée pour rechercher les auteurs et complices de cet acte : du 11 au 18 décembre, le personnel de la sous-direction anti-terroriste de la DCPJ a ainsi réalisé plus de 1 582 heures supplémentaires.

Source : direction centrale de la police judiciaire

Au sein de la police nationale, le service de la protection (chargé de la protection du président de la République, des membres du gouvernement et d'autres personnalités) se trouve dans une situation singulière. Service aux effectifs réduits, il a été à l'origine de près de 874 000 heures supplémentaires en 2018, soit l'équivalent des heures réalisées par les agents de la direction centrale et des directions régionales de la police judiciaire réunies pour quatre fois moins d'agents. En isolant la sous-direction de la protection des personnes, qui concentre l'essentiel des difficultés, le flux s'élève à plus de 1 300 heures par agent⁴¹. Il résulte des spécificités des missions de protection et d'accompagnement de sécurité au cours desquelles les agents sont mobilisés sur une amplitude horaire importante qui correspond à celle des personnalités dont ils assurent la protection. Les nombreux déplacements qu'effectuent ces personnalités sont aussi créateurs d'heures supplémentaires. Or, les agents de la sous-direction de la protection des personnes obéissent à un régime hebdomadaire avec astreinte et permanence le week-end, prévoyant une durée de travail de 39 h 25 par semaine pour le corps d'encadrement et d'application (CEA), en inadéquation avec la durée réelle de leur travail. Dans le cas des missions de protection des personnalités, ils ne sont ainsi pas relevés en cours de vacation, provoquant des dépassements horaires importants.

L'exercice de missions régaliennes en horaires atypiques n'entraîne pourtant pas de manière systématique la réalisation de nombreuses heures supplémentaires. La Douane, par exemple, ne compte quasiment pas d'heures supplémentaires.

Des pratiques ministérielles différentes : à la Douane, une activité en horaires étendus, des heures supplémentaires presque inexistantes

Pour les agents de la branche surveillance, les heures effectuées sont comptabilisées non pas en heures supplémentaires mais selon un système de débit-crédit, associé à des majorations indemnitaires. La régulation des heures « créditées » relève du niveau local, et peut être lissée sur l'année en fonction de l'activité de la brigade.

⁴¹ Contre 770 heures par agent si l'on répartit le flux sur la totalité du service.

De même, sur les plateformes aéroportuaires parisiennes de Roissy et d'Orly, les agents de la branche surveillance, ainsi que certains agents de la branche administration générale et des opérations commerciales, travaillent selon un régime de vacations longues (12 heures). Ce régime de temps de travail est assorti de compensations horaires et financières spécifiques, hors du cadre des heures supplémentaires. Dans le cadre du *Brexit*, de nouveaux bureaux de douane ont été créés pour gérer les flux en provenance du Royaume-Uni. Ces bureaux fonctionneront en service continu (24 heures sur 24, 7 jours sur 7), selon un cycle de travail hebdomadaire de 3×12 heures.

Les heures supplémentaires concernent presque exclusivement les agents exerçant des fonctions de dédouanement, dans le cadre du « régime de travail supplémentaire » : certains agents peuvent, sur la base du volontariat et contre indemnisation, travailler en-dehors des heures d'ouverture de leur bureau pour répondre à la demande expresse des opérateurs du commerce extérieur. Ce dispositif est toutefois marginal (1,9 M€ d'indemnités versées en 2018 à 48 agents) et en baisse continue (2,2 M€ en 2011). Sur les plateformes aéroportuaires parisiennes, le régime de travail supplémentaire a été abandonné.

4 - Un recours aux heures supplémentaires dans les trois versants de la fonction publique pour faire face à l'épidémie de covid 19

Pour faire face à la crise sanitaire provoquée par la pandémie de covid 19, plusieurs dispositions ont été adoptées qui modifient temporairement le régime de temps de travail de certains fonctionnaires et, pour certains, mettent en place une majoration de leur indemnisation compte tenu du caractère exceptionnel de la crise et de la mobilisation nécessaire pour y faire face.

a) Dans la fonction publique hospitalière

C'est en particulier le cas pour la fonction publique hospitalière : après une décision ministérielle du 5 mars 2020 d'ampleur limitée, le décret n° 2020-297 du 24 mars 2020 relatif aux heures supplémentaires et à leur dépassement dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière a relevé le plafond des heures supplémentaires autorisées dans les établissements publics de santé. De 180 heures par an (15 heures par mois), le plafond a été relevé à 240 heures par an (20 heures par mois), « *lorsque les besoins du service l'exigent* ».

Le décret n° 2020-718 du 11 juin 2020⁴² a modifié la compensation des heures supplémentaires effectuées par les personnels stagiaires, titulaires ou contractuels entre le 1^{er} mars et le 30 avril 2020. D'une part, ces heures supplémentaires peuvent seulement être indemnisées, et non récupérées ou stockées ; d'autre part, elles sont payées à un taux majoré de 50 %, sans cotisations sociales, ni impôts⁴³. Selon le décret, le paiement doit intervenir avant

⁴² Décret n° 2020-718 du 11 juin 2020 portant indemnisation et majoration exceptionnelle des heures supplémentaires réalisées dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, au sein d'un hôpital d'instruction des armées et au sein de l'Institution nationale des invalides.

⁴³ Il est ainsi fait application d'un coefficient de 1,875 pour les 14 premières heures supplémentaires et d'un coefficient de 1,905 pour les heures supplémentaires suivantes. Le taux de majoration est de 150 % (au lieu de 100 %) pour les heures effectuées de nuit et de 99 % (au lieu de 66 %) pour les heures effectuées un dimanche ou un jour férié.

le 1^{er} septembre 2020. Les personnels médicaux bénéficient également d'une majoration exceptionnelle de l'indemnisation de leur temps de travail additionnel et des gardes en vertu d'un arrêté du 8 juin 2020. À titre d'exemple, dans un communiqué publié le 28 mai 2020, le centre hospitalier régional universitaire de Nancy a estimé à 2,3 M€ le coût des 40 000 heures supplémentaires effectuées par les personnels soignants pendant la crise sanitaire.

Enfin, le plafond du compte épargne temps a été relevé pour permettre aux agents de la fonction publique hospitalière d'y déposer davantage d'heures supplémentaires : un arrêté du 10 juin 2020 permet ainsi, au titre de la seule année 2020, d'y déposer 20 jours (au lieu de 10) et d'y totaliser 70 jours (au lieu de 60).

De manière plus durable, dans le cadre du « Ségur de la santé » engagé en mai 2020, le Gouvernement a proposé de majorer l'indemnisation des cinq premières heures supplémentaires pour les personnels non médicaux et de pérenniser le taux de bonification de 50 % évoqué ci-avant, dans le cadre d'un « contrat » qui serait proposé à l'agent.

b) Dans la fonction publique de l'État

Concernant la fonction publique de l'État, la DGAFP a rappelé que l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 ouvre la possibilité de déroger aux garanties minimales en matière de temps de travail « *lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent* ».

c) Dans la fonction publique territoriale

S'agissant de la fonction publique territoriale, le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 renvoie aux dispositions du décret du 25 août 2000 (article 1^{er}) : une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement est nécessaire pour autoriser les dérogations.

Les mesures exceptionnelles visent également à modifier le régime fiscal des heures supplémentaires effectuées pendant la crise sanitaire. Les rémunérations dues au titre des heures supplémentaires et complémentaires réalisées depuis le 1^{er} janvier 2019 sont exonérées d'impôt sur le revenu dans une limite annuelle égale à 5 000 € par salarié (selon l'article 81 *quater* du code général des impôts). L'article 4 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 (deuxième loi de finances rectificative pour 2020) a porté cette limite à 7 500 € en présence d'heures effectuées entre le 16 mars et la fin de la période d'urgence sanitaire⁴⁴. L'exonération concerne les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires et complémentaires qui bénéficient de l'exonération de la part salariale des cotisations d'assurance vieillesse visée à l'article L 241-17, I et III du code de la sécurité sociale. Le dispositif concerne l'ensemble des salariés du secteur privé et les agents de la fonction publique (titulaires ou non).

⁴⁴ Lorsque des heures supplémentaires sont effectuées entre le 16 mars 2020 et le dernier jour de l'état d'urgence sanitaire, la limite d'exonération annuelle est portée à 7 500 €, sans que les rémunérations exonérées au titre des heures supplémentaires travaillées en dehors de la période de l'état d'urgence sanitaire puissent excéder le plafond de 5 000 €.

Le recours aux heures supplémentaires dans les établissements de santé pendant la crise liée à l'épidémie de covid 19 au premier semestre 2020

D'après des informations encore partielles et trop récentes pour être considérées comme définitives sur le recours aux heures supplémentaires dans les établissements de santé, produites par la direction générale de l'offre de soins, la phase aiguë de la crise épidémique au premier semestre 2020 a exercé une très forte pression sur les établissements de santé, notamment dans les régions Île-de-France, Hauts-de-France et Grand Est. Face à ce pic d'activité exceptionnel, les heures supplémentaires ont constitué l'un des outils à la disposition des directions d'hôpitaux pour faire face à l'afflux de malades.

Les remontées encore partielles d'informations font en effet état d'une augmentation des heures supplémentaires payées aux personnels non médicaux entre la période de janvier à juin 2020 et la même période en 2019 de 123 M€ (rappelons qu'en 2018 le total annuel des heures supplémentaires payées est estimé à environ 214 M€). Sur cette même période, le montant des heures supplémentaires payées aux personnels non médicaux et identifiées comme spécifiquement réalisées pour faire face à l'épidémie de covid 19 s'élève à 87 M€.

Cette augmentation très sensible est particulièrement marquée dans les trois régions qui ont subi un pic épidémique plus accusé : le poids de la rémunération des heures supplémentaires réalisées pour faire face à l'épidémie de covid 19 est proche de 60 % du total des heures supplémentaires payées dans les Hauts-de-France et en région Grand Est et de 50 % en Île-de-France, contre par exemple 18 % en Nouvelle-Aquitaine ou 26 % en Bretagne

B - Des effets de substitution partiels aux problèmes d'effectifs

Certaines heures supplémentaires sont nécessaires pour compenser des problèmes d'effectifs. C'est le cas de manière évidente dans l'administration pénitentiaire ou dans la fonction publique territoriale sur certaines activités ou métiers en tension. *A contrario*, le lien entre évolutions des effectifs et des heures supplémentaires n'est pas toujours démontré.

1 - Le recours aux heures supplémentaires pour faire face aux tensions sur les effectifs dans les collectivités territoriales

Les heures supplémentaires sont la première réponse à une tension sur les effectifs au regard des besoins. Lorsque l'activité d'un service croît pour diverses raisons, surtout si cette croissance n'est pas encore considérée comme pérenne, ou pour faire face à de l'absentéisme ponctuel, il est plus simple et de bonne gestion de répartir la charge entre les agents de ce service que de recruter à l'extérieur : ils sont en effet déjà formés et immédiatement opérationnels.

Les collectivités territoriales ont par ailleurs des difficultés à recruter dans certains métiers, comme ceux de policier municipal, de chauffeur de poids lourd (pour conduire les bennes de ramassage des déchets ménagers), de cuisinier ou d'électromécanicien. Face à cette pénurie de main d'œuvre, le recours aux heures supplémentaires pour les agents qui sont déjà dans le service est une réponse possible et qui explique, dans de nombreuses collectivités, une partie de l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires constatée ces dernières années, notamment dans la police municipale.

2 - Un manque d'effectifs chronique dans l'administration pénitentiaire

Au ministère de la justice, l'application de la réduction du temps de travail au 1^{er} janvier 2002⁴⁵ s'est effectuée en l'absence de la création des 2 070 postes nécessaires (1 890 surveillants et 180 gradés)⁴⁶. La croissance des effectifs n'a jamais intégré ce besoin depuis. Dans ce contexte le temps de travail des surveillants exerçant en détention reste organisé sur la base de 39 heures hebdomadaires auxquelles s'ajoute le temps d'habillage/ déshabillage et de consigne, ce qui produit mécaniquement un nombre d'heures supplémentaires théoriques de 20 heures mensuelles par agent pour assurer les missions.

Les organigrammes qui prévoient les besoins en effectif des établissements intègrent encore aujourd'hui cette activité prévisionnelle de 39 heures hebdomadaires, y compris pour les nouveaux établissements. Un seul établissement pénitentiaire fait exception à cette règle, compte tenu de la spécificité des capacités de recrutement locales.

En outre sur la période 2012-2018, les plafonds d'emploi n'ont jamais été atteints. Le différentiel est particulièrement important pour les surveillants (de - 662 à - 1 537), ce qui souligne la difficulté de pourvoir aux emplois prévus sur ces postes.

Enfin l'analyse du manque d'effectifs doit prendre en compte le fait que les besoins exprimés par la direction de l'administration pénitentiaire ne sont pas repris en loi de finances initiale (LFI). Dans le rapport de 2015 sur la gestion des personnels pénitentiaires, la Cour notait que : « Chaque année la [direction de l'administration pénitentiaire] demande, lors des travaux de préparation de la LFI, que soit fixé un niveau d'effectifs supérieur à celui qui lui sera, in fine, attribué par le secrétariat général. Les écarts constatés entre 2009 et 2014 ont été significatifs : 820 ETP en 2009 ; 160 en 2010 ; 1 000 en 2011 ; 190 en 2012 ; 140 en 2013 ; 317 en 2014 ». Cette situation s'est poursuivie depuis malgré la loi de programmation de la justice.

Tableau n° 8 : écart entre la demande transmise à la direction du budget et l'allocation dans la lettre plafond s'agissant du plafond d'emploi

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Écart	190	140	317	ND *	ND *	305	1048

Source : direction de l'administration pénitentiaire * données non communiquées

Enfin les organigrammes de référence sont établis, pour les nouveaux établissements, en tenant compte du type de structure⁴⁷, de l'existence de quartiers spécifiques, du type de postes à pourvoir et de considérations architecturales⁴⁸. Ils présentent les besoins en personnel compte tenu des caractéristiques théoriques de l'établissement. Pour les anciens établissements, une évolution de l'organigramme est la conséquence de la mise en œuvre de nouvelles missions ou nouveaux quartiers.

⁴⁵ Arrêté du 28 décembre 2001 portant application du décret n° 2 000-815 du 25 août 2000 relatif aux modalités d'aménagement et de réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État pour le ministère de la justice et circulaire NORJUSE 0140105C du 27 décembre 2001

⁴⁶ Réponse du ministre de la justice du 21 mars 2016 au référé de la Cour du 23 décembre 2015.

⁴⁷ Maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale, établissement pour mineurs, etc.

⁴⁸ Note du directeur de l'administration pénitentiaire du 22 juin 2009 à destination des établissements du programme pénitentiaire 13 200.

Ces organigrammes n'ont pas vocation à s'appliquer automatiquement. Ils sont une référence de besoin maximal et posent des conditions de fonctionnement qui peuvent être surévaluées par rapport au fonctionnement en routine d'un établissement. Ainsi, l'organigramme de référence intègre un niveau élevé de sécurisation dans l'ensemble des secteurs alors que la spécificité de certains lieux (espaces de passage, lieux de travail, etc.) ou de certaines populations (personnes âgées, etc.) peut justifier des adaptations.

Chaque établissement définit dans ce cadre un organigramme dit appliqué ou de fonctionnement, fondé sur l'analyse réelle des besoins locaux, dont l'effectif ne peut être supérieur à celui de l'organigramme de référence. Les demandes en loi de finances initiale lors de la création de nouveaux établissements reposent sur des organigrammes en moyenne inférieurs de 6 % à 8 % environ aux organigrammes de référence selon les données de la Cour en 2015, estimation confirmée à la Cour par la direction de l'administration pénitentiaire en 2019. Cette différence est expliquée, dans des proportions qu'il n'a pas été possible de définir, à la fois par l'adaptation aux besoins réels et par la nécessité de respecter la budgétisation retenue pour la loi de finances initiale.

Un manque d'ajustement entre les effectifs et les organigrammes dits appliqués est observé. Il résulte de différentes causes. D'une part le temps de travail réel des agents n'est pas entièrement intégré dans les organigrammes (y compris de référence) puisque le temps de prise de fonction (appel, passage des consignes, habillage et déshabillage), évalué à 15 minutes à chaque prise de poste et intégré dans le temps de travail⁴⁹, n'est pas compté dans la définition des organigrammes. D'autre part les organigrammes ne sont pas systématiquement revus. La Cour observait en 2015 que « *la [direction de l'administration pénitentiaire] a décidé de ne plus faire de réactualisation d'organigramme car les éventuels besoins nouveaux seront difficilement couverts* »⁵⁰.

Enfin les établissements n'ont pas toujours les moyens de recruter des effectifs à hauteur de l'organigramme approuvé. Le fonctionnement réel de l'établissement repose alors sur un fonctionnement dégradé, fondé sur l'effectif effectivement disponible, compensé par des heures supplémentaires pour répondre aux besoins.

La différence entre les besoins en surveillants et les postes pourvus est approchée par l'analyse des postes vacants. La vacance d'emploi au 31 décembre de chaque année, calculée en regard des organigrammes de fonctionnement validés, est constante sur l'ensemble de la période malgré l'augmentation des effectifs. Le pic observé au 31 décembre 2018 n'est cependant pas révélateur d'une aggravation de la tendance. Il est lié à la réforme de la scolarité qui a provoqué, de manière conjoncturelle, un déficit de recrutement. Désormais quatre sorties de promotions sont prévues chaque année (janvier, mars, août et septembre) ce qui devrait fluidifier les recrutements.

⁴⁹ Circulaire du 27 décembre 2001 DAP relative à la mise en œuvre de l'ARTT dans les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

⁵⁰ Cour des comptes, *La gestion des personnels pénitentiaires - Exercices 2009 à 2014*, observations définitives, p. 34.

**Tableau n° 9 : vacances de postes dans l'administration pénitentiaire
au 31/12 de l'année (en ETP)**

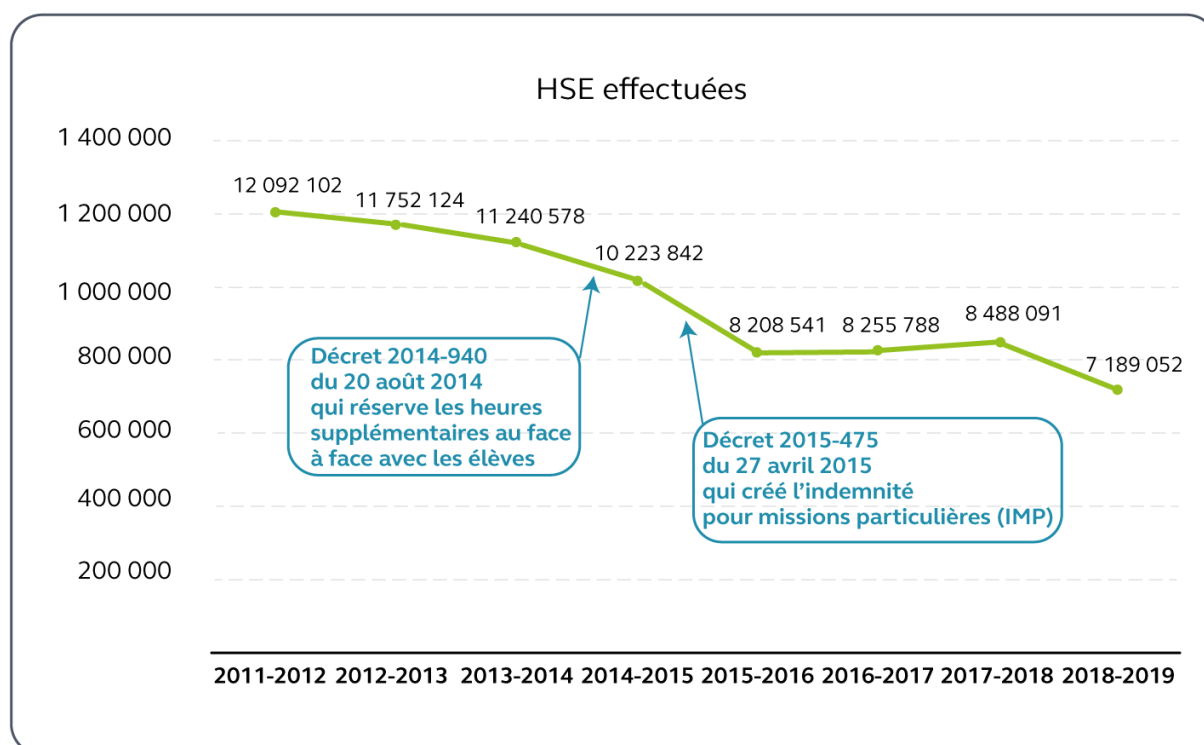
	Surveillants Brigadiers	Gradés	Total	Pourcentage de l'effectif total
2012	886,5	243,7	1 130,2	4,5 %
2015	1 530,3	143,5	1 673,8	5,4 %
2018	1 906,6	323,2	2 229,8	7,8 %

Source : direction de l'administration pénitentiaire

L'ensemble de ces éléments confirme le manque d'effectifs dans l'administration pénitentiaire, même s'il ne permet pas d'établir une évaluation exacte du besoin. Si on additionne les postes nécessaires au passage aux 35 heures (évalués à 2 600) et les postes vacants (sur une base moyenne de 1 500), le besoin non couvert s'élève à 4 100 postes, auxquels il convient d'ajouter les effets d'une prise en compte insuffisante de l'absentéisme évaluée *a minima* à 200 postes. Rapporté au nombre de postes de surveillants, le manque d'effectifs est estimé à environ 15 %.

3 - Une relation entre effectifs et heures supplémentaires difficile à décrypter

L'évolution des effectifs et celle des heures supplémentaires ne sont pas toujours corrélées. Au ministère de l'éducation nationale, au cours de la période étudiée, le nombre global d'heures supplémentaires a évolué de manière parfois difficile à interpréter. Concernant le volume des heures supplémentaires effectives (HSE), il a globalement été orienté à la baisse, notamment parce qu'une prime nouvelle, l'indemnité pour mission particulière (IMP), a été mise en place en 2015 et s'est substituée en partie à des HSE (cf. *supra*).

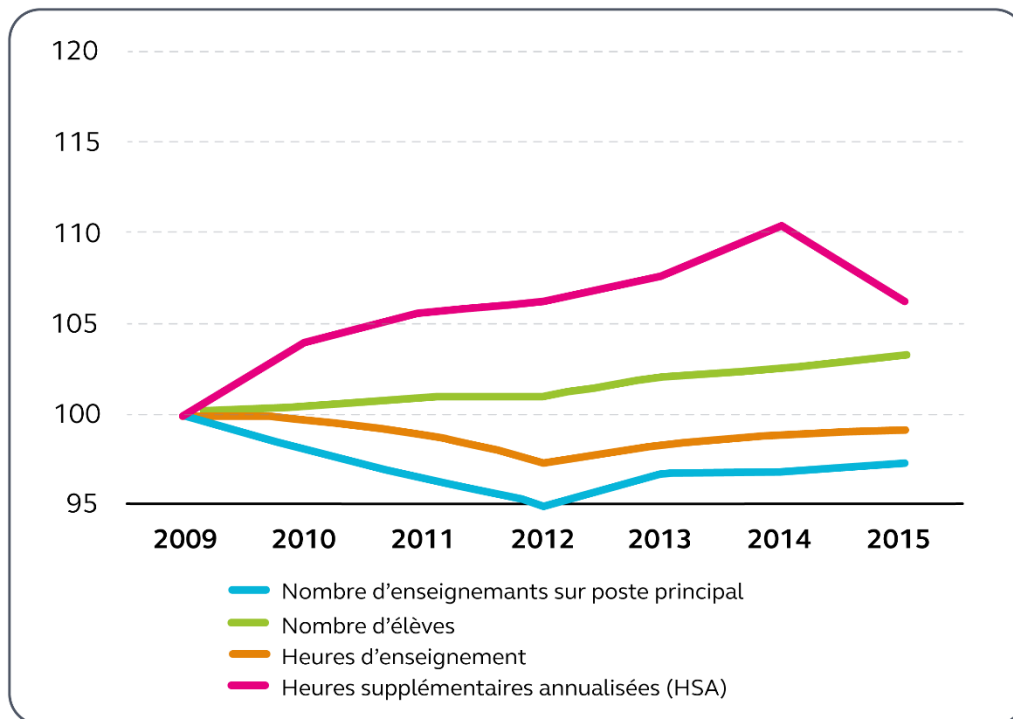
Graphique n° 8 : évolution des heures supplémentaires effectives (HSE) depuis 2011

IMP : indemnité pour missions particulières.

Source : Cour des comptes, d'après données transmises par le ministère de l'éducation nationale pendant l'instruction

À l'inverse, le volume des heures supplémentaires année (HSA) a connu une évolution plus heurtée. Jusqu'en 2014, elle a été inverse à celle du nombre d'enseignants, ce qui pourrait attester d'un effet de substitution des heures supplémentaires année aux heures poste. En d'autres termes, la baisse du nombre d'enseignants dans le second degré, concomitante à une augmentation du nombre d'élèves scolarisés, a pu être absorbée grâce à l'augmentation des heures supplémentaires, qui ont permis de mettre en place le volume d'heures d'enseignement requis par l'évolution des effectifs d'élèves. C'est ce que met en évidence une étude de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale (DEPP) publiée en 2015, comme en témoigne le graphique ci-après, extrait de l'étude susmentionnée.

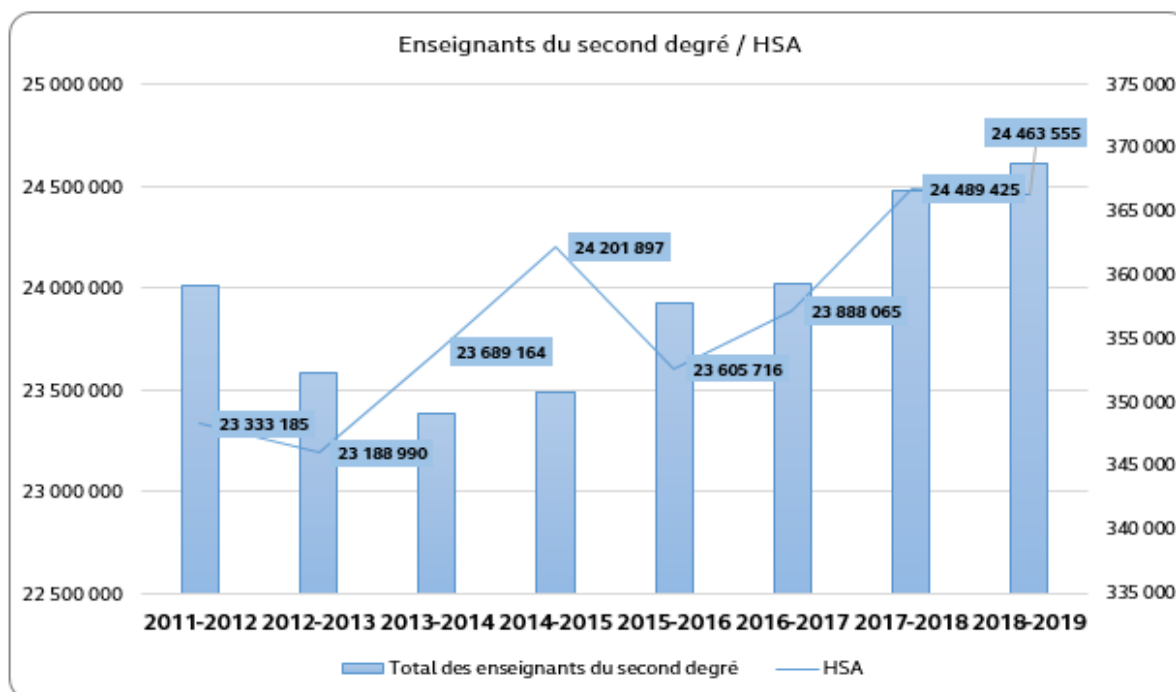
**Graphique n° 9 : évolution des effectifs et des heures dans le secteur public
(base 100, 2009)**



Source : ministère de l'éducation nationale, DEPP, Note d'information 17.09, mai 2017

Depuis 2015, en revanche, le nombre d'HSA continue de croître, alors même que le nombre d'enseignants croît également. Selon les explications données par le ministère, cette progression est liée au fait que, malgré les créations d'emplois sur cette période, la sous-réalisation du schéma d'emplois, c'est-à-dire l'incapacité du ministère à recruter sur tous les emplois créés, a été compensée par un recours plus intensif aux HSA.

Graphique n° 10 : évolution du nombre d'enseignants du second degré et du nombre d'heures supplémentaires année (HSA) depuis 2011



Source : Cour des comptes, d'après données transmises par le ministère de l'éducation nationale pendant l'instruction

C - Un levier indispensable pour assurer la bonne marche du service public éducatif dans les établissements du second degré (collèges et lycées)

Les heures supplémentaires année (HSA) sont indispensables pour assurer la bonne adéquation entre les besoins en heures d'enseignants par discipline, qui résultent des évolutions notamment de la démographie scolaire, de la carte et des maquettes de formation, et le potentiel d'enseignement, qui dépend du nombre d'enseignants en poste. Elles représentent entre huit et 12 % des heures d'enseignements dans les lycées, un peu moins dans les collèges, et près de 23 millions d'heures d'enseignement par an.

1 - Le besoin en heures d'enseignement et le potentiel offert par les personnels en poste ne s'ajustent pas spontanément

Dans le second degré, au collège et au lycée, le besoin en heures d'enseignement par discipline résulte pour chaque établissement scolaire de la combinaison de trois principaux facteurs : l'évolution du nombre d'élèves par niveau et voie de formation ; le nombre d'élèves par classe ou par structure d'enseignement ; les maquettes de formations, qui définissent des volumes horaires hebdomadaires par discipline.

Pour préparer une rentrée scolaire, les chefs d'établissements commencent par estimer le nombre de classes de la rentrée suivante en fonction du nombre d'élèves par niveau anticipé et du nombre maximum d'élèves par classe qui est défini par le rectorat ; puis, en fonction de la répartition de ces classes par niveau et filières (au lycée), et à partir des maquettes de formations qui encadrent les besoins en heures pour les disciplines imposées, des options ouvertes et de certains choix pédagogiques propres à l'établissement (qui peuvent occasionner des dédoublements de classe), ils établissent un besoin en heures d'enseignement, par discipline et par semaine.

Ce besoin ne peut jamais être satisfait spontanément par le potentiel d'enseignement dont dispose les chefs d'établissements. En premier lieu parce que ce potentiel d'enseignement varie en fonction des décisions de mobilité des enseignants. Mais aussi parce que le potentiel d'enseignement est défini par la réglementation applicable aux personnels enseignants en matière de temps de travail, qui fixe les obligations horaires de service sur la base d'un nombre d'heures à effectuer devant élèves, égal à 15 heures par semaine pour les professeurs agrégés, et à 18 heures par semaine pour les personnels certifiés ou professeurs de lycées professionnels, sur les 36 semaines d'enseignement que comporte une année scolaire (cf. ci-avant).

Par conséquent, il est impossible que le besoin et le potentiel d'enseignement en heures par discipline et par semaine soient parfaitement ajustés. Les HSA permettent d'ajuster finement le besoin en heures et le potentiel d'enseignement.

Parfois, le besoin excédentaire en heures dans une discipline excède le temps de service d'un enseignant à temps complet. Cette situation est notamment possible dans les établissements de taille importante, dans lesquels les besoins en heures présentent des volumes significatifs. Dans ce cas, il pourrait paraître logique de satisfaire le besoin en heures en recrutant un ou plusieurs enseignants. C'est d'ailleurs la position classique des organisations représentatives du personnel pour ce genre de situation. Mais un certain nombre de raisons peuvent conduire les autorités académiques et le chef d'établissement à privilégier le recours aux HSA. D'une part, si un poste est créé et pourvu, le volume d'HSA à distribuer entre les enseignants de la matière considérée s'en trouvera fortement réduit, ce qui peut ne pas satisfaire les enseignants en poste, désireux de réaliser des heures supplémentaires pour des raisons financières. Ce recrutement aura pour autre conséquence l'augmentation du volume d'heures supplémentaires à réaliser dans les autres disciplines, dans lesquelles il n'est pas assuré que les enseignants souhaiteront réaliser ces heures. En outre, le besoin en heures d'enseignement peut être non pérenne, par exemple parce que la démographie fluctue autour du seuil de création de classe : dans ces conditions il est plus rationnel de satisfaire le besoin en heures supplémentaires, en particulier si la perspective d'évolution démographique n'est pas favorable et pourrait conduire à une suppression de classe à un horizon rapproché. Ces considérations permettent de mieux comprendre pourquoi le maintien d'un volume significatif d'heures supplémentaires est nécessaire.

2 - Un levier d'ajustement nécessaire entre le potentiel et le besoin d'enseignement

Les heures supplémentaires année constituent donc une part importante des heures assurées et ce volume présente la caractéristique d'être piloté nationalement puis au niveau académique, à travers la définition d'un pourcentage d'heures supplémentaires à réaliser, notifié aux académies par la direction générale de l'enseignement scolaire, puis aux établissements par

les rectorats (cas le plus fréquent pour les lycées) ou les directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN, cas le plus fréquent pour les collèges). Ainsi, entre 2012 et 2018, le volume d'heures supplémentaires à réaliser au niveau national a représenté de manière constante une fraction importante des moyens attribués aux académies.

L'exploitation des bases relais réalisée par la DEPP montre par ailleurs que sur cette période, les HSA ont représenté entre 8,4 et 8,7 % du total des heures effectuées. Ce pourcentage global masque par ailleurs des réalités très différentes entre les différents niveaux d'enseignement. L'intensité du recours aux heures supplémentaires varie en effet fortement en fonction du niveau : il est modéré au collège, et de plus en plus significatif à mesure que l'on s'élève dans la structure d'enseignement. Il atteint ainsi près de 30 % du volume total d'enseignement en classes préparatoires aux grandes écoles, contre seulement 10 % environ au lycée et 8,5 % en lycée professionnel et 6,5 % en collège.

**Tableau n° 10 : pourcentage des heures supplémentaires année (HSA)
sur total des heures réalisées**

	2015	2016	2017	2018
<i>Collèges (hors Segpa)</i>	6,3 %	6,3 %	6,4 %	6,5 %
<i>Formations générales et technologiques en lycée</i>	9,9 %	10,0 %	10,1 %	9,9 %
<i>Formations professionnelles en lycée</i>	8,4 %	8,5 %	8,6 %	8,7 %
<i>Sections techniques spécialisées</i>	17,6 %	17,8 %	18,2 %	18,8 %
<i>Classes préparatoires aux grandes écoles</i>	28,7 %	29,0 %	29,2 %	29,2 %
Total	8,4 %	8,5 %	8,6 %	8,7 %

Source : Cour des comptes, d'après données DEPP, Les heures supplémentaires annualisées des enseignants en 2018-2019 dans le second degré, Notes d'information de la DEPP, n° 19.37, octobre 2019

Cette répartition est liée à deux phénomènes. Le premier est le niveau de complexité grandissant dans l'organisation des formations : le collège, avec l'introduction de la spécialisation disciplinaire des enseignants, rompt avec la logique de l'école élémentaire tout en présentant un niveau de complexité tempéré par le fait que le collège unique entraîne une forte homogénéité des maquettes de formation au sein d'un même niveau d'enseignement, le jeu des options étant modeste (il porte essentiellement sur les langues vivantes et anciennes). Au lycée, le jeu des filières et des options rend plus complexe le besoin en heures d'enseignement et la confection des emplois du temps, plus encore depuis la réforme du lycée mise en œuvre depuis la rentrée 2019. Enfin dans les sections de technicien supérieur et les classes préparatoires aux grandes écoles, la diversité et le niveau de complexité des maquettes de formation atteint un degré très supérieur à ce qui est observé en lycée, avec un besoin de spécialisation encore plus important du corps enseignant.

Ce phénomène de complexité des maquettes de formation et de spécialisation des besoins en enseignants croissant avec l'élévation du niveau se cumule avec la modification de la composition du corps enseignant. En effet, au lycée, la présence d'enseignants agrégés est nettement plus importante qu'au collège. Or, les enseignants agrégés ont un service réduit par rapport à leurs collègues certifiés (15 heures contre 18). En classe préparatoire aux grandes écoles, le service est encore plus faible, puisqu'il est situé entre 8 et 11 heures par semaine. Tout concourt donc à ce que le besoin en heures supplémentaires année augmente fortement en même temps que le niveau d'enseignement.

3 - Le potentiel d'enseignement théorique réduit par des mesures d'aménagement du temps de travail des enseignants

Le potentiel d'enseignement est en outre structurellement diminué de deux manières. En premier lieu, un système de décharges horaires ampute le potentiel théorique. Les décharges horaires sont liées à des contraintes spécifiques d'exercice du métier (en particulier le partage de service entre plusieurs établissements, ou les heures dites de laboratoire), ou à l'exercice du droit syndical⁵¹. En 2018, les heures de décharges concernant le second degré converties en ETP représentaient 846 ETP pour les heures dites de laboratoire, 672 ETP pour les heures de services partagés et 938 ETP pour les décharges syndicales. Enfin 4 501 ETP sont utilisés pour des décharges dites non statutaires, sans que soit identifiée la part de celles qui concernent des enseignants du second degré.

En second lieu, un système de pondération des heures d'enseignement a été mis en place en 2014, qui profite aux enseignants exerçant en éducation prioritaire renforcée ou REP+ (pondération de 10 % de chaque heure d'enseignement : 1 heure effectivement exercée compte pour 1,1 heure), aux enseignants en lycée général pour les heures effectuées devant des classes de niveau première ou terminale (même système de pondération de 10 %), aux enseignants qui exercent dans les sections de technicien supérieur (pondération de 25 % des heures d'enseignement). Au total, le service complet d'enseignement d'un enseignant certifié en éducation prioritaire est de 16 h 30 au lieu des 18 heures prévues par son statut.

Au moment de la mise en œuvre de cette réforme, et compte tenu de l'impossibilité de mettre en poste dans des délais si courts de nouveaux enseignants dans les établissements, la réforme a été rendue possible grâce à la mise à disposition d'un surcroît d'heures supplémentaires année, qui a pu être compensé par l'évolution de la démographie scolaire à certains endroits, ou par la conversion des anciennes décharges de première chaire dans les lycées. D'après le ministère de l'éducation nationale, le nombre d'heures de pondération consenties en éducation prioritaire représentait 23 529 heures (soit l'équivalent d'un peu plus de 1 300 ETP d'enseignants certifiés) réparties entre 15 014 enseignants, soit 1,57 heure par enseignant concerné.

Ces différents dispositifs ont largement contribué à l'augmentation du volume et du pourcentage des heures supplémentaires réalisées entre 2015 et 2018, qui est également expliqué par une démographie scolaire en forte hausse dans le second degré. Sur cette période, le nombre d'élèves a en effet augmenté de 2 % (ce qui représente une augmentation de plus de 108 000 élèves répartis entre collèges et lycées, soit 3 620 classes à 30 élèves). Parallèlement, le nombre d'enseignants a progressé 1,6 %, et le nombre de HSA de 4,5 %.

Les enseignants du second degré font donc en moyenne 1,64 HSA (c'est-à-dire près de 60 heures supplémentaires dans l'année⁵²), mais cette valeur moyenne masque de fortes différences. Les enseignants en collège font en moyenne 1,28 HSA par an, contre 1,88 en lycée

⁵¹ Il faut noter que l'encadrement du sport en association sportive d'établissement par les professeurs d'éducation physique et sportive, improprement appelé « décharges UNSS » (Union nationale du sport scolaire), fait en réalité partie intégrante de leur service qui comporte 20 heures, dont trois consacrées à cette mission. Les enseignants peuvent d'ailleurs demander le remplacement de ces trois heures de service hebdomadaires au sein de l'association scolaire d'établissement par des heures d'enseignement. Ces heures représentaient 4 836 ETP en 2018.

⁵² 1,64 HSA × 36 semaines.

d'enseignement général et technologique et 3,58 dans les classes préparatoires. Ils sont 20 % à faire au moins une deuxième HSA au collège, contre 36 % en lycée d'enseignement général et technologique et 63 % dans les classes préparatoires. Les différences sont encore plus marquées entre les catégories d'enseignants regroupés par grade, quand ne sont pris en compte que les enseignants qui effectuent des heures supplémentaires.

Tableau n° 11 : nombre d'heures supplémentaires année (HSA) par enseignant en fonction du grade

<i>Regroupement de grades</i>	Enseignants éligibles	Enseignants effectuant au moins 1 HSA parmi les éligibles	Nombre moyen de HSA par bénéficiaire
<i>Professeurs de chaire supérieure</i>	99,6 %	94,6 %	4,47
<i>Agrégés</i>	91,6 %	87,6 %	2,61
<i>Certifiés et professeurs de lycée professionnel</i>	88,4 %	77,6 %	2,10
<i>Professeurs d'EPS</i>	91,1 %	64,7 %	1,85
<i>Autres titulaires</i>	97,8 %	43,7 %	1,60
<i>Enseignants non-titulaires</i>	98,9 %	50,8 %	2,07
Total	90,2 %	73,8 %	2,16

Source : données DEPP, Les heures supplémentaires annualisées des enseignants en 2018-2019 dans le second degré, Notes d'information de la DEPP, n° 19.37, octobre 2019

D - Un levier managérial dans certaines circonstances

Les heures supplémentaires peuvent constituer un outil utile pour le management de proximité, permettant de valoriser les agents les plus impliqués et de soutenir les initiatives des équipes. Le ministère de l'éducation nationale fournit un exemple éclairant de cet usage des heures supplémentaires.

Au ministère de l'éducation nationale, en plus des heures supplémentaires année (HSA), qui s'intègrent dans le service des enseignants sur 36 semaines, des heures supplémentaires dites effectives (HSE) permettent la rémunération de travaux ponctuels. Ces heures sont allouées aux établissements, soit directement pour financer en heures des dispositifs spécifiques dont la mise en œuvre est voulue et encadrée nationalement (par exemple pour l'accompagnement éducatif ou encore le dispositif devoirs faits), soit au titre de la dotation horaire globale attribuée à l'établissement. Dans ce dernier cas, les heures allouées sont en fait des HSA que le chef d'établissement décide de convertir en HSE une fois qu'il a finalisé son tableau de service d'ensemble.

Ces dernières sont libres d'emploi, et constituent, aux dires mêmes des chefs d'établissements, le seul véritable levier dont ils disposent pour soutenir les initiatives de l'équipe pédagogique. Dans la plupart des cas, elles viennent soutenir des actions qui sont prévues par le projet d'établissement, présentées au conseil pédagogique et au conseil d'administration. Leur importance est donc grande pour favoriser ou encourager les initiatives prises localement, les bonnes volontés et les projets soutenus par les enseignants.

Ces heures sont également utilisées pour soutenir certaines activités pédagogiques. Elles servent par exemple à financer la mise en place d'examens blancs (surveillance), ou à rémunérer les enseignants qui réalisent des heures de remplacement de courte durée⁵³.

Depuis la création de l'indemnité pour missions particulières (IMP), le volume d'HSE a significativement baissé. En effet, l'IMP est un outil de reconnaissance indemnitaire visant à rémunérer la prise en charge volontaire de missions spécifiques complémentaires à celles qui sont définies par le décret d'août 2014. Le décret institutif de l'IMP du 27 avril 2015 précise la nature des missions visées : coordonnateur de discipline, coordonnateur de cycle d'enseignement, coordonnateur de niveau d'enseignant, référent culture, référent pour les ressources et usages pédagogiques numériques, etc. L'exercice donne lieu à l'attribution de l'IMP, qui prévoit cinq taux distincts en fonction des missions effectivement exercées. Or, ces missions étaient auparavant en partie rémunérées par l'octroi d'HSE. Ce n'est désormais plus le cas, les heures supplémentaires ne peuvent plus rémunérer que des activités d'enseignement *stricto sensu*, c'est à dire devant les élèves, en sus des obligations réglementaires de service. Le niveau des HSE a donc fortement décru aux rentrées 2014 puis 2015 (de respectivement 9 % et 19,7 %).

II - Un élément d'attractivité pour certaines catégories d'agents, à un coût unitaire réduit quand les heures sont indemnisées

Si elles ne représentent pas des montants significatifs dans la plupart des administrations, à l'exception notable du ministère de l'éducation nationale, les heures supplémentaires sont économiquement avantageuses du point de vue de l'employeur et peuvent constituer des compléments de rémunération importants sur le plan individuel, soit pour les catégories de personnels dont les régimes indemnitaires sont peu développés (c'est le cas des enseignants), soit pour les catégories C, dont les niveaux de rémunération sont les plus modestes, à un coût relativement contenu pour les employeurs.

⁵³ Pour des absences dites de courte durée, c'est-à-dire inférieures à deux semaines, le dispositif de remplacement mis en place par le rectorat ou la DSDEN (personnel titulaire sur zone de remplacement ou contractuel pour remplacer l'enseignant absent) ne peut être utilisé. Dans ce genre de situation, les chefs d'établissements sont incités à mobiliser leurs ressources internes, en faisant appel à un collègue de l'enseignant absent au sein de l'établissement et à le rémunérer en HSE.

A - Un coût réduit pour l'employeur

Les heures supplémentaires représentent toujours un coût plus faible que les heures effectuées par les agents dans le cadre de leur service normal. C'est le cas de manière caricaturale dans certaines administrations, au sein desquelles le niveau de rémunération des heures supplémentaires est très faible (12,47 € dans la police nationale, 41,41 € dans l'enseignement supérieur pour une heure de travaux dirigés et 62,09 € pour un cours). Mais même quand le niveau de rémunération des heures supplémentaires est adossé au niveau de rémunération indiciaire des agents (cas par exemple au sein de l'éducation nationale), le non-assujettissement aux cotisations du CAS *Pensions* les rend économiquement avantageuses pour l'employeur.

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), principal support d'indemnisation des heures supplémentaires, sont calculées sur une assiette comprenant le traitement brut annuel de l'agent concerné, augmenté, le cas échéant, de l'indemnité de résidence. Le coût horaire se calcule en divisant cette assiette par 1 820 heures. Ce nombre d'heures correspond à la durée réglementaire annuelle de travail effectif d'un agent, soit 1 607 heures, augmentée des jours de congé annuels et des jours fériés de l'année. Un coefficient de bonification, allant de 1,25 à 2,54, est ensuite appliqué.

Le tableau ci-après présente, pour le ministère de la transition écologique et solidaire, la comparaison entre le coût moyen d'une IHTS et celui du coût horaire d'un agent⁵⁴ : une heure indemnisée équivaut en moyenne et hors bonification horaire à un coût deux fois moins élevé que le coût moyen horaire d'un agent.

Tableau n° 12 : comparaison du coût horaire moyen pour l'employeur d'un agent du ministère de la transition écologique et solidaire avec le coût d'une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)

<i>Catégorie d'emploi</i>	Coût horaire hors compte d'affectation spéciale (CAS) <i>Pensions</i>	IHTS	Coût horaire y compris CAS <i>Pensions</i>	IHTS y compris retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)
<i>Catégorie B</i>	25,8 €	17,9 €	37,9 €	18,8 €
<i>Catégorie C</i>	21,4 €	15,5 €	31,9 €	16,3 €
Moyenne	23,6 €	16,7 €	34,8 €	17,5 €

Source : Données ministère de la transition écologique et solidaire, calculs Cour des comptes

Note de lecture : les IHTS (bonifiées d'un facteur 1,25) ici calculées prennent en compte le supplément familial de traitement alors que l'assiette de calcul des IHTS ne le comprend réglementairement pas, majorant le coût des IHTS. Par ailleurs, l'assiette des contributions au CAS *Pensions* ne comprend réglementairement ni le supplément familial de traitement, ni l'indemnité de résidence, contrairement au calcul ici présenté, majorant également le coût calculé du CAS *Pensions*.

⁵⁴ Afin de comparer le coût horaire moyen d'un agent avec le coût d'une IHTS lui étant versé, il est rationnel d'utiliser 1 607 heures comme facteur divisant le coût annuel pour l'employeur d'un agent public. En effet, un ETP représente 1 607 heures de travail effectif, et si cet ETP ne pouvait être pourvu, 1 607 heures supplémentaires devraient être théoriquement réalisées par les agents du service pour compenser.

Au sein du ministère de la transition écologique et solidaire, une heure supplémentaire réalisée et bonifiée de 25 % donne lieu au versement d'une IHTS⁵⁵ coûtant à l'employeur 71 %⁵⁶ du prix horaire d'un agent⁵⁷. Cette différence s'explique par plusieurs facteurs :

- l'assiette de calcul des IHTS ne comprend pas la plupart des primes ;
- la durée de référence pour le calcul horaire des IHTS est de 1 820 heures (soit 35 heures fois 52 semaines).

Cela signifie qu'il est plus intéressant budgétairement pour un service d'indemniser des heures supplémentaires que de recruter l'équivalent en temps plein des heures effectuées donnant droit à des IHTS, nonobstant les limites de nombre de postes affectés à ce service.

Plus largement, dans l'ensemble des ministères, le fait que les heures supplémentaires n'entrent pas dans l'assiette des contributions au CAS *Pensions* les rend particulièrement intéressantes économiquement.

Le raisonnement est le même dans les collectivités locales et les hôpitaux où les IHTS, en tant que partie intégrante du régime indemnitaire, ne sont pas soumises aux cotisations retraite (CNRACL).

B - Un élément de rémunération complémentaire répandu, surtout dans les environnements « mal primés »

Les heures supplémentaires représentent une part parfois significative de la rémunération des agents qui en bénéficient. Dans le cas de l'éducation nationale, les heures supplémentaires représentent une large part de leur rémunération accessoire, et des montants très significatifs pour certaines catégories d'enseignants (notamment les professeurs agrégés et plus encore les professeurs de chaire supérieure, en classes préparatoires aux grandes écoles). Elles peuvent être légitimement considérées comme un complément de rémunération, dans un environnement de faible niveau de la rémunération indemnitaire.

Ce constat se vérifie également pour les agents relevant d'autres ministères. À la Douane, par exemple, la part des heures supplémentaires indemnisées, dont le volume est marginal au niveau global (1,9 M€ en 2018), représente jusqu'à 21 % de la rémunération nette des agents de catégorie C affectés dans les bureaux de douane aéroportuaires de Lyon et Marignane.

1 - Un élément important de la rémunération des enseignants du second degré

Les modalités de rémunération des heures supplémentaires sont définies par le décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération de heures supplémentaires par catégorie d'agent. Pour les heures supplémentaires année (HSA), ce taux correspond au taux

⁵⁵ Hors cotisation employeur au régime additionnel de la fonction publique.

⁵⁶ Calcul majoré par le supplément familial de traitement, cf. note du tableau n° 1.

⁵⁷ Hors CAS *Pensions*.

moyen de rémunération sur la base du traitement moyen annuel brut du grade du bénéficiaire⁵⁸. Par conséquent, le niveau de rémunération des heures supplémentaires est différencié et plus important pour les enseignants en fonction de leur grade et de leur ancienneté dans la carrière. Les écarts de rémunération peuvent être substantiels : le taux de rémunération d'une HSA pour un enseignant agrégé de classe normale est de 1 658 €, pour un enseignement certifié de classe normale de 1 143 €. Ces écarts tendent à s'accroître pour les grades sommitaux : pour un enseignant agrégé hors classe, le taux de rémunération d'une HSA est de 2 488 €, contre 1 257 € pour un certifié hors classe. Les taux de rémunération des HSA pour les enseignants évoluant en classes préparatoires sont encore bien plus élevés : ils s'échelonnent de 1 945 € à 3 647 €.

Les heures supplémentaires représentent un complément de rémunération significatif pour les enseignants, notamment du fait de la faiblesse de leur rémunération globale liée à l'absence de primes. Ainsi, la rémunération des seules heures supplémentaires annuelles (HSA) représente 2 674 € pour 2,1 HSA en moyenne pour les professeurs certifiés, 5 271 € pour 2,6 HSA pour les enseignants agrégés et 16 286 € pour 4,47 HSA pour les enseignants de chaire supérieure.

La part des heures supplémentaires dans le total de la rémunération des enseignants est d'ailleurs significative. Une étude réalisée entre décembre 2012 et mars 2013 par le ministère de l'éducation nationale sur l'évolution des différents éléments de rémunération à trois étapes de la carrière (à l'entrée, après 15 ans et en fin de carrière) pour les 10 % des enseignants les mieux rémunérés montre que la rémunération accessoire brute, dont la moitié est constituée des heures supplémentaires, constitue une part très importante de leur rémunération totale : pour les enseignants agrégés, 38 % en début de carrière et 31 % en fin de carrière ; pour les certifiés, 29 % en début de carrière contre 23 % en fin de carrière.

Concernant les heures supplémentaires effectives (HSE), elles sont rémunérées sur la base du 1/36^e du taux annuel de rémunération des HSA, majoré de 25 %. En 2018-2019, les HSE (y compris heures d'interrogation) représentaient 23 % du total des heures supplémentaires réalisées, mais 28 % du total des heures supplémentaires rémunérées d'après les données de paie.

L'adoption du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) en 2016, déployé sur quatre ans, a eu un impact à la hausse sur le niveau de rémunération des heures supplémentaires. Reposant sur la mise en œuvre d'une augmentation du nombre de points d'indice associé aux grades et d'un transfert partiel de primes en points d'indice, il a contribué mécaniquement à l'augmentation du coût des heures supplémentaires servies par le ministère de l'éducation nationale. Par exemple, la hausse du taux mensuel des heures supplémentaires dues au déploiement en 2017 du PPCR était de + 1 % en janvier et + 4 % au 1^{er} septembre 2017.

En revanche, ni le relèvement du nombre d'heures supplémentaires que l'administration peut imposer aux enseignants ni la défiscalisation mise en place à compter de 2019 n'ont eu d'impact d'après les premières données disponibles et aux dires des représentants du ministère interrogés sur ce point.

⁵⁸ Le calcul est le suivant : traitement annuel brut moyen du grade de l'agent / maximum du service (par exemple 18 pour un professeur certifié) × 8/13 (qui correspond à 36/52, soit le nombre de semaine d'enseignement rapporté au nombre de semaine de l'année).

2 - L'impact incertain des mesures de défiscalisation des heures supplémentaires : une absence de portée sur leur volume, un effet d'aubaine pour leurs bénéficiaires

Le décret n° 2019-133 du 25 février 2019 a instauré une mesure d'exonération fiscale (dans la limite annuelle de 5 000 €) et de réduction de cotisations salariales portant sur les rémunérations perçues par les agents publics au titre des heures supplémentaires et autres temps de travail additionnels effectifs. Décidée dans le contexte des mobilisations des « gilets jaunes » fin 2018⁵⁹, cette mesure ne visait pas en première intention la fonction publique mais les salariés du secteur privé.

Au ministère de l'éducation nationale, l'effet de cette mesure est considéré comme très faible, voire impossible à déceler. Son impact sur la demande d'heures supplémentaires des agents pourrait ne pas être significatif à court terme. En effet, le volume des heures supplémentaires est avant tout déterminé par les désajustements entre le besoin et le potentiel en heures d'enseignement. En outre, les chefs d'établissement rencontrés considèrent unanimement que la capacité d'imposer une heure supplémentaire année est un outil aux effets pervers trop nombreux et trop mal maîtrisés pour être véritablement efficaces. Il pourrait par exemple inciter les enseignants désireux de préserver leur temps libre à multiplier les demandes de temps partiels de droit, ce qui réduirait à néant les effets de la mesure. Tous les chefs d'établissement expliquent en effet que la réalisation et la distribution des heures supplémentaires au sein de l'établissement doit reposer sur la base du volontariat pour permettre une organisation sereine et constructive de l'activité.

Cette analyse est confirmée par la direction du budget. Elle estime que la comparaison avec le précédent dispositif de défiscalisation mis en œuvre entre 2007 et 2012 ne montre pas d'écart significatif sur le volume global des heures supplémentaires ni parmi les populations principalement concernées par des heures supplémentaires, au premier rang desquelles figurent les enseignants. Elle souligne toutefois le caractère récent de la réduction de cotisation sur les heures supplémentaires et l'absence de séries longues permettant d'apprécier finement leur évolution.

À l'inverse, une mesure depuis abandonnée avait permis de faire augmenter sensiblement le nombre d'HSA prises en charge par enseignants volontairement : la prime de 500 € octroyée à compter de la troisième heure (décret n° 2008-927 du 12 septembre 2008). Au moment de sa suppression ce dispositif représentait 37,8 M€ en coût budgétaire.

3 - Un complément de rémunération intégré par les agents de l'administration pénitentiaire

Plus de 55 % de l'ensemble des surveillants, et plus de 80 % des surveillants en service posté ou en poste fixe non administratif, effectuent des heures supplémentaires de manière régulière. Celles-ci représentent, pour ces agents, un complément de salaire de plus de 4 000 € bruts par an.

⁵⁹ Décret pris en application des dispositions de l'article 7 de la LFSS pour 2019 et de l'article 2 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Tableau n° 13 : montant payé au titre des heures supplémentaires par agent effectuant des heures supplémentaires (montant brut en €)

	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Montant annuel</i>	3 942	4 121	4 110	4 098	4 259

Source : direction de l'administration pénitentiaire

Lors des entretiens avec les différents syndicats représentatifs au sein de l'administration pénitentiaire, la Cour a pu constater qu'au-delà de l'affirmation du principe selon lequel les heures supplémentaires représentaient un dysfonctionnement qui affectait les conditions de travail, les syndicats reconnaissaient que le paiement des heures supplémentaires représente un complément de salaire attendu par une majorité de surveillants et que des évolutions significatives ne pouvaient être envisagées que dans le cadre d'une négociation plus globale sur les conditions d'exercice et de rémunération du métier de surveillant (passage en catégorie B notamment).

4 - Une part significative de la rémunération accessoire des agents d'exploitation du ministère de la transition écologique et solidaire

Au ministère de la transition écologique et solidaire, les heures supplémentaires indemnisées représentent également une part non négligeable du régime indemnitaire des agents, particulièrement en catégorie C.

En 2018, le montant moyen des heures supplémentaires indemnisées par agent de catégorie C percevant au moins une heure supplémentaire s'élevait à 4 279 € par an, contre 1 494 € par an pour la moyenne sur tous les agents de catégorie C du ministère. Sachant qu'en moyenne, un agent de catégorie C du ministère perçoit annuellement 7 023 € de primes et indemnités, cela représente environ 61 % du régime indemnitaire des agents concernés par l'indemnisation des heures supplémentaires, et sur l'ensemble des agents, 21 % du régime indemnitaire.

Ces montants sont autant d'éléments soulignant la part importante que l'indemnisation des heures supplémentaires peuvent avoir dans la rémunération des agents, particulièrement pour les agents de catégorie C. Si on ajoute à cela le montant moyen des indemnités de sujétions horaires, soit 1 759 € par agent de catégorie C concerné en 2018, un agent de catégorie C percevant l'ISH et une indemnisation de ses heures supplémentaires effectuées voit en moyenne 86 % de son régime indemnitaire constitué de ces deux éléments.

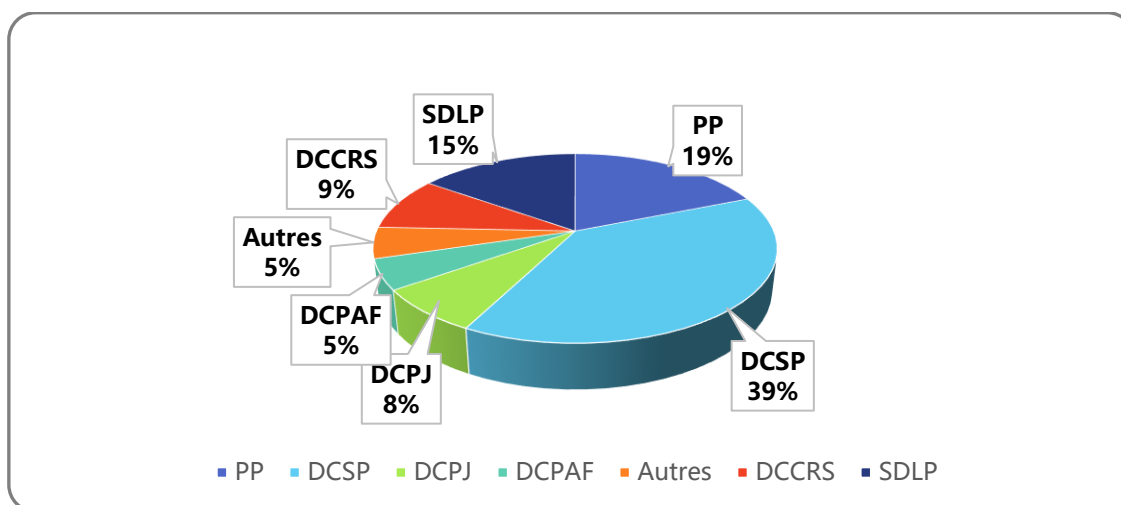
C - Les heures stockées comme outil de gestion de la carrière : le cas particulier de la police nationale

Le stockage des heures supplémentaires est un phénomène répandu dans les établissements publics hospitaliers, et plus encore au ministère de l'intérieur, dans la police nationale. Au sein de celle-ci, la possibilité de stocker des heures supplémentaires non indemnisées ni récupérées a largement été utilisée pour permettre le départ anticipé des agents en fin de carrière.

1 - Une concentration du stock d'heures supplémentaires sur quelques directions

L'analyse de la répartition du stock d'heures supplémentaires au sein de la police nationale laisse apparaître une forte concentration. Ainsi, 73 % des heures supplémentaires stockées le sont par des agents relevant de la direction centrale de la sécurité publique de la direction générale de la police nationale, de la préfecture de police de Paris ou du service de la protection.

Graphique n° 11 : répartition par direction au sein de la police nationale du stock d'heures supplémentaires au 31 décembre 2018



DCCRS : direction centrale des compagnies républicaines de sécurité ; SDLP : service de la protection ; PP : préfecture de police de Paris ; DCSP : direction centrale de la sécurité publique ; DCPJ : direction centrale de la police judiciaire ; DCPAF : direction centrale de la police de l'air et des frontières.

Sources : Cour des comptes d'après données de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (mission temps de travail)

La direction centrale de la sécurité publique et la préfecture de police de Paris, qui regroupent la grande majorité d'effectifs de la police nationale, concentrent logiquement 58 % du stock des heures supplémentaires. En revanche, la situation du service de la protection, qui compte moins de 1 % des effectifs de la police nationale et concentre 15 % du stock d'heures supplémentaires, apparaît atypique (cf. *infra*).

Ce même phénomène de concentration se retrouve dans l'analyse par corps. Principaux bénéficiaires de la prise en compte des services supplémentaires, les policiers du corps d'encadrement et d'application, qui représentent 76 % des effectifs de la police nationale, portent 88,2 % du stock en 2018.

Enfin, la très grande majorité du stock des heures supplémentaires ne concerne qu'un nombre limité d'agents. Ainsi, seuls 27 % des fonctionnaires de police ont un stock supérieur à 160 heures (soit supérieur à 20 jours de repos) et ces 37 769 agents concentrent 81 % du stock, soit près de 20 millions d'heures.

Tableau n° 14 : répartition du stock d'heures supplémentaires entre les agents de la police nationale en 2018

<i>Heures supplémentaires</i>	Stock <= 160 heures		Stock > 160 heures	
	Nombre agents	Stock HS	Nombre agents	Stock HS
<i>Au 30 juin 2019</i>				
<i>Total</i>	101 254	4 625 465	37 769	19 993 165
<i>En %</i>	73 %	19 %	27 %	81 %

Source : Cour des comptes d'après direction des ressources et des compétences de la police nationale - mission temps de travail

Les agents ayant un stock supérieur à 160 heures relèvent principalement de la direction centrale de la sécurité publique (17 723 agents), de la direction centrale des CRS (3 731 agents), de la direction centrale de la police judiciaire (2 411 agents), de la direction centrale de la police de l'air et des frontières (soit 2 167 agents) et du service de la protection (840 agents). Toutefois, le stock de 19,9 millions d'heures est majoritairement porté par la direction centrale de la sécurité publique à hauteur de 36,4 % et par le service de la protection à hauteur de 18,13 %.

En affinant ces éléments, la direction des ressources et des compétences de la police nationale devrait contrôler l'évolution des comptes les plus importants tout en ciblant la mise en œuvre de mesures en vue de l'apurement de ces stocks individuels.

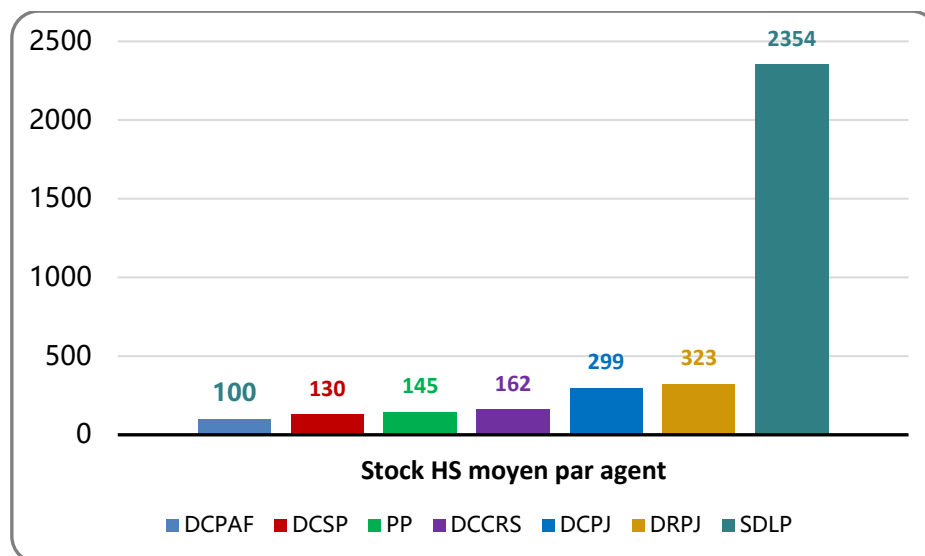
2 - Le stock moyen par agent et par direction est très hétérogène

Tous corps confondus, le stock moyen d'heures par agent s'élevait au 31 décembre 2018 à 164 h 56 (contre 144 heures en 2015).

Avec un stock moyen par agent de 2 354 heures, le service de la protection connaît la situation la plus préoccupante. Au sein de ce service, ce sont les officiers de sécurité du service de la protection qui portent la majeure partie du stock. Ramené aux seuls effectifs de ce service, le stock moyen par agent est de 4 400 heures.

L'examen des stocks individuels laisse apparaître des cas particulièrement critiques. Au 31 juin 2019, 59 agents avaient accumulé entre 12 000 et 17 000 heures. C'est un brigadier-chef du service qui détient le stock le plus important de la police nationale, soit 17 169 heures supplémentaires restituables, équivalant à une durée de travail de 10,5 années.

Graphique n° 12 : stock moyen d'heures supplémentaires par direction et par agent en 2018



DCPAF : direction centrale de la police de l'air et des frontières ; DCSP : direction centrale de la sécurité publique ; PP : préfecture de police de Paris ; DCCRS : direction centrale des compagnies républicaines de sécurité ; DCPJ : direction centrale de la police judiciaire ; DRPJ : direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris ; SDLP : service de la protection.
Source : Cour des comptes d'après données Mission du temps de travail

Hormis le service de la protection, ce sont les services de police judiciaire qui détiennent les stocks moyens par agent les plus importants. À titre d'exemple, le stock moyen au sein de la brigade de répression du banditisme de la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris était de 846 heures et celui de la brigade de recherches et d'intervention de 577 heures.

À l'inverse, le stock moyen au sein de la direction centrale de la sécurité publique apparaît contenu et son évolution maîtrisée depuis 2016 (le stock moyen par agent est passé de 120 à 130 heures en 2018).

L'examen du stock moyen des directions départementales de sécurité publique laisse apparaître des disparités géographiques, notamment en Bretagne ou dans le Sud-Ouest, où les stocks sont les plus élevés. Ces disparités peuvent avoir pour origine l'ancienneté au service des fonctionnaires, plus importante en moyenne dans les départements du sud de la France, mais aussi traduire des pratiques différentes en matière de gestion du temps de travail (choix de cycles inadaptés, recours excessif à certains services supplémentaires, contrôles insuffisants des heures récupérables), voire révéler une allocation parfois inadéquate des effectifs dans les services au regard de leur niveau d'activité. Par ailleurs, le stock d'heures supplémentaires peut être soumis à des évolutions marquées (à la hausse comme à la baisse) par l'effet de mutations de fonctionnaires. L'analyse territoriale apparaît ici limitée dès lors que par l'effet des mutations, la traçabilité du stock des heures supplémentaires accumulées par les fonctionnaires dans le progiciel GEOPOL est impossible.

CONCLUSION

Les heures supplémentaires constituent souvent un outil apprécié par les administrations, indispensable pour certaines d'entre elles, qui leur permet d'ajuster finement le potentiel de travail dont elles disposent aux besoins du service public. Elles peuvent revêtir un aspect très structurel dans l'organisation du service public, comme c'est le cas pour les établissements publics du second degré (collèges et lycées) ou les établissements pénitentiaires, dans lesquels les heures supplémentaires représentent environ 10 % des heures de travail. Elles permettent également de faire face aux activités saisonnières ou aux pics d'activité, sans avoir recours à des solutions d'externalisation qui pourraient s'avérer mal adaptées ou très coûteuses.

Les heures supplémentaires sont aussi prisées quand elles constituent le seul véritable levier à la disposition du management de terrain, lui offrant la possibilité de soutenir les initiatives des équipes les plus mobilisées. C'est par exemple le cas avec les HSE utilisées par les chefs d'établissements pour soutenir les projets des enseignants, quand ils s'inscrivent dans le cadre du projet d'établissement. Tous regrettent néanmoins la faiblesse des moyens dont ils disposent en la matière.

Elles constituent enfin un outil à la fois économiquement avantageux pour les employeurs publics, puisque les heures supplémentaires sont toujours moins coûteuses que les heures réalisées sur le temps de travail des agents (en particulier du fait de leur non assujettissement au CAS Pensions), et apprécié des agents qui en bénéficient car elles peuvent constituer des compléments de rémunération non négligeables. C'est notamment le cas pour des agents faiblement primés, comme au ministère de l'éducation nationale, ou bien pour des agents de catégorie C dont les niveaux de rémunération sont modestes (comme les gardiens de prison ou les agents de catégorie C des collectivités territoriales, qui captent l'essentiel des heures supplémentaires réalisées).

Pour toutes ces raisons, le recours aux heures supplémentaires constitue un levier utile et intéressant, aussi bien pour l'administration que pour les bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle il convient, plutôt que de chercher à les réduire de manière indiscriminée, de limiter les cas d'utilisation non justifiées et les zones de risques persistantes du fait des pratiques de stockage en améliorant le dispositif de pilotage et suivi des heures supplémentaires.

Chapitre III

Une accumulation d'heures supplémentaires qui génère des risques structurels accrus par un défaut de pilotage et de suivi

L'intérêt, l'utilité et le caractère avantageux sur le plan économique des heures supplémentaires sont avérés. Pour autant, afin de ne conserver que celles d'entre elles qui sont vraiment utiles et profitables à la qualité du service public, il convient de mieux identifier et de prendre des mesures pour contenir et juguler les heures supplémentaires et reflètent des lacunes d'organisation, des inadaptations du régime de temps de travail des agents aux nécessités du service, des modalités de gestion défailtantes, ou bien qui entraînent des risques financiers ou opérationnels pesant sur la continuité du service public.

I - Revoir les cycles de travail inadaptés aux besoins des services publics, sources de nombreuses heures supplémentaires

A - Adapter les cycles de travail pour mieux prendre en compte les nécessités du service public

L'organisation du travail dans les administrations est une problématique complexe qui suppose un effort constant d'adaptation pour assurer la meilleure conciliation possible entre les besoins du service et les règles contraignantes de gestion des agents, dont l'objectif est de les protéger en faisant application des règles générales sur le temps de travail. Or, il peut arriver que les arbitrages opérés pour diverses raisons conduisent à privilégier des organisations et des cycles de travail qui structurellement entraînent des besoins importants en heures supplémentaires. C'est en particulier ce qui se produit quand sont retenus des cycles de travail qui entraînent un décalage important entre le potentiel en heures, lié à l'application des règles et contraintes de gestion des agents, et le besoin, lié aux caractéristiques du service public.

De ce point de vue, l'exemple de la police nationale est très symptomatique. La nature du régime de travail, entre régime cyclique ou régime hebdomadaire, et le choix du cycle en régime cyclique, a un impact sur la réalisation d'heures supplémentaires. Dans son rapport sur l'évaluation de la réforme des cycles horaires, l'inspection générale de la police nationale a analysé les conséquences des nouveaux cycles expérimentés à partir de novembre 2016 (le « 4/2 compressé » et la « vacation forte ») sur un ensemble de facteurs dont la génération des heures supplémentaires. Dans les services étudiés, la mise en place de la vacation forte a conduit à une réduction du nombre d'heures supplémentaires, de 157 429 à 123 117 heures, mais au maintien d'un taux d'utilisation inférieur à 90 %. Dans les services ayant expérimenté le 4/2 compressé, la consommation des heures supplémentaires a augmenté (102 %), pour une génération d'heures supplémentaires également en baisse. Si ces résultats doivent être interprétés avec prudence, en raison de certains biais méthodologiques⁶⁰, la démarche consistant à prendre en compte l'impact de l'organisation du travail sur la génération des heures supplémentaires est à saluer. Elle devrait d'ailleurs être reconduite pour l'évaluation des cycles en cours d'expérimentation. Un approfondissement de cette approche, détaillant notamment l'évolution de la part respective des différents services supplémentaires dans la génération des heures supplémentaires, apparaît souhaitable.

La totale inadéquation de certains cycles de travail avec les besoins des services appelle des évolutions. Depuis fin 2016, et en réponse au contentieux formé par des agents sur l'illégalité de l'organisation du travail au sein du service de la protection, le temps de travail des agents de la sous-direction de la protection des personnes, au sein du service de la protection, est organisé sur une base hebdomadaire avec astreintes ou permanences les week-ends et jours fériés. Alors que la vacation journalière des agents est fixée à 7 h 53, la durée réelle des missions, qui s'adapte à l'emploi du temps des personnes protégées, est estimée à 14 heures par jour en moyenne. Le régime hebdomadaire et l'organisation du service qui prévoit qu'un agent soit attaché à une seule personnalité engendrent structurellement un nombre élevé d'heures supplémentaires. Cette organisation du travail apparaît en outre difficilement compatible avec les impératifs de la directive européenne.

Aucun régime de travail n'est susceptible d'assurer la couverture de cette amplitude horaire par un seul agent. Une refonte en profondeur de l'organisation du travail au sein du service doit être envisagée. Sauf cas exceptionnel, il devrait être mis fin à la fidélisation individuelle d'un agent à telle ou telle personnalité. La protection serait assurée par un pool d'officiers de sécurité en régime cyclique. Si cette proposition, préconisée par le service de la protection, ne résout pas le cas des déplacements, qui ne permettent pas d'organiser la relève, elle répond au moins au suremploi des agents au cours de leurs missions quotidiennes.

Au-delà des régimes et des cycles de travail, le choix du service supplémentaire le plus adapté aux nécessités opérationnelles peut permettre de réduire tant le nombre d'heures créées que le niveau de majoration. Le choix entre permanences et astreintes offre ainsi une marge de manœuvre intéressante aux chefs de service. À titre d'illustration, la direction départementale de la sécurité publique du Nord a pris des mesures organisationnelles visant à réduire les heures supplémentaires. Les horaires de certaines unités ont été adaptés pour faciliter ou éviter les décalages de prise de service en tenant compte des tranches horaires au cours desquelles les

⁶⁰ Représentativité de l'échantillon et du contrefactuel, biais cognitif des groupes test qui peuvent vouloir que l'expérimentation fonctionne, facteurs externes, etc.

effectifs étaient le plus souvent sollicités. De même, la direction tente de limiter le plus possible les rappels au service, au taux de majoration élevé, pour privilégier les décalages de prise de service dès lors qu'un événement est prévisible.

B - Revenir aux 1 607 heures quand des sujétions spécifiques ne permettent pas de justifier un temps de travail annuel inférieur

Dans l'ensemble des administrations dans lesquelles l'instruction s'est déroulée, un nombre significatif de cycles de travail conduisent à des temps de travail de référence sur l'année inférieurs à 1 607 heures.

Sur ce sujet, l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit que, dans les collectivités territoriales, les régimes dérogatoires et plus favorables de temps de travail antérieurs à 2001 doivent être abrogés, dans un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes.

L'article 48 de la même loi rappelle que le temps de travail applicable dans la fonction publique de l'État est également de 1 607 heures par an, et prévoit qu'un rapport devra être établi dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi (soit avant le 7 août 2020)⁶¹ pour présenter les actions mises en œuvre au sein de la fonction publique de l'État pour assurer de ces dispositions.

C - Faire évoluer certains régimes de temps de travail spécifiques pour faciliter l'adaptation entre les besoins et les potentiels en heures

Dans certains cas, ce n'est pas l'organisation du service ni le cycle de travail qui pourraient être utilement adaptés, mais le régime spécifique de temps de travail des agents concernés. Au ministère de l'éducation nationale, les heures supplémentaires effectuées par les enseignants du second degré profitent massivement aux enseignants qui peuvent en faire beaucoup car leurs obligations de service sont plus faibles (agrégés, professeurs de chaire supérieure) et qui ont un niveau de rémunération indiciaire plus élevé. L'écart entre le nombre d'heures supplémentaires année (HSA) réalisées par un professeur certifié et un professeur de chaire supérieure est de un à deux, et l'écart de rémunération correspondant sur l'année est en moyenne de un à six.

⁶¹ Ce qui n'est toujours pas le cas.

Tableau n° 15 : montant moyen de HSA payées aux enseignants par grade en 2018

	Nombre moyen de HSA par bénéficiaire	Montant moyen annuel d'une HSA	Montant moyen par bénéficiaire
<i>Professeurs de chaire sup.</i>	4,47	3 644	16 286
<i>Agrégés</i>	2,61	2 019	5 271
<i>Certifiés et professeurs de lycée professionnel</i>	2,10	1 275	2 674
<i>Professeurs d'EPS</i>	1,85	1 158	2 139
<i>Autres titulaires</i>	1,60	1 095	1 748
<i>Enseignants non-titulaires</i>	2,07	1 083	22 440
Total	2,16	1 408	3 040

Source : Cour des comptes, d'après données DEPP, Les heures supplémentaires annualisées des enseignants en 2018-2019 dans le second degré, Notes d'information de la DEPP, n° 19.37, octobre 2019

Ces éléments montrent que, au-delà des besoins d'ajustements légitimes du système éducatif qui supposent un volant de HSA, utilisées pour assurer le bon ajustement entre le besoin en heures d'enseignements par discipline et le potentiel d'enseignement autorisé par un système d'obligations réglementaires de service considéré comme rigide, le recours aux heures supplémentaires est largement corrélé au volume desdites obligations. Plus celles-ci sont faibles, plus le recours aux heures supplémentaires est important, raison pour laquelle les principaux bénéficiaires d'heures supplémentaires sont les professeurs de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)⁶². Ces constats plaident largement pour des évolutions statutaires visant à corriger des distorsions qui sont à l'origine d'un volume important d'heures supplémentaires, automatiquement créées par la façon dont les obligations réglementaires de service sont fixées.

Trois types de mesures peuvent être envisagées. La première consisterait à adosser les temps de service non plus seulement au corps d'appartenance des enseignants, mais aussi à leur contexte d'exercice. En effet, aujourd'hui, à situation rigoureusement identique dans un établissement scolaire, un enseignant peut être soumis à un régime hebdomadaire situé (hors CPGE) dans une fourchette de 15 heures à 20 heures, selon son corps d'appartenance. L'alignement des obligations de service en fonction des sujétions spécifiques et du contexte liés au seul poste seraient en effet souhaitable. Un système de cette nature pourrait par exemple conduire à proposer que les obligations réglementaires de service d'un enseignant en collège, quel que soit son corps d'appartenance, soient de 20 heures par semaine, mais de 18 heures dans un collège de REP (réseau d'éducation prioritaire) et de seulement 15 heures dans un collège REP+. Les obligations pourraient également être réduites pour les jeunes enseignants pendant deux à trois ans, et pour les enseignants âgés de plus de 60 ans.

L'autre piste envisageable serait l'annualisation partielle des obligations réglementaires de service, mais cette possibilité ne concernerait que les missions d'accompagnement de la mission d'enseignement et aurait sans doute un effet très modeste sur le recours aux heures supplémentaires (réduction des HSE de remplacement par exemple).

⁶² Les professeurs de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont des professeurs de chaire supérieure (qui exercent exclusivement en CPGE) et des agrégés.

Enfin une troisième évolution possible consisterait à réviser à la hausse les obligations de service des enseignants qui font structurellement plus de 2 ou 3 HSA par an, ce qui atteste de l'inadéquation de leurs obligations avec les besoins du service. Cela concernerait en particulier les professeurs des classes préparatoires aux grandes écoles. Une variante de cette proposition est d'ailleurs suggérée par la direction du budget, qui propose de supprimer la bonification financière accordée aux HSA non refusables, solution qui invite à les considérer comme des heures effectuées par extension des obligations de service. Le fait que les HSA ont été considérées systématiquement comme accomplies et payées aux enseignants pendant la période du confinement entre les mois de mars et de mai 2020 suggère d'ailleurs que ces heures supplémentaires ont un statut particulier, étant quasiment intégrées au service hebdomadaire des enseignants.

Ces trois mesures prises simultanément auraient sans doute pour effet de réduire le besoin en HSA aux seules heures rendues nécessaires par les besoins d'ajustement fin du système éducatif évoqués *supra*. Une telle évolution n'est envisageable que dans le cadre d'une révision plus globale du statut des enseignants et d'une réflexion approfondie sur le métier, assortie d'une négociation salariale conduisant à une revalorisation permettant d'intégrer une partie des HSA dans les obligations de service. Ces éléments systémiques ont été largement exposés dans les deux précédents rapports⁶³ de la Cour consacrés à ce sujet.

D - Privilégier les horaires variables et la récupération infra-annuelle des heures

La possibilité de travailler selon un horaire variable est prévue par le décret du 25 août 2000 pour les agents soumis à un contrôle automatisé des heures (*via* le badgeage notamment). Le principe de l'horaire variable consiste à donner aux agents le choix de leurs horaires journaliers de travail, dans le respect des obligations de service. Concrètement, ce système repose sur une alternance de plages variables et de plages fixes, pendant lesquelles la présence de l'agent est obligatoire.

Pour les employeurs, ce système permet de s'assurer de la présence de l'ensemble des agents sur les plages fixes, comme de prévenir les phénomènes de temps partiel déguisé. De plus, au sein d'une unité de travail, il n'exclut pas l'identification de contraintes ponctuelles (organisation de la réception du public, par exemple) ne permettant pas à tous les agents de bénéficier à tout moment du libre choix de leurs horaires sur les plages variables.

Pour les agents, sous réserve de contraintes particulières, ce système donne la possibilité de choisir quotidiennement ses heures d'arrivée et de départ à l'intérieur de plages horaires de début, de milieu et de fin de journée, dites plages variables.

Ce système s'accompagne d'un dispositif de débit-crédit d'heures sur une période de référence. En cas de crédit d'heures, l'agent peut soit réduire son activité quotidienne, soit récupérer au maximum une journée par mois (fractionnable en deux demi-journées). Dans son étude de novembre 2016 sur les horaires variables au sein du secrétariat général des ministères économiques et financiers, la mission ressources communes avait relevé qu'au cours des

⁶³ Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement* (2013) et *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire* (2017), rapports publics thématiques, La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

12 mois précédents, 97,6 % des agents inclus dans l'analyse avaient pris au moins une demi-journée de récupération dans ce cadre. 16,5 % d'entre eux avaient pu poser 12 jours de récupération dans l'année.

La direction générale des finances publiques (DGFIP), exemple d'une direction fonctionnant essentiellement en horaires variables

À la DGFIP, l'instruction générale harmonisée relative au temps de travail des agents prévoit que tous les agents sont aux horaires variables, sauf exception (les agents au forfait et les agents aux horaires fixes). En 2018, le travail de 81 313 agents de la direction était organisé selon ce régime (sur un effectif total de 101 394 ETPT).

Les récupérations d'horaires variables se distinguent des heures supplémentaires puisqu'elles ne sont pas bonifiées ni rémunérées : l'agent récupère heure pour heure sur ses horaires variables. Cette récupération prend soit la forme de jours de repos complémentaires (jusqu'à 1 par mois, soit 12 par an), soit d'une réduction de la durée hebdomadaire de travail dans le respect des plages fixes.

À l'inverse, les heures supplémentaires demandées par le chef de service au-delà du cycle de travail de l'agent font l'objet d'un repos compensateur ou d'une indemnisation en IHTS. La récupération de ces heures est associée à un coefficient de majoration de 1,25 pour celles accomplies la nuit, le week-end et les jours fériés. Un projet d'arrêté ministériel portant revalorisation des conditions de compensation horaire est actuellement en cours d'instruction, et pourrait faire passer ce coefficient à 1,5 pour la seule population des informaticiens. En 2018, les heures supplémentaires indemnisées n'ont concerné que 1 332 agents de la DGFIP, pour un montant total de 1,4 M€.

La comptabilisation du crédit horaire accumulé par les agents comporte toutefois des limites : seules sont prises en compte les heures effectuées sur la plage horaire définie pour les horaires variables, dans la limite de 10 heures par jour et 48 heures par semaine. De plus, le crédit horaire maximal pouvant être reporté d'un mois sur l'autre est de 12 h. Les heures correspondant à un crédit supérieur à 12 heures ne sont pas prises en compte : elles sont écrêtées.

L'écrêtement est un phénomène fréquent : dans son étude de 2016, le secrétariat général des ministères économiques et financiers avait noté que 82 % des agents avaient été écrêtés au moins une fois entre le 1^{er} septembre 2015 et le 31 août 2016. Depuis le bilan social 2018, le nombre d'heures écrêtées fait l'objet d'un suivi au niveau des ministères économiques et financiers. Sur un périmètre partiel⁶⁴, 566 163 heures écrêtées ont ainsi été recensées, concernant 102 911 agents, soit un ratio de 5,5 heures par an et par agent. Au sein de la direction générale des finances publiques, où l'information est suivie dans le bilan social depuis 2015, le volume d'heures écrêtées est en diminution. À la direction générale des douanes et droits indirects, à la suite de la demande d'une organisation syndicale, un recensement des heures écrêtées avait été réalisé au sein de la direction générale : 78 % des 498 agents soumis au badgeage avait été écrêtés en 2017, pour un volume moyen de 18,5 heures par agent.

⁶⁴ Hors direction générale des douanes et droits indirects, direction générale du Trésor et direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Tableau n° 16 : nombre d'heures écartées par agent à la direction générale des finances publiques

	2015	2016	2017
<i>Nombre d'heures écartées</i>	424 047	412 920	399 347
<i>Effectif payé total</i>	110 954	108 457	106 492
<i>Nombre d'heures écartées par agent</i>	3,82	3,8	3,75

Source : Bilan social 2017 de la DGFIP

Cette problématique est soulevée régulièrement par les organisations syndicales, qui considèrent que ces heures « perdues » devraient faire l'objet d'une compensation horaire ou financière. Cependant, ces critiques ne semblent pas de nature à remettre en cause le système des horaires variables, qui semble globalement apprécié des agents comme des employeurs.

Ce régime nécessite toutefois une implication particulière de l'encadrement afin d'éviter tout risque d'inadéquation entre la présence des agents et les besoins du service. Il importe, dans ce cadre, de définir les bornes journalières des plages variables, de même que les plages fixes, conformément aux besoins des administrations. Au-delà de la définition des plages horaires, les managers ont également la responsabilité de suivre, au quotidien, les pratiques des agents pour éviter tout risque de déphasage entre leurs choix horaires individuels et les besoins du service. En outre, tous les services ne sont pas adaptés aux horaires variables : dans la fonction publique territoriale, les services en lien avec le public, les services où l'on doit travailler en équipe (services techniques de maintenance ou ramassage des ordures ménagères) sont difficilement compatibles avec des horaires variables.

Sous réserve de ces éléments, et au vu des avantages offerts par ce dispositif, et notamment une appréciation plus souple des bornes des cycles de travail, la Cour recommande, partout où l'activité et l'environnement technique le permettent, de généraliser la pratique des horaires variables.

II - Circonscrire les risques opérationnels et financiers liés au stockage d'heures supplémentaires

A - Le caractère inflationniste du système de récupération

Bien que très complexe à quantifier, la récupération des heures supplémentaires semble être la solution adoptée de manière privilégiée par un certain nombre d'administrations. Pour autant, cette solution n'est pas neutre budgétairement, outre le fait qu'elle est beaucoup plus difficile à suivre et à documenter (raison pour laquelle le nombre d'heures récupérées n'est pas connu, et le nombre d'heures stockées très mal).

Récupérer une heure supplémentaire revient à la rémunérer au taux horaire de l'agent public. Or, le coût moyen horaire d'un agent est supérieur au taux d'indemnisation des heures supplémentaires. En outre, la récupération des heures supplémentaires n'est pas réalisée sur une base d'équivalence horaire. Elle comporte en général un coefficient de bonification. Pour les

ministères économiques et financiers, cette majoration est de 1,25 pour les heures accomplies la nuit, le week-end et les jours fériés. Des travaux en cours pourraient augmenter ce coefficient pour les agents des services informatiques du ministère.

Les coefficients de bonification ne sont pas uniformes au sein de la fonction publique de l'État : dans une étude comparative, non exhaustive, réalisée par le secrétariat général des ministères économiques et financiers, des coefficients de bonification pouvant aller jusqu'à 3 avaient été identifiés dans certains départements ministériels. Cette diversité de pratiques, qui ne fait pas l'objet d'une documentation globale, peut constituer un élément d'inégalité dans le traitement des agents publics.

Au ministère de la transition écologique et solidaire, le travail supplémentaire de nuit, accompli entre 22 heures et 7 heures, donne le droit à des compensations horaires et indemnitaires deux fois plus élevées que les heures supplémentaires classiques. Les heures supplémentaires ouvrent le droit à une bonification du temps récupéré équivalente à celle des IHTS.

Tableau n° 17 : coefficients de bonification des heures supplémentaires rémunérées et récupérées au ministère de la transition écologique et solidaire

<i>Heures supplémentaires</i>	<i>Heures supplémentaires</i>	Compensation indemnitaire	Compensation horaire
<i>De jour</i>	Les 14 premières heures	1,25	1,25
	Heures effectuées au-delà	1,27	1,27
<i>Dimanches et jours fériés</i>	Les 14 premières heures	1,25 × 1,66	1,25 × 1,66
	Heures effectuées au-delà	1,27 × 1,66	1,27 × 1,66
<i>De nuit (22h – 7h)</i>	Les 14 premières heures	1,25 × 2	1,25 × 2
	Heures effectuées au-delà	1,27 × 2	1,27 × 2

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Au sein de la police nationale, le taux de compensation moyen pour les agents du corps d'encadrement et d'application (CEA) est de 23,2 %, signifiant qu'une heure supplémentaire ouvre, en moyenne, droit à 1 h 15 de repos compensateur. En ne tenant compte que des principaux services actifs⁶⁵, et hors direction centrale des CRS, dont 98 % des heures récupérables sont issues de reports de repos non majorés, ce taux s'établit à 34 %, chaque heure supplémentaire équivalant à 1 h 20 de repos.

Ce taux calculé par la direction des ressources et des compétences de la police nationale ne reflète cependant qu'imparfaitement la réalité. Il tient en effet compte des heures supplémentaires liées aux astreintes, y compris lorsqu'elles sont indemnisées. Hors astreintes

⁶⁵ Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC), direction centrale de la police de l'air et des frontières (DCPAF), direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) et service de la protection (SDLP).

indemnisées et hors CRS, le taux moyen de compensation des heures supplémentaires du CEA s'élève en moyenne à 39,7 %, bien plus élevé que celui affiché par la direction.

Les services de la préfecture de police de Paris font apparaître également un taux de compensation élevé, systématiquement supérieur à 45 %. Pour la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne et la direction régionale de la police judiciaire, ce niveau de majoration est imputable à l'effet des permanences, qui représentent une part importante des services supplémentaires et qui fait l'objet de compensations élevées⁶⁶. De même, l'engagement accru de la direction de l'ordre public et de la circulation le week-end provoque des reports de repos compensés au minimum à hauteur de deux vacations.

B - Un risque avant tout opérationnel, quand les agents « récupèrent leurs heures »

Dans certains ministères, la tension sur les ressources humaines ne permet pas aux agents de récupérer rapidement les heures effectuées. À défaut de prévoir, en masse salariale, leur indemnisation, ces heures sont alors stockées.

Ce phénomène concerne essentiellement des ministères ou fonctions régaliennes.

Dans la police nationale, cet usage et les conséquences négatives qu'il emporte sont massifs. L'accumulation persistante d'un nombre croissant d'heures supplémentaires, reportées d'année en année, complique la gestion opérationnelle des services et représente une charge future. Elle donne lieu à la prise de congés de longue durée ou à des départs anticipés à la retraite de plusieurs mois, voire plusieurs années.

Dans la police nationale, le report d'une année sur l'autre d'une telle masse de jours de repos représentait en 2018 une charge sur les exercices futurs équivalente à 14 312 équivalents temps plein (soit 10,2 % des effectifs de la police nationale). La charge représentée par le stock d'heures supplémentaires est d'autant plus difficile à absorber que la direction générale de la police nationale se trouve dans l'incapacité de planifier et d'évaluer ses effets au niveau des services et encore plus au plan national.

Des exemples de départs anticipés au sein des effectifs de la police nationale

Au 15 septembre 2019, sur 653 fonctionnaires, la sous-direction de la protection des personnes du service de la protection comptait 85 fonctionnaires de police (soit 13 % de ses effectifs) en départ anticipé à la retraite ou en congé de longue durée du fait de l'accumulation d'heures supplémentaires. En moyenne, les départs à la retraite de ces fonctionnaires sont anticipés d'environ quatre ans. L'un d'entre eux bénéficie depuis 2019 d'un départ anticipé de neuf ans et un autre de sept ans.

Au sein des services de police judiciaire de la préfecture de police de Paris, 11 fonctionnaires étaient en 2019 en retraite anticipée pour une période allant de 3,5 à 14 mois.

En 2019, la direction centrale de la police judiciaire comptait 35 agents en congé de longue durée ou retraite anticipée de plusieurs mois, voire plusieurs années pouvant aller jusqu'à quatre ans.

⁶⁶ 125 % pendant un repos compensateur, entre 150 % et 200 % la nuit et 175 % pendant un repos légal ou jour férié.

La capacité opérationnelle de certains services peut ainsi être grevée par ces départs anticipés et absences de longue durée du service, alors que ces agents ne peuvent être remplacés avant leur mise à la retraite effective.

L'apurement au fil de l'eau des repos compensateurs aurait l'avantage d'éviter les effets négatifs de ces congés de longue durée sur l'organisation des services et la charge de travail des agents. Toutefois, le rapport élevé entre les heures à récupérer et les heures supplémentaires réellement effectuées explique la difficulté croissante à concilier la mise en œuvre de ce dispositif de compensation avec les nécessités du service.

Pour que les agents puissent prendre les repos compensateurs correspondant aux heures supplémentaires qu'ils ont effectuées et diminuer leur stock, il faut dégarnir les équipes programmées, surtout en régime cyclique, dans des proportions qui ne sont pas toujours compatibles avec le taux de présence permettant de garantir l'efficacité, voire la sécurité des interventions. Les contraintes d'effectifs existant dans certains services peuvent conduire à des situations paradoxales : pour combler l'absence de certains fonctionnaires en repos compensateur, il est demandé à d'autres la réalisation de services supplémentaires. Cette situation conduit à produire un volume supérieur d'heures supplémentaires du fait des coefficients multiplicateurs en vigueur. Coûteux, les dispositifs de compensation constituent ainsi un obstacle à la réduction du stock d'heures supplémentaires, *a fortiori* en période de fort engagement opérationnel des forces et le déséquilibre du système tend à s'autoalimenter.

Autre frein à la diminution du stock, selon la direction générale de la police nationale, les fonctionnaires de police ont la culture de la capitalisation et de la préservation de leur stock d'heures supplémentaires avec l'objectif de quitter leurs fonctions bien avant la date de leur cessation d'activité. Les agents ont aussi tendance à épargner leurs heures supplémentaires du fait des conditions actuelles d'indemnisation au tarif horaire de 12,47 €, qu'ils estiment peu intéressantes⁶⁷.

Une problématique similaire a été identifiée au sein de la Douane. Celle-ci ne porte pas, au sens strict, sur les heures supplémentaires mais sur les crédits d'heures des agents en horaires variables. Ne relevant pas de la réglementation ministérielle en matière d'heures supplémentaires, ils ne font l'objet d'aucun délai limite de récupération. Or, les missions douanières, en particulier dans la branche surveillance, peuvent conduire à l'accumulation d'heures d'avance, notamment pour les unités terrestres ou le dispositif aéromaritime.

La gestion de ces heures d'avance repose sur deux piliers : la régulation, et, à défaut, le stockage. Ces deux dispositifs entraînent des problèmes opérationnels importants.

La régulation des heures d'avance s'effectue, en priorité, par un ralentissement du rythme des vacances, qui relève de la responsabilité du chef d'unité. Elle est effectuée par référence aux limites maximum de 40 heures (ou 60 heures selon les spécialités) de crédit horaire par agent fixé par la direction générale des douanes et droits indirects⁶⁸. Si le plafonnement des heures d'avance est parfaitement louable, la Douane reconnaît que, pour la branche de la surveillance, la régulation de ces mécanismes de débit-crédit « *ont un impact sur la disponibilité opérationnelle. En effet, ne s'agissant pas d'heures supplémentaires, elles doivent être*

⁶⁷ Le gain effectif perçu par l'agent, compte tenu du prélèvement de la CSG et de la CRDS (0,50 %), est de 11,28 € par heure.

⁶⁸ Bulletin officiel des Douanes (BOD) n° 1433.

constamment compensées par une diminution des services suivant la période d'accumulation ce qui diminue la capacité de mobilisation des agents ». Concrètement, la régulation des heures d'avance passe par la réduction de la programmation opérationnelle des unités. La Douane n'a pas pu fournir d'indicateur sur le nombre de missions déprogrammées à ce titre.

De plus, ces plafonds ne sont pas systématiquement respectés. Cette situation conduit, malgré les déprogrammations d'activités opérationnelles, à la constitution de stocks d'heures. Certains agents affichent ainsi des crédits d'heures qui dépassent très largement les valeurs fixées par la direction générale. C'est notamment le cas du personnel spécialiste⁶⁹, le phénomène étant particulièrement criant dans les unités aéromaritimes.

Les heures d'avance au sein des unités navales de la Douane : l'exemple de l'équipage du patrouilleur garde-côtes de Toulon – La Seyne-sur-Mer

Le personnel relevant de la direction des garde-côtes bénéficie d'un régime spécifique de décompte du temps de travail, le « 16 / 24 » : pour chaque tranche de 24 heures passée en mer, 16 heures de crédit horaire sont prises en compte. Les missions de cette unité conduisent son équipage à réaliser des sorties de plusieurs jours en mer, entraînant l'accumulation de nombreuses heures d'avance.

Ainsi, sur les 49 membres de l'unité du patrouilleur garde-côtes de Toulon, huit agents affichaient au 31 mai 2019 un crédit d'heures supérieur à 1 000 heures (soit 143 jours sur une base de 35 heures hebdomadaires) et 3 d'entre eux avaient accumulé plus de 2 000 heures d'avance.

En cas de récupération, notamment dans le cadre d'un départ à la retraite, ces crédits d'heures conduisent à la vacance, pendant plusieurs mois, des postes tenus par ces agents, qui continuent d'être rémunérés. Ce phénomène a pour conséquence d'accroître la pression horaire sur les autres membres d'équipage, qui accumulent à leur tour de nombreuses heures d'avance. Le commandement de l'unité a indiqué que certains agents renonçaient, pour cette raison, à une partie de leurs crédits d'heures au moment de leur départ.

L'accumulation d'heures d'avance au sein des brigades aéronavales de la Douane est en partie due à des phénomènes structurels : les difficultés de recrutement du personnel spécialiste conduit à ce que les agents en poste effectuent des heures d'avance ; de plus, les mises à disposition des moyens aéromaritimes et des équipages pour le compte de l'agence européenne de garde-frontières et garde-côtes (agence Frontex), nécessitant une disponibilité opérationnelle sur une période de 30 jours consécutifs, entraînent *de facto* une forte augmentation du nombre d'heures d'avance des agents.

Certaines règles de gestion propres à la Douane contribuent à accroître ce phénomène :

- d'une part, des équipages entiers sont mobilisés sur les bâtiments lors des opérations de maintenance effectuées par des prestataires extérieurs, sur plusieurs jours parfois ;
- d'autre part, les mécaniques d'affectation et de mutation des douaniers (essentiellement à l'ancienneté), couplées à leur absence d'obligation de résidence, peuvent inciter indirectement à la réalisation de vacances longues. En effet, ces deux facteurs tendent à favoriser l'arrivée dans ces unités de personnel résidant loin de leur lieu d'affectation, et

⁶⁹ Maîtres chien, motocyclistes, mécaniciens de marine, personnel navigant, etc.

privilégiant une accumulation d'heures associée à des récupérations importantes leur permettant de regagner leur domicile sur de longues périodes ;

- enfin, certaines indemnités ne sont versées à l'équipage qu'à l'occasion de sorties en mer, qui nécessitent la présence obligatoire des membres exerçant des fonctions dites bloquantes⁷⁰. Les agents concernés peuvent alors être soumis à une pression collective visant à assurer certaines sorties programmées, quitte à accumuler individuellement de nombreuses heures d'avance.

Ce phénomène doit cependant être relativisé au regard de la part du personnel spécialiste maritime des Douanes : au 1^{er} octobre 2017, ils étaient 608 sur un effectif global de 17 000 agents. Cependant, cette situation illustre les risques opérationnels inhérents à l'accumulation importante et structurelle d'heures d'avance ou d'heures supplémentaires réalisées par les agents. La Cour recommande donc de les encadrer très strictement et de prévoir, à défaut d'une possibilité de récupération immédiate, leur indemnisation.

C - Les risques humains et financiers des heures non rémunérées, non récupérées et stockées sans mécanisme de régulation

a) Dans la police nationale

Le niveau actuel du stock d'heures supplémentaires est porteur de risques sociaux et financiers pour l'État. Dans le cas de la police nationale, le stock d'heures supplémentaires reflète l'accumulation des repos non pris par les fonctionnaires de police et soulève la question de la santé des policiers concernés, une durée de travail excessive pouvant entraîner des pathologies liées à la fatigue et au stress et augmenter les risques psychosociaux. Cette accumulation d'heures non récupérées expose, en outre, le ministère de l'intérieur à des risques contentieux, sur le fondement du non-respect des règles européennes en matière de temps de travail.

Majoré du fait du système de compensation qui pondère les heures récupérées en fonction de leurs caractéristiques, le coût déguisé de l'heure supplémentaire est encore augmenté lorsque sa récupération est différée dans le temps. Tout phénomène de stockage des heures supplémentaires majore donc leur coût, celui-ci étant maximal lorsque leur récupération intervient en fin de carrière des agents, au moment de leur départ à la retraite. En effet, le coût réel de compensation de l'heure supplémentaire doit alors être valorisé par référence au coût des effectifs sortants, par principe supérieur au coût moyen des agents en poste.

Au coût horaire de 12,47 €, le stock d'heures supplémentaires au 31 décembre 2018 représente pour l'État une charge financière de 286,9 M€. Toutefois, cette charge apparaît largement sous-évaluée du fait des conditions de la liquidation des heures supplémentaires dans la police nationale, qui s'effectue sous la forme de repos compensateurs, de congés longue durée ou de départ anticipé en retraite. Du fait de l'absence d'indemnisation des heures supplémentaires, leur coût pour l'État équivaut en pratique à celui des heures travaillées, soit 589 M€ hors CAS *Pensions*.

⁷⁰ Commandant, second, chef mécanicien et second mécanicien.

Tableau n° 18 : coût en heures travaillées du stock d'heures supplémentaires de la police nationale au 31 décembre 2018

	Coût horaire moyen hors CAS	Nombre d'heures supplémentaires en stock en millions	Coût du stock d'heures supplémentaires en heures travaillées hors CAS	Coût horaire moyen CAS compris	Coût du stock d'heures supplémentaires en heures travaillées CAS compris
<i>ETPT du programme 176 « Police nationale »</i>	25,6 €	23,01	589 M€	39,5 €	909 M€
<i>Dont : ETPT du corps d'encadrement et d'application</i>	26,5 €	20,3	538 M€	40,45 €	821,1 M€

Sources : Cour des comptes – rapport d'analyse de la performance 2018 du programme 176 - direction des ressources et des compétences de la police nationale

Les provisions pour charges au titre des heures supplémentaires au 31 décembre 2019, inscrites dans les comptes de l'État, s'élèvent à 535,29 M€, niveau de valorisation calculé à partir des coûts moyens journaliers par catégorie d'emploi, identiques à ceux utilisés pour calculer la provision au titre du compte épargne temps.

Afin de réduire les flux de nouvelles heures supplémentaires stockées chaque année et les risques inhérents à cette pratique évoqués ci-après, l'arrêté du 5 septembre 2019 portant sur l'organisation relative au temps de travail dans les services de la police nationale prévoit des mécanismes de régulation : le nombre d'heures supplémentaires stockées est limité à 160 heures par agent, les heures effectuées au-delà devant être récupérées dans les 30 jours. Il est en revanche regrettable que les chefs de service ne puissent imposer la prise de repos de récupération qu'au-delà de ce délai de 30 jours, ce qui réduit la portée pratique de leur nouveaux pouvoirs prévus par l'arrêté susmentionné.

La campagne d'indemnisation des heures supplémentaires réalisées en 2019

Au cours du dernier trimestre 2019⁷¹, sur décision du ministre de l'intérieur, la direction générale de la police nationale a organisé le paiement d'une partie des heures supplémentaires des fonctionnaires de police, en application du protocole conclu le 19 décembre 2018 par le ministre de l'intérieur avec les organisations syndicales représentatives, dans le contexte de la mobilisation des forces de l'ordre pour encadrer les manifestations du mouvement social dit des « gilets jaunes ».

⁷¹ Une instruction du directeur général de la police nationale du 15 octobre 2019 présente les modalités d'indemnisation du stock d'heures supplémentaires et le calendrier de mise en œuvre.

La campagne d'indemnisation des heures supplémentaires concerne les personnels du corps d'encadrement et d'application dont le stock d'heures supplémentaires au 30 septembre 2019 est supérieur à 160 heures ainsi que les personnels de catégorie B et C de la police technique et scientifique (PTS) dans les mêmes conditions. Selon la direction générale de la police nationale, les heures supplémentaires indemnisées correspondent à des heures réalisées en 2019, compensations comprises, dans la limite de 429 heures (les heures indemnisées dans le cadre de cette campagne l'ont été dans la limite du plafond brut de l'exonération fiscale prévue par la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, soit 5 000 € nets, ou 5 358 € bruts).

L'indemnisation a porté au total sur 3,463 millions d'heures, pour un montant de 44,25 M€, au profit de 30 648 agents : 30 244 fonctionnaires du CEA, dont 38 % de gardiens de la paix, et 404 personnels de la PTS. Par agent, 114,5 heures supplémentaires ont été en moyenne indemnisées, pour un montant moyen de 1 444 €. 819 agents font l'objet d'un plafonnement du nombre d'heures supplémentaires indemnisées à 429 heures, soit 5 349,63 € bruts. À l'issue de cette campagne d'indemnisation d'une partie du stock d'heures supplémentaires, celui-ci s'établit à 20,9 millions à fin 2019, contre 23 millions fin 2019, soit à un niveau inférieur à celui observé fin 2016.

Les conditions de régularité des mécanismes d'indemnisation retenus ont été contestés par la Cour, notamment au motif que le ministère ne peut établir avec certitude qu'il n'a indemnisé que le flux 2019 d'heures supplémentaires. Or, à l'inverse des années précédentes, les heures réalisées en 2019 sont défiscalisées.

Enfin, au cours de cette campagne, le ministère de l'intérieur a indemnisé non seulement les heures supplémentaires travaillées mais aussi les heures de repos octroyées aux agents en compensation de leur réalisation. La régularité de ce choix est également contestée par la Cour. Si l'on tient compte des coefficients multiplicateurs appliqués aux heures supplémentaires, de l'ordre de 34,8 % en 2018, on peut en déduire que sur les 3,463 millions d'heures indemnisées, 1 177 420 sont des heures de repos, représentant un coût de 14,7 M€. Il semble que le faible coût horaire d'indemnisation des heures supplémentaires (12,47 €) soit à l'origine de la décision de l'administration de payer des heures travaillées et des repos compensateurs. Si l'on enlève la part des repos compensateurs, les heures supplémentaires travaillées restantes ont ainsi été indemnisées au coût horaire de 19,36 € (contre 12,47 € selon les textes applicables).

Le ministère de l'intérieur a admis que la régularité du dispositif mis en œuvre n'était pas garantie. Il a donc décidé, dans le cadre de la campagne d'indemnisation des heures supplémentaires en 2020, de n'indemniser que celles effectuées, à l'exclusion des majorations qui devront faire l'objet d'une récupération, et d'engager une révision du décret n° 2000-194 du 3 mars 2000 pour permettre l'indemnisation des majorations de services supplémentaires.

b) Dans la fonction publique territoriale

Concernant la fonction publique territoriale, les heures supplémentaires stockées ne font pas l'objet d'une provision, bien qu'elles puissent représenter des niveaux d'engagements significatifs.

Comme l'a rappelé le rapport de bilan intermédiaire sur l'expérimentation de la certification des comptes locaux (bilan publié par la Cour des comptes en juin 2019⁷²), les nomenclatures comptables des collectivités ne précisent pas que les passifs sociaux, au titre desquels figurent les heures supplémentaires stockées, doivent faire l'objet d'une provision.

Le rapport préconise néanmoins aux collectivités qui s'engagent dans la voie de la certification, et ce afin d'assurer la sincérité et l'image fidèle de leurs états financiers, de prévoir le recensement et « *de comptabiliser une provision dès qu'elles sont exposées à un risque particulier dont l'échéance et le montant, s'ils sont probables, ne peuvent être encore fixés de façon certaine à la clôture de l'exercice* ». Les heures supplémentaires figurent au titre de ces risques dans la catégorie des engagement sociaux (deux autres catégories de risques sont visées : les litiges et les engagements financiers).

c) Dans la fonction publique hospitalière

Dans la fonction publique hospitalière, comme cela déjà été évoqué, sur la base des données de l'Atih, le stock des heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées dans l'année est passé de 10,3 millions d'heures en 2013 à 14,8 millions d'heures en 2018, avec un pic à 15,4 millions d'heures en 2017. En retenant un coût moyen de 25 € par heure, il représente en valeur 369 M€ en 2018, soit 429 M€ en utilisant un taux d'exhaustivité de l'enquête de 86 %.

Dans son analyse des bilans sociaux, l'Atih indique que, fin 2017, le nombre moyen d'heures supplémentaires ni récupérées ni rémunérées par agent s'élevait à 20,2. En retenant la population non médicale relevant de la fonction publique hospitalière au 31 décembre 2017, soit 812 157 personnes, une extrapolation permettrait d'estimer le coût de ces heures à un montant de 410 M€.

Néanmoins, l'interprétation de ces données doit être très prudente. Les données de l'Atih ne sont pas exhaustives, et l'information n'est pas nécessairement connue des directions d'établissement puisque le suivi peut être assuré exclusivement au niveau de l'encadrement de proximité, le cas échéant même lorsque le temps de travail est informatisé. Ces compteurs « clandestins », sont sans doute à l'origine d'incompréhensions entre les directions et les agents.

Par conséquent, l'estimation monétaire mentionnée, par ailleurs largement supérieure au montant des heures supplémentaires payées, est sous-estimée. L'enquête de la Cour estime ainsi à 18,3 millions le nombre d'heures stockées.

Malgré les faiblesses et les lacunes des processus de remontée d'informations sur ce sujet, les éléments disponibles permettent de dresser trois constats. Le premier est l'hétérogénéité très grande selon les établissements. Le deuxième est le manque de connaissance du stock d'heures supplémentaires non récupérées non indemnisées, préjudiciable notamment en termes de suivi du coût effectif et de climat social. Il explique sans doute pour partie les incompréhensions entre des agents qui ont le sentiment de travailler régulièrement au-delà des horaires prévus à leur planning et des directions qui peuvent juger la problématique circonscrite. Le troisième est que les mesures d'apurement n'ont de sens que si des solutions sont trouvées pour endiguer les faits générateurs structurels.

⁷² Cour des comptes, *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux – article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, La Documentation française, juin 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Pour mémoire, en 2008, l'apurement du stock d'heures supplémentaires (soit 23 millions d'heures) ainsi que la monétisation d'une partie des jours enregistrés sur les comptes épargne temps (à hauteur de 50 %) avait engendré un coût d'1,134 Md€.

Enfin, du point de vue des conditions de travail, la réalisation d'un trop grand nombre d'heures supplémentaires non récupérées rapidement (c'est-à-dire rémunérées ou stockées en attente de paiement ou récupération ultérieurs) peut avoir des conséquences sur la santé des agents. Elle fait alors courir le risque d'une diminution de leurs capacités à exécuter leurs missions avec le niveau de qualité et de service attendu et, partant, d'une dégradation du service public rendu, ce qui peut être particulièrement préjudiciable pour des missions sensibles comme celles confiées aux personnels de la police nationale, de l'administration pénitentiaire ou aux personnels hospitaliers.

Des effets de vases communicants entre les heures supplémentaires stockées et les comptes épargne-temps (CET) mal connus : le cas des établissements hospitaliers

La problématique de gestion des CET est étroitement liée à celle du temps de travail et des heures supplémentaires. D'une part, comme le permet la réglementation, les heures supplémentaires ni récupérées ni indemnisées sont susceptibles d'alimenter les CET ; d'autre part, les jours RTT non pris, autrement dit l'impossibilité de positionner au cours de l'année un jour de congé dans une organisation du travail, peuvent, dans une approche extensive, être assimilés à du travail supplémentaire. Cette situation concerne notamment le personnel d'encadrement.

Les heures supplémentaires non indemnisées et intégrées dans les CET à la demande des agents, selon les procédures propres à chaque établissement, sont provisionnées au même titre que les jours RTT. Aussi, l'état des CET est connu et fait l'objet de contrôles multiples (par l'ordonnateur, le comptable mais également le commissaire aux comptes car c'est un point de revue « classique »). Le montant total provisionné au titre des CET s'élève en 2018 à 1,85 Md€. Ce chiffre peut apparaître élevé d'autant qu'il n'y a pas de déstockage net : les entrées de stock sont supérieures aux sorties alors même que les sorties sont régulières (retraite, mobilité, etc.). Les CET du personnel non médical représentent 40 % du total (contre 60 % pour le personnel médical), soit un montant de 730 M€ qui connaît une dynamique plus forte que celle du personnel médical (+ 8,47 % contre + 4,66 %), en particulier entre 2017 et 2018.

S'il n'est pas possible de quantifier la part des heures supplémentaires dans les CET, celle-ci semble très minoritaire pour de multiples raisons :

- nombre de personnels non médicaux n'ont pas ouvert de CET ;
- l'indemnisation au titre des CET s'avère généralement moins intéressante que celle des heures supplémentaires puisque le montant brut de l'indemnité par jour épargné s'élève à 125 € pour les catégories A, 80 € pour les catégories B et 75 € pour les catégories C. Les organisations syndicales soulignent d'ailleurs que l'indemnisation n'a fait l'objet d'aucune revalorisation dans la fonction publique hospitalière (+ 10 € brut dans les deux autres versants de la fonction publique). En outre, cette indemnisation ne fait pas l'objet d'une défiscalisation ;
- certains établissements ne permettent qu'un enregistrement partiel. Par exemple, seules 50 % des heures supplémentaires peuvent être intégrées au CET ;
- le nombre de jours enregistrés sur les CET pérenne est limité à 60 ; ce qui peut constituer un facteur limitant.

III - Améliorer le pilotage, le suivi et le contrôle des heures supplémentaires

A - Renforcer les capacités de pilotage des administrations

La capacité de pilotage et de régulation des heures supplémentaires par les administrations, c'est-à-dire leur capacité à calibrer et à allouer *ex ante* les volumes d'heures supplémentaires et à en ajuster finement en cours d'exercice les niveaux, est trop rarement développée.

1 - Dans la fonction publique de l'État, à l'exception du ministère de l'éducation nationale, une absence de régulation *ex ante*

En matière de gestion du temps de travail et de pilotage des heures supplémentaires, les administrations centrales ont avant tout un rôle de cadrage. Elles préparent et produisent la réglementation afférente aux cycles de travail ou aux coefficients de bonification horaire des heures supplémentaires. Elles ont également un rôle de programmation budgétaire concernant l'indemnisation des heures supplémentaires.

Même pour les heures supplémentaires indemnisées, le dispositif de pilotage mis en place par les administrations centrales n'est pas toujours pertinent ou proportionné. Ainsi, à la direction générale des finances publiques, les directions des services informatiques doivent produire une remontée mensuelle des consommations de leur enveloppe d'heures supplémentaires. Ce dispositif apparaît disproportionné au regard des montants en jeu (à la direction des services informatiques du Nord, ce montant annuel était inférieur à 3 000 €). Par comparaison les astreintes, dont le montant reste très faible mais comparativement plus important (de l'ordre de 40 000 € par an à la direction des services informatiques du Nord), ne sont pas suivies par l'échelon central.

Dans la police nationale, les heures supplémentaires ne sont pas allouées mais constatées sur le terrain à partir de leur enregistrement dans un outil de décompte du temps de travail des agents, après validation formelle de l'autorité hiérarchique locale. Le suivi des heures supplémentaires n'est effectué qu'*ex post*, alors même que les mécanismes de contrôle et de régulation dans l'allocation des heures supplémentaires ne sont pas jugés suffisamment robustes. En effet, les modalités de saisie, de contrôle par l'autorité hiérarchique de proximité et la vétusté même de l'outil nuisent à la qualité du dispositif de contrôle interne.

Dans l'administration pénitentiaire, un plan de maîtrise des heures supplémentaires a été mis en œuvre en 2015. Cette politique était fondée sur une individualisation des objectifs du nombre d'heures supplémentaires par établissement en fonction de ses caractéristiques en termes de population accueillie et de taille notamment, sur la limitation de la création de certains types de postes et sur l'adaptation du fonctionnement des établissements aux capacités réelles des équipes de surveillants. Cette politique était animée localement par les responsables interrégionaux des services pénitentiaires et reposait sur le recueil d'indicateurs spécifiques.

Ce plan a obtenu de bons résultats (- 1,5 % d'heures supplémentaires payées en 2015 et la maîtrise de leur évolution en 2016-2017), mais il a été abandonné, à la suite d'un mouvement social en janvier 2018. En effet, ces mesures ont été mal acceptées par une partie des personnels et les syndicats ont fait le lien entre l'augmentation constatée des violences dans les établissements pénitentiaires et ce plan.

En 2020, l'élaboration d'un nouveau plan de maîtrise des heures supplémentaires est en cours. Il reposerait notamment sur le contrôle électronique des heures de travail, un meilleur suivi informatisé des changements de services et des études sur les causes génératrices d'heures supplémentaire, afin de modéliser les besoins par établissement. Cette perspective a été retardée par la crise sanitaire et sa mise en œuvre ne pourra advenir qu'après la réforme du corps de commandement des personnels de surveillance et la mise en production de l'infocentre indispensable au pilotage du temps de travail des agents de la direction de l'administration pénitentiaire.

Ces différents épisodes soulignent la sensibilité de la gestion des heures supplémentaires et la nécessité d'en intégrer le pilotage dans une politique plus globale de gestion des ressources humaines. Ils montrent également que des résultats peuvent être obtenus lorsque des objectifs clairs sont fixés aux services déconcentrés.

Certains ministères ont toutefois réussi à mettre en place des dispositifs de pilotage efficaces des heures supplémentaires rémunérées.

Au ministère de la transition écologique et solidaire, le suivi des heures supplémentaires indemnisées se fait sur le logiciel SIRH RenoIRH, qui a permis la mise en place du dispositif de pilotage en 2019. L'enveloppe limitative est fixée pour chaque direction régionale et le tableau de bord national est mis à jour mensuellement. Il conviendra de vérifier si les enveloppes ont pu être respectées.

Au ministère de l'éducation nationale, les volumes d'heures supplémentaires effectuées sont octroyés *ex ante* par le ministère : la direction générale de l'enseignement scolaire notifie un volume d'heures supplémentaires à chaque académie, lesquelles en délèguent à leur tour aux chefs d'établissement dans le cadre des dotations horaires globales, ces volumes étant strictement limitatifs. Ce système de pilotage est largement lié au caractère très central et systémique des heures supplémentaires dans le dispositif de gestion des ressources humaines du système éducatif. Ce caractère très centralisé du pilotage est également lié au fait que toutes les heures sont payées, que le paiement des heures est directement opéré par les SIRH ministériels et que, représentant un volume financier important, il fait l'objet d'un suivi attentif de la direction des affaires financières.

2 - Dans la fonction publique territoriale, des délibérations autorisant le paiement des heures supplémentaires parfois rédigées de manière insuffisamment précise

Si l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret* », les chambres

régionales des comptes constatent⁷³ très souvent que ces délibérations ne précisent pas la liste des emplois et se contentent d'autoriser le paiement à l'ensemble des agents de catégorie B et C, ce qui n'est pas conforme à l'esprit du texte.

Il arrive en outre que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) soient versées à des agents alors que la délibération instaurant ces indemnités ne le prévoit pas⁷⁴.

3 - Dans la fonction publique hospitalière, la gestion du temps, une source majeure de tensions sociales

Dans les établissements publics hospitaliers, les heures supplémentaires ne font pas non plus l'objet d'un pilotage centralisé *ex ante*. La question de la gestion du temps de travail est néanmoins un sujet de préoccupation largement partagé : les modifications trop fréquentes des plannings et les rappels sur les jours de repos trop systématiques sont problématiques, et les heures supplémentaires peuvent en être la conséquence.

La mise en place des 35 heures est intervenue dans un contexte d'intensification du travail (réduction constante des durées de séjour, accélération des prises en charge en ambulatoire, lourdeur croissante des patients âgés, etc.) et a conduit à un décompte du temps parfois « à la minute », qui n'allait pas nécessairement de soi, au moins à l'hôpital.

La planification du temps de travail dans les établissements publics de santé semble caractérisée par une forte instabilité. Selon les personnes rencontrées par la Cour lors de l'instruction, plus de la moitié du temps de travail des cadres de santé, qui sont chargés de l'organisation des unités de soins, reste consacrée à l'élaboration des plannings, en dépit du développement de l'informatisation.

L'organisation du temps de travail semble être une source importante de mécontentement des personnels et participer de l'actuelle dégradation – réelle ou perçue – des conditions de travail à l'hôpital public. Une enquête récente de la Fédération hospitalière de France (FHF) sur l'attractivité des métiers paramédicaux⁷⁵ semble le confirmer : les conditions de travail sont la première cause des difficultés de recrutement.

B - Améliorer le dispositif de suivi à tous les niveaux

Outre le pilotage des heures supplémentaires, leur suivi est également essentiel pour garantir la connaissance du phénomène et rendre possible sa régulation. Différents types de suivi sont nécessaires en fonction des niveaux d'intervention. Localement, un suivi à granularité très fine doit être mis en œuvre, permettant d'assurer la réalité du contrôle de proximité. Au niveau des administrations déconcentrées (directions régionales et départementales des services déconcentrés, services académiques), des établissements ou des collectivités territoriales, les données de suivi doivent être agrégées pour permettre la mise en œuvre des mécanismes de

⁷³ CRC ARA *Commune de Saint-Martin-d'Hères* (Isère), 2019 ; CRC PACA, *Commune de Cavaillon* (Vaucluse), 2019 ; CRC Nouvelle-Aquitaine, *Commune de Carcassonne* (Aude), 2019.

⁷⁴ CRC Grand Est, *Commune de Pont-sur-Seine* (2019).

⁷⁵ <https://www.fhf.fr/Ressources-humaines/Gestion-du-personnel-non-medical/Attractivite-paramedicale-enquete-de-la-Federation-Hospitaliere-de-France>.

pilotage et de régulation. Enfin au niveau national, ministériel et interministériel notamment, le dispositif de suivi doit être encore plus large et permettre une remontée d'informations utiles au suivi stratégique du sujet, notamment pour permettre une allocation pertinente des ressources.

1 - Dans la fonction publique de l'État, un bon suivi local et national par ministère, défaillant au niveau interministériel

Dans les ministères, les outils mis en place au niveau des services déconcentrés et au niveau national sont, dans la plupart des cas, relativement satisfaisants. Ils permettent d'assurer un suivi *ex post* des heures supplémentaires réalisées performant et assez fin pour permettre des mesures d'ajustement utiles.

Pour autant, les dispositifs mis en place sont perfectibles. Le cas particulier de la police nationale peut être cité compte tenu de sa spécificité. Dans son rapport public de 2013, la Cour avait relevé les insuffisances du suivi exercé par l'administration centrale sur l'organisation du temps de travail dans la police nationale. En réponse, la mission temps de travail a été créée en 2013. Elle est notamment chargée de fournir des conseils et des expertises sur le temps de travail auprès de l'ensemble des directions de la police nationale, d'élaborer et d'uniformiser les instructions données par les services en matière de temps de travail, en garantissant l'efficacité des cycles de travail et leur conformité aux normes européennes et nationales (elle a notamment rédigé l'arrêté du 5 septembre 2019 portant sur l'organisation relative au temps de travail dans les services de la police nationale), d'exploiter les données du progiciel de gestion du temps de travail, GEOPOL, d'assurer le contrôle et le suivi des heures supplémentaires et de dispenser des actions de formation.

La mission dispose d'effectifs extrêmement réduits. En 2019, son effectif réel s'élevait à huit agents, contre dix en théorie, deux postes n'étant pas pourvus. En outre, les profils des postes semblaient peu adaptés. La mission n'est donc pas suffisamment étoffée pour mettre en œuvre l'intégralité de ses missions. À défaut d'assurer la gestion et le contrôle des heures supplémentaires, elle se contente d'en faire le suivi. Le ministère semble avoir pris conscience de cette difficulté : il a décidé de renforcer la mission temps de travail, en créant quatre postes nouveaux en son sein, qui devraient porter à 12 agents ses effectifs en septembre 2020.

Au plan interministériel, les données relatives aux heures supplémentaires collectées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans son rapport annuel sur l'état de la fonction publique sont plus récentes et plus nombreuses pour la fonction publique de l'État que pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Elles se limitent pourtant à trois aspects :

- d'une part, la rubrique « *Dépenses de personnel et rémunérations* » présente l'évolution des différentes composantes des dépenses de personnel dans le budget de l'État. Entre 2017 et 2018, celle-ci serait de 3,9 % pour les heures supplémentaires et les astreintes ;
- d'autre part, la même rubrique présente les principales composantes de la rémunération d'activité dans la fonction publique de l'État. La part des heures supplémentaires et astreintes y atteindrait 1,59 Md€ en 2018, en évolution moyenne de + 2,1 % sur la période 2008-2018 ;

- enfin, la rubrique « *Temps et conditions de travail* » recense la part des agents publics déclarant faire des heures supplémentaires tous les jours ou souvent⁷⁶. En 2016, 38,7 % des agents de la fonction publique de l'État déclarait se trouver dans cette situation, soit plus de 10 points de plus que les salariés du privé.

Outre leur caractère limité, ces données ont une fiabilité relative, même pour les éléments non déclaratifs. Dans ce même document, la DGAFP indique à deux reprises dans ses vues d'ensemble qu'« à partir de 2016, la qualité des données sur les heures supplémentaires n'est pas suffisante pour diffuser les données pour les ministères ». La fiabilité des données est d'autant plus délicate à contrôler que l'indemnisation des heures supplémentaires est éclatée entre de multiples rubriques de rémunération. Dans le cadre de la présente enquête, la Cour des comptes a demandé à la DGAFP de lui communiquer la liste des codes éléments de paie qu'elle prenait en compte pour l'évaluation budgétaire des heures supplémentaires : celle-ci en comporte 146.

2 - Un suivi encore imprécis dans les collectivités territoriales, quasiment inexistant au niveau national

Malgré les imperfections de leurs tableaux de bord, les collectivités territoriales prennent conscience que le suivi analytique des données de temps de travail comme de rémunération est indispensable pour assurer le pilotage des dépenses de personnel. Les évolutions des pratiques sont cependant parfois lentes compte tenu de la lourdeur de certains systèmes d'information, d'une maîtrise parfois insuffisante de l'architecture de ces systèmes par les agents, d'une connaissance encore partielle des possibilités d'extraction des logiciels.

L'analyse des tableaux de bord de suivi des heures supplémentaires des collectivités territoriales montre que ce sont les heures « payées » et non les heures « réalisées » qui sont essentiellement suivies.

Le suivi des heures supplémentaires payées, c'est-à-dire des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, n'est cependant pas révélateur en lui-même du nombre d'heures réalisées par les agents. Pourtant, rares sont les collectivités disposant d'un tableau de bord mensuel ou régulier présentant des données d'heures réalisées. Le ratio rapportant les heures payées à l'ensemble des heures réalisées n'est généralement ni calculé, ni *a fortiori* analysé.

Cela tient à deux raisons principales : d'une part, les conséquences sur la masse salariale des heures récupérées sont nulles ; d'autre part, les modalités de suivi des heures réalisées sont compliquées dès lors qu'elles ne sont pas « automatisées », au moyen d'une badgeuse par exemple.

Au niveau national, afin de pouvoir appréhender la question des rémunérations dans la fonction publique territoriale et plus particulièrement celle des heures supplémentaires, l'État a besoin de disposer d'informations précises et fiables. Le dispositif de remontée d'informations des données locales est organisé, depuis 1997, par le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif

⁷⁶ Source : Enquête Conditions de travail – Risques psychosociaux 2016, Dares, DGAFP, Drees, Insee. Traitement Dares et DGAFP – Dessi.

au rapport sur l'état de la collectivité⁷⁷. Il prévoit, d'une part, que la liste des informations devant figurer dans le rapport est fixée par arrêté ministériel, et d'autre part, que ce rapport est présenté devant le comité technique de la collectivité avant d'être adressé au représentant de l'État dans le département ainsi qu'au conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Dans les faits, la direction générale des collectivités locales met à leur disposition une maquette en format « .txt » que les collectivités doivent remplir et lui adresser pour qu'elle les compile et puisse les exploiter. Aucune sanction n'est prévue pour les collectivités qui ne rempliraient pas cette obligation.

Compte tenu du mode de collecte des données, les informations sont d'une fiabilité relative. Les collectivités ne fournissent pas toutes leur bilan à la direction générale des collectivités locales. Pour l'exploitation du bilan social 2017, le taux de réponses, sur les 50 000 employeurs de la fonction publique territoriale, était de 76 %, avec un taux de couverture de 83 % des employés, les collectivités non-répondantes étant plutôt des petites collectivités en termes de nombre d'agents. Parmi les réponses, seulement 67 % étaient exploitables. Par ailleurs, le caractère déclaratif de la procédure renforce les risques de données erronées.

Les données collectées en 2018 pour la campagne relative au bilan social 2017 concernant les heures supplémentaires ne sont, en outre, pas exploitables. Les montants versés d'heures supplémentaires et complémentaires étant agrégés, il n'est pas possible de disposer des chiffres précis relatifs à chacune de ces catégories. Par ailleurs, la maquette du bilan social ne prévoit pas que des statistiques relatives à des agents d'autres fonctions publiques que la territoriale soient répertoriées. Or, les départements peuvent rémunérer, dans leurs services de protection et de prise en charge de l'enfance, des agents sous statut hospitalier. Le fait qu'ils ne puissent pas être pris en compte dans les bilans sociaux fausse les analyses qui peuvent en être tirées.

Contrairement à ce qui se passe en matière de suivi financier des collectivités territoriales⁷⁸, en matière de ressources humaines, l'État dialogue avec 50 000 employeurs territoriaux, qui, compte tenu du principe de libre administration des collectivités, ne sont pas tous équipés des mêmes logiciels de gestion des ressources humaines. Il n'existe pas non plus de normalisation des données contenues dans ces logiciels : les codifications et nominations des centaines de rubriques de paie divergent très largement en fonction des collectivités.

Enfin, comme l'avait déjà relevé la Cour dans le chapitre consacré à la fonction publique territoriale dans son rapport de 2016 sur les finances locales⁷⁹, le délai de traitement des données relatives aux ressources humaines est lent. La synthèse des bilans sociaux de l'année n'est diffusée en n+3, ce qui est tardif.

⁷⁷ Pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui prévoit ce rapport sur l'état de la collectivité.

⁷⁸ Où l'État dispose, grâce au logiciel HELIOS utilisé par les comptables publics, d'une connaissance fine et automatique des données financières et comptables.

⁷⁹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales – rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, la Documentation française, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'article 5 de la loi n 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit un rapport social unique qui sera désormais annuel. Les données collectées seront donc plus nombreuses et il convient de saisir cette occasion pour moderniser le système de collecte et de traitement des données.

Des outils existent par ailleurs pour accélérer la remontée des données et les fiabiliser. Le centre interdépartemental de gestion de la grande couronne, à Versailles, a développé une plateforme mise à disposition de tous les centres de gestion de la fonction publique territoriale, mais aussi de l'ensemble des collectivités non affiliées à un centre de gestion (c'est-à-dire, pour l'essentiel, les collectivités de plus de 350 agents) pour la réalisation des bilans sociaux.

Surtout, depuis le 1^{er} janvier 2020 pour les principales d'entre elles, les collectivités territoriales ont l'obligation de transmettre leurs déclarations sociales aux différentes caisses de sécurité sociale et au centre des impôts *via* la « déclaration sociale nominative ». Celle-ci remplace à la fois la déclaration automatisée des données sociales unifiées (DADSU), la déclaration unifiée des cotisations sociales (DUCS) et la transmission des informations relatives au prélèvement à la source.

Ces déclarations permettent d'alimenter, même si ce n'est pas leur vocation première, le système d'information sur les agents des services publics (SIASP), géré par l'institut national de la statistique et des études économiques, à partir duquel est produit l'essentiel des statistiques relatives à la fonction publique.

Pour permettre la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN), le groupement d'intérêt public de modernisation des déclarations sociales a élaboré, en lien avec ses partenaires (caisse nationale d'assurance maladie, Acoss, organismes de protection sociale complémentaire, Pôle emploi, direction générale des finances publiques, caisses de régimes spéciaux, Insee, DGAFP) une norme qui codifie les données de paie existantes en les regroupant par rubriques.

Toutefois, deux rubriques concernent les heures supplémentaires : la rubrique S21.G00.51 - 017 « *heures supplémentaires ou complémentaires aléatoires* » et la rubrique S21.G00.51 - 018 « *heures supplémentaires structurelles* ». D'une part, cette distinction des heures supplémentaires « *aléatoires* » et « *structurelles* » ne repose sur aucune réglementation et les rubriques de paie existantes dans les logiciels de paie des collectivités ne peuvent établir une telle distinction. D'autre part, la rubrique S21.G00.51 - 017 concerne aussi les heures complémentaires, de sorte qu'il ne sera pas possible de distinguer, dans la base de données qui sera issue des DSN, la part propre des heures supplémentaires au regard des heures complémentaires. Cette rubrique devrait être divisée en deux, l'une relative aux heures supplémentaires, l'autre aux heures complémentaires.

Si la DSN est avant tout un outil permettant aux caisses de sécurité sociale et à la direction générale des finances publiques de calculer et vérifier les cotisations et prélèvements qu'elles doivent opérer, la Cour souligne l'importance qu'elle revêt pour la collecte de données statistiques relatives aux rémunérations des agents publics. À ce titre, les rubriques de données qu'elle contient devraient pouvoir être ajustées pour les besoins d'analyse statistique, que ce soit ceux de la DGAFP, de la direction générale des collectivités locales, de l'Insee ou du centre national de la fonction publique territoriale.

Grâce à la DSN, l'État devrait pouvoir connaître chaque mois avec précision l'état des effectifs de la fonction publique et suivre avec précision l'évolution des différentes composantes de leur rémunération, notamment les heures supplémentaires, mais aussi par exemple les indemnités versées dans le cadre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). À court terme, l'essentiel des données actuellement contenues dans les rapports sur l'état de la collectivité et renseignées laborieusement et avec un degré limité de fiabilité par chaque collectivité, pourrait être fourni directement par la DSN. Cela représenterait un gain de temps et d'énergie considérable et serait le gage d'une bien meilleure qualité des données statistiques.

Cela doit conduire les administrations à saisir l'opportunité des évolutions annuelles du cahier technique valant norme de la DSN afin de proposer des modifications nécessaires pour disposer des données utiles au suivi des heures supplémentaires.

3 - Dans la fonction publique hospitalière, la nécessité d'un suivi du passif social et l'amélioration du suivi national

Dans les hôpitaux, les lacunes de l'outillage en matière de suivi des heures supplémentaires sont proches de celles généralement constatées dans les collectivités territoriales, pour des raisons très similaires. Mais l'attention doit y être davantage centrée, compte tenu des enjeux, sur le suivi des passifs sociaux.

Dans le cadre de la fiabilisation et de la certification des comptes, la direction générale de l'offre de soins et la direction générale des finances publiques ont conjointement publié en mai 2019 une fiche relative à la comptabilisation des passifs sociaux dans les établissements publics de santé. Celle-ci ne prévoit l'enregistrement en charges à payer de l'exercice que des heures supplémentaires qui seront payées, et non des heures supplémentaires récupérées. Ces dernières ne donnent pas lieu à la comptabilisation d'une charge à payer, « *à condition que l'établissement dispose d'une note de service qui établit la distinction entre heures supplémentaires payées et heures supplémentaires récupérées* » et qu'il en assure la traçabilité.

Cette formulation négative s'avère quelque peu complexe. Elle est sans doute pour partie dictée par l'importance du volume représenté par les heures supplémentaires non indemnisées et non récupérées dans certains établissements et par les risques de réserves dans les établissements certifiés liés à l'imparfaite maîtrise du processus et à la très nette insuffisance du contrôle interne.

Cette solution ne paraît pas satisfaisante dans la mesure où elle ne permet pas d'avoir une vision complète du passif social des établissements publics de santé, laquelle doit faire l'objet d'un suivi financier exhaustif. Certains établissements de santé ont ainsi fait le choix d'un provisionnement, comme le révèlent les rapports des commissaires aux comptes.

Une problématique soulevée dans les rapports des commissaires aux comptes

En application de l'article L. 132-2-2 du code des juridictions financières, les rapports des commissaires aux comptes sont transmis à la Cour des comptes. La question du provisionnement des heures supplémentaires y est abordée dans 12 rapports (sur un total de 138) en 2018, avec des solutions différentes apportées. Certains établissements (Eaubonne-Montmorency, Le Raincy-Montfermeil) ne provisionnent pas, considérant que les heures supplémentaires sont majoritairement récupérées, d'autres (Montpellier, Abbeville, Dieppe, Saint-Paul, Valence, etc.) provisionnent, considérant notamment qu'il s'agit d'appliquer un principe de prudence (Nord-Franche-Comté, Villefranche-sur-Saône). Le provisionnement est généralement réalisé sur la base du coût moyen par grade majoré.

La mise en place d'un outil unique et exhaustif de suivi / recensement de la dette sociale apparaît nécessaire, tant au niveau des établissements de santé qu'au niveau national. Le suivi permettra à terme de fiabiliser l'information relative au principal « angle mort » actuel : les heures supplémentaires non récupérées non indemnisées. Les trois conditions posées par la M21 pour la constitution d'une provision seront alors remplies⁸⁰.

Une adaptation du plan de comptes hospitalier pourrait en conséquence s'avérer nécessaire afin d'avoir une distinction claire entre l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) et les heures payées dans le cadre des rappels sous astreinte, dont la logique sous-jacente est différente.

Par ailleurs, le cas échéant, le compte épargne-temps (CET) pourrait être utilisé comme un vecteur obligatoire d'intégration des heures supplémentaires non récupérées non indemnisées en fin d'exercice, ce qui aurait pour mérite de rappeler la nécessité, en l'absence de paiement, d'une récupération infra-annuelle. Une telle disposition permettrait de suivre ces dernières, de les enregistrer comptablement – ce qui interdirait la pratique de « compteurs clandestins » dont, par construction, il n'est pas possible de connaître l'étendue – mais également de poser une limite à leur inflation dans certains établissements.

De manière générale, au-delà des considérations comptables, la fiabilisation des informations relatives à la dette sociale est une nécessité tant sur le plan managérial que de celui du dialogue social. Concrètement, ce suivi pourrait être réalisé par l'Atih sous réserve que la direction générale de l'offre de soins définisse clairement les attendus et les règles applicables.

Plus largement, les entretiens réalisés tendent à montrer que les heures supplémentaires sont mal connues, en particulier lorsqu'elles ne font pas l'objet d'une indemnisation. Les organisations syndicales indiquent ainsi douter des chiffres de la synthèse des bilans sociaux présentée en conseil supérieur de la fonction publique hospitalière. Ce manque de confiance dans les données « officielles » est préjudiciable au dialogue social.

⁸⁰ Obligation reconnue à la clôture de l'exercice ; dont il est probable ou certain qu'elle provoquera une sortie de ressources au bénéfice de tiers sans contrepartie ; si cette sortie peut être estimée de manière fiable.

De fait, l'exploitation des différentes sources d'informations chiffrées disponibles pour la fonction publique hospitalière s'avère peu concluante en première intention. En effet, aucune d'entre elles ne recense de manière exhaustive les informations relatives aux heures supplémentaires. Cela tient notamment à l'autonomie juridique des hôpitaux publics (qui ont le statut d'établissement public), mais également à l'hétérogénéité de leurs systèmes d'information⁸¹ (propre à chaque établissement, ce qui rend impossible toute consolidation automatique). Comme le souligne le rapport Laurent précité, la « *variété rend particulièrement malaisée toute étude et conclusion d'ensemble* » et « *les calculs à la moyenne et les interprétations de statistiques doivent être pris avec beaucoup de précaution* ».

Chaque année depuis 2012, les établissements publics de santé communiquent par voie dématérialisée à l'Atih un socle d'informations relatives aux ressources humaines. Elles sont issues des bilans sociaux dont les modalités sont fixées par une instruction de 2013⁸².

La remontée d'informations ne concerne que les établissements de plus de 300 agents. Pourtant obligatoire, elle n'est pas exhaustive : certains établissements ne participent pas à l'enquête, ou ne la remplissent que partiellement (pour certaines années ou pour certaines informations seulement), ce qui perturbe l'interprétation des évolutions. Le taux d'exhaustivité des réponses analysées en 2017 est ainsi de 64 % selon l'annexe au rapport. Par ailleurs, les données étant agrégées au niveau des établissements, elles peuvent ne pas refléter la variabilité des situations individuelles des agents.

L'Atih joue essentiellement un rôle de collecteur des données brutes, ne pratique aucun redressement statistique et ne réalise pas d'analyse, par exemple en liant les différents indicateurs. À l'avenir, un travail à partir d'un panel d'établissements pourrait être envisagé.

C - Renforcer les procédures de contrôle, le cas échéant en s'appuyant sur la modernisation des outils de gestion du temps de travail

Les procédures de contrôle sur les heures supplémentaires ne font pas toujours l'objet d'un niveau de formalisation satisfaisant et ne permettent donc pas toujours de garantir la mise en œuvre d'un contrôle effectif.

1 - Les insuffisances du contrôle interne dans la fonction publique de l'État

Dans la plupart des cas, le contrôle de la réalité des heures supplémentaires effectuées repose sur la validation et le visa par le supérieur hiérarchique direct. Ce processus prend différentes formes et reste très dépendant du niveau d'outillage et d'informatisation des services.

⁸¹ Il existe trois grands types de logiciel RH (gestion du temps de travail, gestion des ressources humaines, paie) et plusieurs éditeurs pour chacun d'entre eux.

⁸² Instruction n° DGOS/RH3/DGCS/4B/2013/15 du 2 janvier 2013 relative au bilan social des établissements publics énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Dans le cas de la **police nationale** par exemple, l'existence d'un outil de décompte et de suivi du temps de travail et d'un visa matérialisé du supérieur hiérarchique dans l'outil est censé assurer que ce mécanisme de vérification a bien été mis en œuvre. Mais ce dispositif présente des lacunes.

En effet, une fois le service supplémentaire effectué, l'agent concerné, de façon individuelle ou par équipe, déclare les horaires effectivement réalisés, par l'intermédiaire d'un formulaire écrit. L'enregistrement des heures se fonde sur ce formulaire, transmis au gestionnaire, après validation hiérarchique. GEOPOL calcule ensuite automatiquement les compensations ouvertes par ces services supplémentaires, en fonction du cycle horaire préalablement associé à chaque agent. Les agents ne disposent pas d'accès direct à GEOPOL mais peuvent suivre l'évolution de leur temps de travail, de leur compteur d'heures supplémentaires ou de leurs droits à congé *via* un portail nommé GEONET.

La fiabilité de l'enregistrement des heures supplémentaires au sein de l'outil GEOPOL se heurte cependant à plusieurs difficultés. Elles ont notamment été pointées à l'occasion des audits de terrain menés par l'unité d'évaluation du temps de travail de l'inspection générale de la police nationale et par les directions centrales : le délai trop long de visa du supérieur hiérarchique, les modalités de validation de la prise de repos compensateur ou encore la possibilité de correction *a posteriori* longtemps après les faits.

Ces dysfonctionnements traduisent une méconnaissance de certaines règles élémentaires de gestion du temps de travail. Ils relèvent aussi des insuffisances de la chaîne de responsabilité de GEOPOL. En effet, au-delà des règles générales définies ci-avant, les modalités d'enregistrement des heures supplémentaires sont laissées à la discrétion des directions actives, voire des services déconcentrés, qui doivent édicter des notes internes à destination des gestionnaires. Ni le service informatique compétent, d'un point de vue technique, ni la mission temps de travail, d'un point de vue réglementaire, ne diffusent de doctrine d'organisation des services ou de partage des compétences.

L'ancienneté de GEOPOL est une autre source de difficultés. Si l'outil a connu des évolutions techniques depuis sa mise en place en 1996, ses fondements et son architecture n'ont pas été modifiés. L'enregistrement des heures supplémentaires s'effectue ainsi sur 170 bases locales, portant chacune les données d'un ou plusieurs services. Ce morcellement complique la réalisation de requêtes sur ces bases à un niveau central. Pour pouvoir disposer de l'intégralité des heures supplémentaires de ses agents, une direction active doit, en théorie, interroger et réconcilier plusieurs bases. En pratique, ce travail très chronophage est effectué par la mission temps de travail.

Au niveau central, toutes les directions actives de la direction générale de la police nationale effectuent des audits réguliers sur l'enregistrement et le suivi des heures supplémentaires. Dans le cas de la direction centrale de la police judiciaire et de la direction centrale de la sécurité publique, ils s'inscrivent dans le cadre de travaux plus généraux sur l'organisation des services déconcentrés. La sous-direction des audits et du contrôle interne (SDACI) de la direction centrale de la sécurité publique porte également une attention particulière au recensement des heures supplémentaires lors des audits d'installation des directeurs territoriaux ou des chefs de circonscriptions. La direction centrale de la police de l'air et des frontières et la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité effectuent chacune environ quatre audits d'unités par an. L'unité d'évaluation du temps de travail de l'inspection générale de la police nationale

effectue en outre des inspections techniques sur l'organisation du temps de travail. De création récente, elle n'a pour l'instant réalisé que quatre inspections. La montée en puissance de cette unité et la systématisation de ses méthodes de travail devraient renforcer le contrôle de l'enregistrement des heures supplémentaires. Or, tous ces travaux font en revanche état de l'insuffisance des contrôles opérés par le chef de service au niveau local. Le contrôle de la fiabilité de l'enregistrement est pourtant un prérequis à la qualité du contrôle et du suivi des heures supplémentaires.

Concernant le contrôle des heures supplémentaires dans **l'éducation nationale**, un audit ciblé de la mission ministérielle d'audit de 2017⁸³ a bien identifié les principales zones de risque, qui résident dans la réalité du service fait dans les établissements, notamment en cas d'absence de l'enseignant, qui justifierait en théorie un retrait de la rémunération des heures supplémentaires année (HSA) effectuées sur la semaine considérée. La certification du service fait sur les heures supplémentaires effectives est également considérée comme une potentielle zone de risque, les HSE normalement réservées pour des activités en face-à-face pédagogique étant parfois utilisées à d'autres fins, ce que les pièces justificatives ne permettent pas toujours de vérifier. Pour surmonter ces risques résiduels, la mission d'audit suggère l'adaptation et l'amélioration du contrôle interne, et un meilleur partage d'information avec les services comptables.

2 - Dans la fonction publique territoriale, l'enjeu des modalités de contrôle effectif des heures effectuées

L'un des enjeux principaux dans la gestion des heures supplémentaires consiste dans le contrôle de la validation de ces heures. Comme le rappelle une circulaire du 11 octobre 2002⁸⁴, « *la prise en compte [des] heures supplémentaires [...] implique l'instauration de modalités de contrôle de la quantité et de l'effectivité des heures et travaux supplémentaires réalisés pour des missions strictement définies par l'autorité hiérarchique et sur instruction expresse de celle-ci* »⁸⁵. Pour maîtriser les heures supplémentaires, il est indispensable de disposer de règles de gestion interne claires. Celles-ci doivent être formalisées dans le règlement du temps de travail ou, à défaut, dans un règlement spécifique aux heures supplémentaires, éventuellement conjoint aux contraintes.

L'article 2 du décret n° 2002-60, précité, dispose que « *le versement des IHTS [...] est subordonné à la mise en œuvre [...] de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10* ».

⁸³ Ministère de l'éducation nationale, mission ministérielle d'audit, *La chaîne de la dépense relative aux heures supplémentaires réalisées dans les EPLE*, avril 2017.

⁸⁴ Circulaire du 11 octobre 2002 du directeur général des collectivités locales relative au nouveau régime indemnitaire des heures et travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale.

⁸⁵ Condition non présente dans 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.

Les chambres régionales et territoriales des comptes relèvent, de manière régulière dans leurs rapports, le défaut de mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé des heures supplémentaires par les collectivités locales, ce qui contrevient à la réglementation⁸⁶.

Cependant, ce contrôle automatisé présente certaines limites. Il n'est pas toujours compatible avec les contraintes opérationnelles imposées aux agents : s'il est indispensable pour le contrôle du temps de travail des agents qui bénéficient d'horaires variables, afin de pouvoir constater les crédits et débits d'heures, il se trouve être moins adapté au contrôle des heures supplémentaires qui sont réalisées pendant les périodes d'astreinte, donc depuis le domicile de l'agent. Dans ce cas, il faut prévoir un pointage depuis une application mobile à laquelle l'agent peut avoir accès depuis son ordinateur ou son téléphone portable, ou un accès depuis le véhicule de service. Les collectivités de petite taille mettent en outre régulièrement en avant le coût que représente un système automatisé de contrôle du temps de travail, estimant *a priori* que, pour quelques dizaines d'agents, l'investissement exigé n'est pas pertinent.

Dans tous les cas, le contrôle automatisé seul ne suffit pas. Il doit être doublé d'un contrôle hiérarchique effectif. La validation des heures supplémentaires est, généralement, assurée par les encadrants de proximité, acteurs essentiels de la régularité et de la maîtrise des heures réalisées. Cela correspond à la logique des heures supplémentaires, qui doivent être réalisées à la demande de l'autorité hiérarchique.

La plupart du temps, les heures sont validées par le responsable hiérarchique sur la base d'un état papier présentant une colonne « motif » dont le renseignement est plus ou moins précis. Le rapprochement avec une main courante des interventions du service ou des fiches d'intervention est, au final, de la seule responsabilité de l'encadrant : la maîtrise, qui valide les heures réalisées, peut seule juger s'il n'y a, ou non, abus ou fraude. La CRC Auvergne-Rhône-Alpes, dans son rapport de 2019 sur la commune de Lyon, fait le même constat lorsqu'elle écrit que, compte tenu de fait de l'existence de 300 règlements de service, le contrôle du temps de travail est « *laissé à l'appréciation des seuls encadrants de proximité* ».

Rares sont les collectivités, comme la commune de la Garde (rapport CRC 2019), qui ont mis en place un dispositif d'autorisation préalable incluant une évaluation des besoins et un contrôle *a posteriori* (incluant un rapprochement avec l'autorisation préalable), alors que cette pratique apparaît cohérente avec la définition même des heures supplémentaires.

Il revient donc à la direction des ressources humaines de s'assurer de la mise en œuvre d'un contrôle interne sur la validation des heures supplémentaires réalisées. Le rapport sur la commune de Maubeuge a montré qu'une recentralisation de la saisie des heures supplémentaires, en complément d'une définition plus stricte des conditions d'intervention donnant lieu à la réalisation d'heures supplémentaires dans le cadre des astreintes, a permis de diminuer le nombre d'heures supplémentaires.

Sans forcément envisager une centralisation des saisies, des contrôles réguliers et approfondis doivent être organisés par la direction des ressources humaines pour s'assurer du bien-fondé des mises en paiement ou des récupérations. Cela nécessite au préalable de disposer d'outils de suivi et de pilotage et d'organiser un dialogue avec les services concernés. Le

⁸⁶ CRC Occitanie, *Commune de Ramonville Saint-Agne* (2019).

déversement automatique des données du logiciel du temps de travail dans le logiciel de paie, quand il est opérationnel, doit aussi faire l'objet de contrôles pour éviter toute anomalie.

Il revient enfin à la direction des ressources humaines de veiller à ce que les heures ne soient pas récupérées et payées simultanément.

3 - Dans le secteur public hospitalier, un dispositif insuffisamment formalisé, dont la maturité est très variable en fonction des établissements

Le contrôle des heures supplémentaires effectuées dans les hôpitaux publics ne fait pas en général l'objet d'un dispositif de contrôle interne très élaboré. L'organisation y est assez similaire à celle observée dans les collectivités territoriales : suivi du temps par l'agent (avec badgeuse ou non), validation hiérarchique (parfois très formelle, parfois avec retard comme pour les DDSP), contrôles de la direction des ressources humaines avant mise en paie et par le comptable public. Le niveau de maturité du contrôle interne et la qualité des contrôles réalisés sont donc très variables selon les établissements.

En revanche, et compte tenu des caractéristiques spécifiques de la gestion des personnels hospitaliers, l'apport des outils numériques en matière de contrôle est perçu de manière ambivalente.

L'article 2 du décret n° 2002-598 prévoit explicitement que le recours aux heures supplémentaires nécessite un système de contrôle automatisé du temps de travail, comme le rappellent de manière récurrente les rapports de chambres régionales des comptes. Au sens strict du terme, cela signifie disposer d'une badgeuse, couplée ou non à un logiciel de gestion du temps de travail.

Paradoxalement, l'utilisation de la badgeuse peut être à l'origine de dérives. En effet, la génération des heures supplémentaires pouvant être « automatique », il n'est plus nécessaire que l'agent en signale la réalisation au cadre qui se trouve alors dans une situation délicate : soit il refuse les heures supplémentaires, ce qui peut engendrer des tensions avec les agents (les heures ont « techniquement » bien été réalisées), soit il les valide, ce qui risque d'induire des débordements horaires systématiques réalisés sans lien avec l'activité.

La direction générale de l'offre de soins souligne que le badgeage est sans doute une nécessité moins prégnante dans la fonction publique hospitalière, dans la mesure où la ponctualité est une nécessité de fonctionnement, puisque les arrivées et les départs des agents correspondent aux périodes de transmission entre les équipes.

Disposer d'un *workflow* complet entre badgeuse/logiciel de GTT, logiciel RH et logiciel de paie n'est donc pas nécessairement une réponse adaptée. Si la badgeuse enregistre les temps de présence des agents, il convient de réserver l'alimentation des compteurs d'heures supplémentaires aux seuls cadres en charge du contrôle hiérarchique.

Une difficulté importante de gestion du temps à l'hôpital réside dans les rappels de personnel, à l'origine des heures supplémentaires, qu'elles soient à récupérer ou à indemniser. Concrètement, dans un service de soins, les rappels sont réalisés par le cadre de santé sur la base d'un listing téléphonique plus ou moins exhaustif. Les appels aux agents s'avèrent particulièrement « délicats », soit que ces derniers ne sont pas joignables (involontairement

ou non), soit qu'il faille négocier avec eux et souvent mobiliser les plus disponibles et/ou les plus conciliants.

L'utilisation d'outils numériques semble pertinente pour répondre à la gestion peu satisfaisante de cette problématique. Elle permet de respecter le principe du volontariat en ne proposant des missions qu'aux seuls agents inscrits sur la plateforme. Ces missions sont proposées instantanément sur le smartphone des agents, libres à eux de retenir la mission ou non. Elle peut enfin permettre d'assurer une qualité des soins optimisée, le champ de compétences des agents étant mieux paramétré dans l'application.

CONCLUSION ET ORIENTATIONS

L'utilisation de cycles de travail ou la persistance de régimes de temps de travail mal adaptés aux besoins des services entraînent parfois structurellement des besoins en heures supplémentaires qui pourraient être mieux contenus et limités. C'est le cas par exemple du choix de certains cycles de travail dans la police nationale, identifiés comme particulièrement consommateurs de ressources, ou des obligations réglementaires de services de certaines catégories d'enseignants pas toujours justifiées par leurs contraintes d'exercice réelles. De la même manière, la persistance de régimes de travail qui conduisent à un temps de travail de référence annuel inférieur à 1 607 heures génère également des heures supplémentaires non justifiées. La modernisation de ces organisations et de ces régimes de temps de travail pourrait conduire à la réduction des heures supplémentaires qui ne sont pas indispensables.

En outre, la pratique qui consiste à accumuler des stocks d'heures supplémentaires sur plusieurs années, largement répandue dans certains secteurs (police nationale, hôpitaux), fait courir des risques à la fois humain, financiers, organisationnels et opérationnels dans les services concernés. Pour la police nationale, le risque identifié associé aux 23 millions d'heures supplémentaires stockées à fin 2018, ramené à 20,9 millions fin 2019, correspond à un montant d'engagement de 535 M€. Sur le plan opérationnel, le risque de déstockage fait peser un aléa dangereux sur la bonne organisation des services les plus concernés. Sur le plan humain, le fait que les agents ne récupèrent pas les nombreuses heures supplémentaires fait peser sur leur santé et leur sécurité des risques également importants. Une analyse similaire est applicable à la fonction publique hospitalière qui connaît, par ailleurs, des problèmes d'attractivité. Toutes ces raisons plaident pour une révision des pratiques permettant de limiter le phénomène de stockage, en encourageant les récupérations dans l'année et l'indemnisation d'une proportion plus importante d'heures supplémentaires pour tarir le flux des heures stockées.

La mise en œuvre des évolutions suppose enfin une meilleure capacité de régulation des heures supplémentaires, qui sont trop souvent subies par les chaînes hiérarchiques et constatées ex post, ainsi que des outils de contrôle et de suivi permettant une connaissance plus précise du phénomène à tous les échelons hiérarchiques. C'est pourquoi une amélioration significative des outils et dispositifs de suivi et de contrôle est indispensable.

La Cour formule les orientations suivantes à l'attention du ministère de l'intérieur, du ministère chargé des finances, du ministère chargé de la transition écologique, du ministère chargé de la santé, du ministère chargé des collectivités territoriales, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics :

• **Pour limiter les heures supplémentaires récurrentes non indispensables, faire évoluer les organisations et régimes de temps travail :**

1. revenir à la norme de temps de travail des 1 607 heures quand des sujétions spécifiques ne justifient pas expressément un temps de travail annuel inférieur ;
2. afin de limiter la génération mécanique d'heures supplémentaires :
 - adapter les cycles de travail, en particulier dans la police nationale ;
 - réviser les régimes de temps de travail, notamment dans le cas des enseignants du second degré ;
 - lorsque l'activité le permet, recourir à des horaires variables et à la récupération infra-annuelle des heures (« badgeage »), plutôt qu'à des horaires fixes générateurs d'heures supplémentaires ;
 - recenser les différents coefficients de bonification des heures supplémentaires et documenter les sujétions particulières qui justifient les bonifications octroyées.

• **Pour circonscrire les risques humains, opérationnels et budgétaires liés à une excessive accumulation, contenir et réguler le stockage d'heures supplémentaires :**

3. plafonner strictement les mécanismes de compensation différée ;
4. privilégier l'indemnisation des heures supplémentaires par rapport à leur récupération ou à leur stockage :
 - en rémunérant mieux et plus systématiquement les heures supplémentaires dès la première heure ;
 - en assurant la récupération ou l'indemnisation rapide des heures supplémentaires dépassant les plafonds fixés, en particulier dans le cas des stocks actuels.
5. Provisionner, de manière systématique et selon des méthodes homogènes, dans la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière, les heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées dans l'année.

• **Pour identifier les zones de risques et mettre en place une régulation plus efficace, améliorer le pilotage, le suivi, le contrôle sur le temps de travail et les heures supplémentaires :**

6. améliorer la gestion des heures supplémentaires :
 - en mettant en place des procédures systématiques d'attribution individuelle et des dispositifs de pilotage collectif des heures supplémentaires (amélioration de la régulation ex ante dans le cas de l'État et des hôpitaux, plus grande précision des délibérations de collectivités territoriales fixant le régime des heures supplémentaires) ;
 - en renforçant les mécanismes de suivi des heures supplémentaires effectuées et les dispositifs de contrôle interne de leur validation dans l'ensemble des administrations.

Liste des abréviations

ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
Atih.....	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
CAS	Compte d'affectation spéciale
CEA.....	Corps d'encadrement et d'application
CET	Compte épargne temps
CNAV	Caisse nationale de l'assurance vieillesse
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRACL.....	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
DADS.....	Déclaration annuelle des données sociales
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DCCRS.....	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCPAF.....	Direction centrale de la police de l'air et des frontières
DCSP.....	Direction centrale de la sécurité publique
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DOPC	Direction de l'ordre public et de la circulation
DSDEN	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DSN.....	Déclaration sociale nominative
DSPAP	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
DUCS	Déclaration unifiée des cotisations sociales
ETP.....	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
HSA.....	Heures supplémentaires année
HSE	Heures supplémentaires effectives
IFTS	Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
IHTS.....	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
IMP.....	Indemnité pour missions particulières
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI.....	Loi de finances initiale
REP	Réseau d'éducation prioritaire
SDLP	Service de la protection
SIRH.....	Systèmes d'information et de gestion des ressources humaines

Annexes

Annexe n° 1 : échanges de courriers avec le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.....	120
Annexe n° 2 : enquête quantitative sur les heures supplémentaires dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.....	125
Annexe n° 3 : les heures supplémentaires dans la fonction publique d'État	165
Annexe n° 4 : les heures supplémentaires payées au ministère de l'éducation nationale, au ministère de la transition écologique et solidaire et dans les ministères économiques et financiers.....	168

Annexe n° 1 : échanges de courriers avec le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 351

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 11 juillet 2019

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les heures supplémentaires dans la fonction publique ;
- les médecins et personnels de santé scolaire ;
- la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale ;
- les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme ;
- les services d'inspection du travail.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric WOERTH

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes

KCC D1902533 KZ
24/07/2019

Le Premier président

Le 24 JUIL. 2019

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 11 juillet dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour sera en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *les heures supplémentaires dans la fonction publique* sera réalisé par la formation inter-juridictions sur la fonction publique, présidée par M. Christian Charpy, président de section, conseiller maître.

Celui sur *les médecins et personnels de santé scolaire* sera réalisé par la troisième chambre, présidée par Mme Sophie Moati.

Celui sur *la structuration de la filière de la forêt et du bois et ses performances économique et environnementale* sera réalisé par la deuxième chambre, présidée par Mme Annie Podeur.

Celui sur *les moyens affectés à la lutte contre le terrorisme* sera réalisé par la quatrième chambre, présidée par M. Gilles Andréani.

Celui sur *les services d'inspection du travail* sera réalisé par la cinquième chambre, présidée par M. Gérard Terrien.

Monsieur Eric Woerth

Président de la Commission des
finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Les travaux de la Cour viseront en particulier à :

- réaliser un état des lieux des heures supplémentaires effectuées par les agents publics, de leurs conditions de déclenchement et de leurs modalités de compensation : rémunération spécifique ou récupération, notamment. Cet état des lieux s'appuiera sur l'étude des régimes juridiques encadrant le temps de travail dans les trois versants de la fonction publique ;
- déterminer, sur moyenne période, l'évolution du coût des heures supplémentaires et quantifier les risques financiers et budgétaires associés, en distinguant la part des heures supplémentaires rémunérées, récupérées ou encore stockées en attente de paiement ou de récupération ;
- décrire et porter une appréciation sur les modalités de gestion, de décompte, de suivi et de contrôle des heures supplémentaires.

La Cour s'attachera enfin à identifier les voies d'une meilleure maîtrise et d'une amélioration de la gestion des heures supplémentaires.

Les investigations de la Cour s'appuieront sur les travaux antérieurs des chambres de la Cour et des chambres régionales des comptes et sur des investigations spécifiques menées dans le cadre de cette enquête, notamment auprès des administrations centrales et d'un échantillon de collectivités et d'établissements publics de santé.

Compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser et comme vous en avez accepté le principe, je vous confirme que la Cour prévoit de vous remettre le produit de ses travaux à la fin du mois de juin 2020. Les rapporteurs de la Cour se tiendront à la disposition de la commission des finances pour un point d'étape qui pourrait se tenir en début d'année 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

avec sentiments les meilleurs -


Didier Migaud

Cour des comptes

KCC D1902885 K2
10/09/2019

Le Premier président

Le 10 SEP. 2019

Monsieur le Président,

Comme je vous l'indiquais dans ma lettre du 24 juillet dernier, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour, comme demandé dans votre courrier du 11 juillet 2019, mènera une enquête sur les heures supplémentaires dans la fonction publique, au titre du 2^e de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport a été confié à la formation inter-juridictions « fonction publique », présidée par M. Christian Charpy. Ce dernier, ainsi que les rapporteurs concernés, vous ont rencontré le 11 juin 2019 afin d'en préciser le champ et le calendrier.

D'après des données anciennes de l'Insee, 29,2 % des salariés et agents publics avaient effectué des heures supplémentaires en 2014, pour un montant annuel moyen de rémunération de 2 259 €. Néanmoins, sur le périmètre spécifique de la fonction publique, le volume des heures supplémentaires effectuées, de même que leurs conditions de réalisation, leurs modalités de récupération ou leur coût ne font pas l'objet de remontées d'information systématiques ni d'analyses agrégées. Au-delà des enjeux de ressources humaines qui leur sont attachés, les heures supplémentaires sont susceptibles de représenter un risque pour les finances publiques, dont l'ampleur doit être caractérisée.

Conformément à vos échanges avec les magistrats de la Cour, l'enquête, qui concernera les trois fonctions publiques sur le territoire métropolitain, consacrera notamment des développements spécifiques à l'éducation nationale, à la police nationale et aux hôpitaux publics.

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et du
contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'université
75355 Paris

¹ Source : Insee, enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires / Ecmoss 2014, enquête auprès des salariés de l'État.

Les travaux de la Cour viseront en particulier à :

- réaliser un état des lieux des heures supplémentaires effectuées par les agents publics, de leurs conditions de déclenchement et de leurs modalités de compensation : rémunération spécifique ou récupération, notamment. Cet état des lieux s'appuiera sur l'étude des régimes juridiques encadrant le temps de travail dans les trois versants de la fonction publique ;
- déterminer, sur moyenne période, l'évolution du coût des heures supplémentaires et quantifier les risques financiers et budgétaires associés, en distinguant la part des heures supplémentaires rémunérées, récupérées ou encore stockées en attente de paiement ou de récupération ;
- décrire et porter une appréciation sur les modalités de gestion, de décompte, de suivi et de contrôle des heures supplémentaires.

La Cour s'attachera enfin à identifier les voies d'une meilleure maîtrise et d'une amélioration de la gestion des heures supplémentaires.

Les investigations de la Cour s'appuieront sur les travaux antérieurs des chambres de la Cour et des chambres régionales des comptes et sur des investigations spécifiques menées dans le cadre de cette enquête, notamment auprès des administrations centrales et d'un échantillon de collectivités et d'établissements publics de santé.

Compte tenu de l'ampleur des travaux à réaliser et comme vous en avez accepté le principe, je vous confirme que la Cour prévoit de vous remettre le produit de ses travaux à la fin du mois de juin 2020. Les rapporteurs de la Cour se tiendront à la disposition de la commission des finances pour un point d'étape qui pourrait se tenir en début d'année 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

mes sentiments les meilleurs -


Didier Migaud

Annexe n° 2 : enquête quantitative sur les heures supplémentaires dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière

Sommaire

Introduction.....	127
Chapitre I Les heures supplémentaires majoritairement rémunérées dans la fonction publique territoriale et récupérées et stockées dans la fonction publique hospitalière en 2018.....	130
I - Un périmètre concordant avec les chiffres officiels d'effectifs et de masse salariale des fonctions publiques hospitalière et territoriale	131
A - Des effectifs concentrés en catégorie C, en particulier pour la fonction publique territoriale	131
B - Une masse salariale chargée concordant avec les chiffres de la DGAFP, avec un régime indemnitaire minoritaire dans la rémunération	132
II - Les heures supplémentaires : réalisation et typologie	134
A - Des heures supplémentaires principalement réalisées par la catégorie C dans la fonction publique territoriale mais également par la catégorie A dans la fonction publique hospitalière	134
B - Des heures supplémentaires principalement indemnisées dans la fonction publique territoriale, mais plutôt récupérées ou stockées dans la fonction publique hospitalière	136
C - ... aboutissant à un stock d'heures supplémentaires plus élevé dans la fonction publique hospitalière que la fonction publique territoriale	138
D - Une saisonnalité avérée des heures supplémentaires, différant entre les fonctions publiques	139
III - L'indemnisation des heures supplémentaires	143
A - Un montant annuel d'environ 540 M€ pour la fonction publique territoriale et 214 M€ pour la fonction publique hospitalière.....	143
B - Les agents ayant été indemnisés d'au moins une heure supplémentaire appartiennent majoritairement à la catégorie C dans la fonction publique territoriale, et aux catégories A et C dans la fonction publique hospitalière	145
C - Une part des IHTS 50 % plus élevée dans le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale que dans celui de la fonction publique hospitalière	147
IV - La récupération des heures supplémentaires : une bonification des heures récupérées hétérogène dans la fonction publique territoriale et inexistante dans la fonction publique hospitalière.....	148
V - Agents en cycles variables	150

Chapitre II Des dynamiques différentes entre la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.....	151
I - Les heures supplémentaires effectuées par agent en légère baisse dans la fonction publique territoriale, mais en augmentation dans la fonction publique hospitalière.....	151
II - Une dynamique de la typologie de restitution des heures supplémentaires différant entre la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale	153
A - Des heures supplémentaires de plus en plus stockées, et de moins en moins récupérées par les agents au sein de la fonction publique hospitalière	153
B - Des heures supplémentaires de plus en plus écrêtées, et de moins en moins indemnisées au sein de la fonction publique territoriale	155
III - Une certaine stabilité de l'indemnisation des heures supplémentaires.....	156
A - Une stabilité de la part des agents percevant des IHTS dans la fonction publique territoriale, mais une augmentation dans la fonction publique hospitalière	156
B - Une stabilité de l'indemnisation des heures supplémentaires dans la fonction publique territoriale et une diminution dans la fonction publique hospitalière.....	157
IV - Une part d'agents annualisés stable dans la fonction publique hospitalière mais en augmentation dans la fonction publique territoriale.....	158
V - Une évolution similaire à la hausse de l'absentéisme dans les deux fonctions publiques	159
Chapitre III Observations des destinataires de l'enquête quantitative sur les heures supplémentaires dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.....	162
I - Des problématiques dans la récolte et le suivi des heures supplémentaires pour les collectivités et les établissements publics de santé.....	162
II - Les problématiques spécifiques aux collectivités territoriales	163
III - Les problématiques spécifiques aux établissements publics de santé	163

Introduction

En raison de la rareté des données sur les heures supplémentaires disponibles au niveau agrégé pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale, il a été décidé de réaliser une enquête quantitative *ad hoc*. Cette enquête a consisté en la constitution et l'exploitation d'une base de données sur les heures supplémentaires dans les collectivités territoriales et dans les établissements publics de santé. L'objectif de ce cahier est de produire une analyse quantitative sur les heures supplémentaires à partir de données récoltées auprès d'un échantillon représentatif d'administrations qui ont été sollicitées à l'aide d'un outil de recensement de données.

La présente annexe décrit, en guise d'introduction, quelques éléments de la méthodologie employée pour réaliser et exploiter l'enquête, ainsi que le périmètre retenu. Elle présente, pour 2018, les montants en euros et en heures des heures supplémentaires effectuées au sein des fonctions publiques territoriale et hospitalière et établit des typologies différenciées entre celles-ci (I). Cette première partie s'appuie sur les données de l'enquête redressées pour l'année 2018. Dans un second temps, elle décrit les différentes dynamiques au sein de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, tout en les comparant (II). Cette seconde partie s'appuie sur les données non redressées en profondeur historique de l'enquête.

Concernant la fonction publique hospitalière, 806 établissements publics de santé ont été sollicités, soit l'intégralité des directions des hôpitaux de France métropolitaine. La Direction générale de l'organisation des soins du ministère de la santé a été en mesure de fournir la liste des mails des directions des ressources humaines concernées.

Concernant les collectivités territoriales, étant donné leur nombre, l'enquête a été réalisée sur un échantillon. La direction générale des collectivités locales a fourni à la Cour un échantillon de 3 635 collectivités.

Sur les 806 hôpitaux de France métropolitaine interrogés, 278 ont fourni des réponses exploitables à tout ou partie des questions de l'enquête quantitative. Cela représente un taux de réponses exploitables de 34 %. Au regard du nombre important de réponses demandées et du caractère facultatif de l'enquête, ce taux est élevé et a permis un redressement assez précis de l'enquête.

Sur les 2 069 collectivités de France métropolitaine interrogées, 605 ont fourni des réponses exploitables à tout ou partie des questions. Cela représente un taux de réponses exploitable de 29 %. Ce taux est élevé au regard de la quantité de données demandées et du caractère facultatif de l'enquête. Néanmoins, à l'échelle de l'ensemble des collectivités territoriales, cela ne représente que 1,7 % des institutions (mais 20 % des effectifs car les collectivités les plus importantes en termes d'agents ont toutes été questionnées), ce qui rend le redressement de l'enquête plus difficile sur ce pan de la fonction publique.

Il est essentiel de bien spécifier certaines notions du périmètre retenu pour l'enquête afin de ne pas fausser la compréhension des résultats :

1° Conformément au plan de contrôle, le périmètre géographique des collectivités et hôpitaux interrogés est la France métropolitaine.⁸⁷

2° Les exercices retenus dans le cadre de l'enquête étaient 2010 à 2018. Le périmètre temporel de l'enquête quantitative, pour simplification, est réduit aux années 2011, 2013, 2015, 2017 et 2018.

3° Il a été demandé aux collectivités territoriales d'exclure les heures supplémentaires effectuées par les assistantes maternelles en leur sein car celles-ci relèvent d'un statut particulier.

4° Les heures complémentaires sont exclues du champ de l'enquête.

Avant d'effectuer le traitement des réponses nulles ou aberrantes, 1 229 hôpitaux et collectivités ont répondu à l'enquête, dont un peu plus de 800 collectivités et 400 hôpitaux. Après traitement de la donnée, les données exploitables comprennent 605 collectivités et 271 établissements publics de santé, dont la typologie suit la répartition des tableaux *infra*.

Tableau n° 19 : typologie des réponses exploitables dans la fonction publique territoriale

<i>Strate de collectivités locales</i>	Nombre de collectivités
<i>Communautés de communes et d'agglomérations</i>	66
<i>Communes de moins de 20 000 habitants</i>	211
<i>Communes de plus de 20 000 habitants</i>	133
<i>Conseils départementaux</i>	55
<i>Conseils régionaux</i>	4
<i>EPT et métropole de Lyon</i>	1
<i>Métropoles et communautés urbaines</i>	7
<i>SDIS, CNFPT/CDG, syndicats intercommunaux et autres</i>	128
<i>Toutes strates</i>	605

Source : Cour des comptes, enquête quantitative sur les heures supplémentaires

⁸⁷ 7 collectivités territoriales d'outre-mer ont également été interrogées à fin de comparaison avec la métropole.

Tableau n° 20 : typologie des réponses exploitables dans la fonction publique hospitalière

<i>Strate d'établissements publics de santé</i>	Nombre d'établissements
<i>CH dont recettes AMO comprises entre 20 M€ et 70 M€</i>	74
<i>CH dont recettes AMO inférieures à 20 M€</i>	55
<i>CH dont recettes AMO supérieures à 70 M€</i>	75
<i>CHU</i>	16
<i>ESLD</i>	3
<i>Autre</i>	48
<i>Toutes strates</i>	271

Source : Cour des comptes, enquête quantitative sur les heures supplémentaires

Il est à noter que la plupart des répondants de l'enquête sur la partie fonction publique hospitalière sont des Centres hospitaliers (CH), mais les CHU (CH Universitaires) ayant chacun une masse salariale bien plus élevée qu'un CH, la strate CHU est surreprésentée du fait de la pondération des résultats en termes d'effectifs.

