



TROISIÈME CHAMBRE

PREMIÈRE SECTION

RELEVÉ D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI DES SUITES DU RÉFÉRÉ DU 19 SEPTEMBRE 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 7 septembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 UN NON-RESPECT DE LA DUREE LEGALE DU TEMPS DE TRAVAIL	10
1.1 Une durée annuelle du temps de travail toujours inférieure à 1 607 heures.....	10
1.1.1 Aucune université ne respecte la durée légale du temps de travail	10
1.1.2 La mise en place des 35 heures à l'origine des difficultés	12
1.2 Les universités pénalisées	15
1.3 Des initiatives récentes pour se rapprocher de la durée légale du temps de travail	17
2 UN CADRE JURIDIQUE MINISTERIEL IMPRECIS ET IRREGULIER	19
2.1 Des imprécisions sur les congés des agents BIATSS.....	20
2.1.1 Un dispositif juridique complexe	20
2.1.2 Une diversité de pratiques dans les universités	21
2.2 Une simple circulaire ministérielle réduisant de manière irrégulière la durée légale du temps de travail	22
2.2.1 Les jours fériés légaux comptabilisés à tort comme du temps de travail effectif	23
2.2.2 Les modalités de comptabilisation du temps de pause de 20 minutes	24
2.2.2.1 Les dispositions irrégulières de la circulaire de 2002.....	24
2.2.2.2 Une diversité des pratiques dans la mise en œuvre de ce temps de pause par les universités	25
2.2.3 La confusion liée aux modalités de comptabilisation des jours de fractionnement.....	28
2.2.4 Une simple circulaire réduisant la durée légale du temps de travail, une base irrégulière	29
2.3 Des dispositifs locaux qui excèdent souvent le cadrage ministériel	30
3 LES VOIES D'EVOLUTION ENVISAGEABLES	31
3.1 Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), première étape de la régularisation.....	32
3.2 À moyen terme, une nécessaire remise à plat du cadre juridique ministériel.....	35
3.2.1 Une remise à plat du cadre juridique ministériel sur le temps travail	35

3.2.2 La nécessité d'un chantier plus large sur l'attractivité du corps des BIATSS	36
3.2.2.1 La faiblesse du régime indemnitaire des personnels BIATSS.....	37
3.2.2.2 Les promotions des personnels BIATSS, un levier de fidélisation contraint	41
3.2.2.3 Une réflexion sur d'autres éléments d'attractivité	42
ANNEXES.....	45
Annexe n° 1. la réglementation	46
Annexe n° 2. la méthodologie et les tableaux de synthèse.....	54
Annexe n° 3. exemples d'initiatives pour se rapprocher de la durée légale	67
Annexe n° 4. le compte épargne-temps (CET)	75
Annexe n° 5. évaluation comparée du coût de la revalorisation indemnitaire et du « gain » associé à un retour aux 1 607 heures	79

SYNTHÈSE

Une durée légale du temps de travail toujours non respectée

En dépit de la loi de transformation de la fonction publique de 2019, qui réaffirme le principe d'une durée légale de 1 607 heures pour l'ensemble des agents publics et des rappels au respect de la loi régulièrement formulés par la Cour à ce sujet, la durée annuelle du temps de travail des personnels non-enseignants des universités – qui représentent environ 77 000 équivalents temps plein annuel travaillés en 2022 - demeure encore inférieure à ce plancher légal. Elle s'établit à 1 467 heures en moyenne par an et par agent, soit un déficit de 140 heures par rapport à la durée légale. Ce non-respect résulte des modalités spécifiques de mise en œuvre des 35 heures au sein de l'éducation nationale, négociées avec les organisations syndicales en 2001 et demeurées en vigueur, sans changement, jusqu'à aujourd'hui.

Cette situation induit un préjudice financier significatif. Elle représente en effet, pour 67 universités, un « déficit » total de 9,7 millions d'heures travaillées en 2022, soit l'équivalent de près de 6 000 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT). Valorisé en euros, ce « déficit » en heures travaillées s'élève au total, pour 65 universités, à 313,6 M€ en 2022. Cela signifie qu'une partie de la masse salariale des universités, à hauteur du montant précité, ne correspond pas au paiement d'heures travaillées en raison d'un temps de travail trop faible de leurs personnels non-enseignants. Un retour à la durée annuelle légale ne se traduirait cependant pas à court terme par une économie équivalente en termes d'emplois et de masse salariale dans la mesure où l'effectif des personnels des universités ne pourrait pas être réduit immédiatement à due concurrence et où les besoins nouveaux en personnels ne correspondent pas toujours aux profils et compétences des personnels en service. Mais ces éléments soulignent les ordres de grandeur du potentiel dont se privent les établissements, notamment pour mieux répondre aux divers besoins des étudiants durant leurs études.

La non-application de la durée légale du temps de travail pour les personnels non enseignants est également source d'inégalités entre les universités, susceptible d'entraver le bon fonctionnement des services des établissements d'enseignement supérieur. Elle induit, par ailleurs, une forte complexité de gestion pour ces universités.

La situation évolue lentement, comme en témoignent les initiatives récentes de quelques universités pour se rapprocher de la durée légale du temps de travail. Celles-ci ne peuvent toutefois aller au bout de ces initiatives en raison du cadre juridique ministériel, dont les dispositions irrégulières contribuent à faire perdurer cette situation.

Un cadre juridique ministériel imprécis et irrégulier

Comme la Cour l'avait souligné dans son référé du 19 septembre 2019, le non-respect des dispositions légales et réglementaires relatives au temps de travail par les établissements d'enseignement supérieur s'explique en partie par le cadre juridique ministériel qui leur est applicable.

Ce cadre juridique est imprécis sur la nature des congés des personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, sociaux et de santé (BIATSS). Leur nombre de jours de congés peut être porté à quarante-cinq afin de préserver une durée de congés liée aux rythmes universitaires. Ce nombre dérogatoire de jours de congés, dont la nature juridique demeure ambiguë, est source de complexité, notamment en cas d'absences pour raison de santé. Il résulte de ce dispositif juridique complexe une diversité de pratiques dans les universités, qui peut présenter un caractère pénalisant pour les établissements et être source d'inégalités entre les agents, comme l'a révélé l'épisode de la crise de la COVID.

Une simple circulaire ministérielle de 2002 conduit, par ailleurs, à réduire de manière irrégulière la durée légale du temps de travail pour les personnels non enseignants des universités ; elle explique pour l'essentiel (à hauteur de 61 %) l'écart moyen de 140 heures avec la durée légale. Les universités n'appliquent cependant pas toutes, de manière uniforme, les dispositions irrégulières de cette circulaire. Une trentaine d'entre elles ne considèrent ainsi pas comme du travail effectif les jours fériés légaux. Plus d'une vingtaine ne comptabilisent pas la pause de vingt minutes dans les obligations de services des personnels non-enseignants ou précisent que durant cette pause, qui intervient en sus de la pause méridienne, l'agent reste à disposition de l'employeur. La confusion liée aux modalités de comptabilisation des jours de fractionnement concerne en revanche toutes les universités.

L'écart par rapport à la durée légale du temps de travail n'est pas imputable uniquement à la circulaire ministérielle de 2002. Il résulte également (à hauteur de 39 %) de l'écart moyen avec la durée légale, des dispositifs retenus par les universités, le plus souvent au moment du passage aux 35 heures en 2002, pour mettre en œuvre le cadrage ministériel, qui excèdent bien souvent les dispositions de celui-ci et aggravent le déficit en temps de travail effectif.

Les voies d'évolution envisageables

Au terme de son enquête, la Cour constate que les universités ne respectent toujours pas le dispositif légal et réglementaire pertinent et estime que la circulaire de 2002, qui s'attribue indument la capacité juridique de définir la durée du temps de travail, doit être abrogée. Le dispositif actuel, assis sur cette circulaire, entraîne un préjudice pour les finances publiques.

Dans le sillage de ses précédentes recommandations, la Cour estime que, sauf à changer la loi, l'objectif à terme ne peut être que celui d'un respect de la norme légale des 1 607 heures. Ce retour à la norme doit cependant tenir compte du déficit d'attractivité des corps de BIATSS, dont les universités se sont faites l'écho dans le cadre de la présente enquête, soulignant leurs difficultés de recrutement et de fidélisation de ces personnels. Cet enjeu d'attractivité concerne l'ensemble de la fonction publique mais se pose avec une acuité toute particulière dans les universités compte tenu de la relative faiblesse de la rémunération des personnels non-enseignants par rapport au reste de la fonction publique. Ainsi, par exemple, le montant moyen de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) s'élevait en 2022, pour un agent de catégorie A de la filière administrative, à 11 578 € par an en moyenne au sein de l'enseignement supérieur, à 14 003 € au sein de l'éducation nationale et à 17 567 € dans les autres ministères.

Pour satisfaire à cet objectif de retour à la norme, la Cour préconise donc une approche progressive et pluriannuelle. À court terme, le ministère pourrait soutenir dans le cadre des

contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) en cours de déploiement des démarches locales d'augmentation du temps de travail. Ces démarches pourraient consister, dans certaines universités, à régulariser les modalités de comptabilisation du temps de pause de 20 minutes. Elles devraient s'inscrire dans un processus pluriannuel d'accompagnement financier par l'État dans les cas des universités dont les ressources propres mobilisables sont insuffisantes et dans une réflexion plus large sur l'attractivité des métiers BIATSS.

À moyen terme, une remise à plat du cadre juridique ministériel est indispensable, faute de quoi les universités ne pourront aller au bout de leurs initiatives locales pour augmenter la durée du temps de travail. Une telle remise à plat permettrait, par ailleurs, de simplifier la gestion du temps de travail des personnels non-enseignants. Les universités, aujourd'hui confrontées à des règles complexes qui font l'objet d'interprétation divergentes, disposeraient ainsi d'un cadre juridique clair.

Le ministère doit produire un nouvel arrêté et une nouvelle circulaire sur le temps de travail. Cette remise à plat devrait concerner à la fois les personnels BIATSS de l'enseignement supérieur mais aussi ceux de l'enseignement scolaire, tout en tenant compte des besoins spécifiques de l'enseignement supérieur et de la recherche en matière de temps de travail.

Il ne sera toutefois raisonnablement possible d'y parvenir qu'en engageant un chantier plus large sur l'attractivité de ces métiers. En effet, malgré les mesures de convergence indemnitaires passées et à venir, le régime indemnitaire des agents BIATSS du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche demeure éloigné des moyennes des autres ministères. Par ailleurs, les contraintes réglementaires et le manque de leviers des universités en termes de gestion, et notamment de promotion, des personnels BIATSS empêchent d'envisager de réelles marges de manœuvre dans ce domaine. Le retour aux 1 607 heures devrait donc s'accompagner de mesures de compensation indemnitaire, qui pourraient être examinées notamment dans le cadre de la clause de revoyure prévue en 2023 par la loi de programmation de la recherche. L'augmentation du temps de travail des agents BIATSS à la suite de son alignement sur la durée légale viendrait en partie atténuer le coût de cette revalorisation indemnitaire pour les finances publiques. Si l'on compare le coût annuel de la revalorisation indemnitaire avec le « gain » théorique attendu d'une régularisation du temps de travail des agents BIATSS à 1 607 heures, le bilan s'avèrerait positif à hauteur de 103 M€.

Le retour aux 1 607 heures doit également s'inscrire dans une réflexion plus large sur d'autres éléments d'attractivité de ces filières et corps spécifiques. Les travaux qui ont été récemment engagés par le ministère de la transformation et de la fonction publiques sur la réforme de l'attractivité de la fonction publique pourraient constituer une fenêtre d'opportunité pour remettre à plat l'ensemble de ces éléments, y compris la question du temps de travail, pour les personnels BIATSS.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1. (Secrétariat général, DGESIP, DGRH) : Inclure l'augmentation du temps de travail pour les personnels non enseignants de l'enseignement supérieur dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance souscrits entre les universités et le ministère.

Recommandation n° 2. (Secrétariat général, DGRH, DGESIP, DGAFP) : Prendre avant la fin 2024 un nouvel arrêté qui tienne compte des particularités de l'enseignement supérieur, notamment la possibilité de fixer un nombre de jours congés annuels allant jusqu'à 45 jours dans le respect des 1 607 heures, ainsi qu'une nouvelle circulaire d'application conforme aux dispositions réglementaires.

Recommandation n° 3. (DGRH-DGESIP-DGAFP) : Inscire à l'agenda social du ministère une trajectoire visant au respect de la durée légale du temps de travail pour les personnels non-enseignants de l'enseignement supérieur.

INTRODUCTION

La Cour souligne régulièrement, à l'occasion de ses contrôles des comptes et de la gestion des universités¹, la non-application de la durée légale du temps de travail pour les personnels non-enseignant des universités, dits agents BIATSS (bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé), dont le nombre s'élève à 77 000 équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT) en 2022.

Dans sa communication à la commission des finances du Sénat de juin 2015 sur l'autonomie financière des universités, la Cour avait enjoint au ministère de corriger cette situation. Cette recommandation était restée sans suite. Dans son référé sur le temps de travail des personnels non-enseignants de l'enseignement supérieur du 19 septembre 2019, la Cour constatait que la situation n'avait pas évolué puisqu'aucun établissement d'enseignement supérieur contrôlé par la Cour ne respectait la durée annuelle légale du temps de travail fixée à 1 607 heures. La Cour relevait que le non-respect des dispositions légales et réglementaires par les établissements d'enseignement supérieur s'expliquait sans doute par de fortes contraintes sociales, mais aussi par une lecture, le plus souvent de bonne foi, d'une circulaire ministérielle irrégulière, la circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002. La Cour rappelait donc au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche la nécessité d'abroger cette circulaire et recommandait de faire du respect de la durée annuelle légale du temps de travail l'un des éléments du dialogue de gestion avec les établissements d'enseignement supérieur et l'un des objectifs des contrats de sites correspondants.

Ces deux recommandations n'ont pas été suivies d'effet, alors même que la loi de transformation de la fonction publique de 2019 réaffirme la durée légale de 1 607 heures pour l'ensemble des agents publics. La Cour a donc souhaité, dans le cadre de la présente enquête, analyser les facteurs de blocage qui expliquent les difficultés, tant du ministère que des universités, d'opérer un retour à la norme afin d'être en mesure de proposer des pistes d'évolution adaptées.

Le présent rapport dresse un état des lieux du respect de la réglementation sur la durée du temps de travail pour les agents BIATSS des universités (partie 1). Il propose une analyse juridique des dispositions applicables aux universités dans ce domaine et de leur conformité au regard des dispositions légales et réglementaires (partie 2). Afin de permettre un retour à la norme, la Cour a envisagé un parcours par étapes assorti de mesures d'accompagnement (partie 3).

¹Ce sujet a fait l'objet d'un rappel à la loi et de onze recommandations depuis 2015.

Procédures et méthodes

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. La Cour des comptes a décidé de procéder au suivi des suites du référé S2010-2270 du 19 septembre 2019 relatif à la non application de la durée annuelle légale du temps de travail des personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS) des établissements d'enseignements supérieur.

Dans sa réponse au référé, la précédente ministre, Mme Vidal, indiquait que le ministère serait amené à réévaluer la situation des BIATSS intervenant dans les établissements d'enseignement supérieur en lien avec les chantiers d'ensemble concernant ces personnels dans le cadre de la loi de programmation de la recherche. Interrogé sur les raisons pour lesquelles le ministère n'a pas abrogé la circulaire de 2002 depuis lors, la direction générale des ressources humaines des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a indiqué que l'évolution de la circulaire de 2002 impliquait que soit mené un dialogue social soutenu au regard de la sensibilité du sujet car la circulaire de 2002 traduit un accord-cadre complexe et ancien.

Le contrôle a été notifié le 28 novembre 2022 à la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et au secrétaire général des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Il a notamment reposé sur l'envoi de questionnaires à 68 universités passées aux responsabilités et compétences élargies (voir annexe n° 2). Le taux de réponse est élevé (67 universités sur 68). Le traitement de ces questionnaires a impliqué, compte tenu de la technicité du sujet et des ambiguïtés du cadre juridique sur le temps de travail des BIATSS, de multiples échanges entre la Cour et les universités pour préciser leurs réponses et pour effectuer des retraitements sur leurs modalités de calcul de la durée effective du temps de travail des personnels BIATSS.

1 UN NON-RESPECT DE LA DUREE LEGALE DU TEMPS DE TRAVAIL

En dépit de la loi de transformation de la fonction publique de 2019 qui réaffirme la durée légale de 1 607 heures² pour l'ensemble des agents publics et des rappels à la loi régulièrement formulés par la Cour à ce sujet, la durée annuelle du temps de travail des personnels non-enseignants des universités demeure inférieure à 1 607 heures (1.1). Cette situation pénalise les universités (1.2). Quelques-unes d'entre elles ont récemment essayé de se rapprocher de la durée légale du temps de travail (1.3).

1.1 Une durée annuelle du temps de travail toujours inférieure à 1 607 heures

1.1.1 Aucune université ne respecte la durée légale du temps de travail

Aucune université ne respecte la durée annuelle légale du temps de travail fixée à 1 607 heures. La moyenne des durées effective³ par agent s'établit à 1 467 heures annuelles, soit 9 % (140 heures) de moins que la durée légale. Cette moyenne recouvre une forte hétérogénéité entre les universités (avec un maximum de 1 593 heures pour l'université de Reims Champagne-Ardenne et un minimum de 1 352 heures pour l'université Toulouse 2 Jean Jaurès).

Tableau n° 1 : durée annuelle effective de travail au sein des universités (en heures)

Durée annuelle moyenne	1 467
Minimum	1 352
Maximum	1 593
Nb universités < moyenne	29
Nb universités > moyenne	38

Source : réponses universités au questionnaire Cour des comptes ; retraitements Cour des comptes

La situation s'est parfois aggravée à la suite des fusions d'universités. C'est le cas, par exemple, à l'Université Grenoble Alpes⁴, avec une harmonisation des régimes sociaux effectuée

² La durée légale, initialement de 1 600 heures, inclut, depuis 2004, les 7h00 supplémentaires de la journée de solidarité (loi n°2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées).

³ Les modalités de calcul de cette durée effective sont détaillées à l'annexe n°1.

⁴ Le règlement de gestion du temps de travail a été négocié lors de la fusion des trois universités grenobloises en janvier 2016. La question du temps de travail étant un marqueur fort des conditions de travail pour

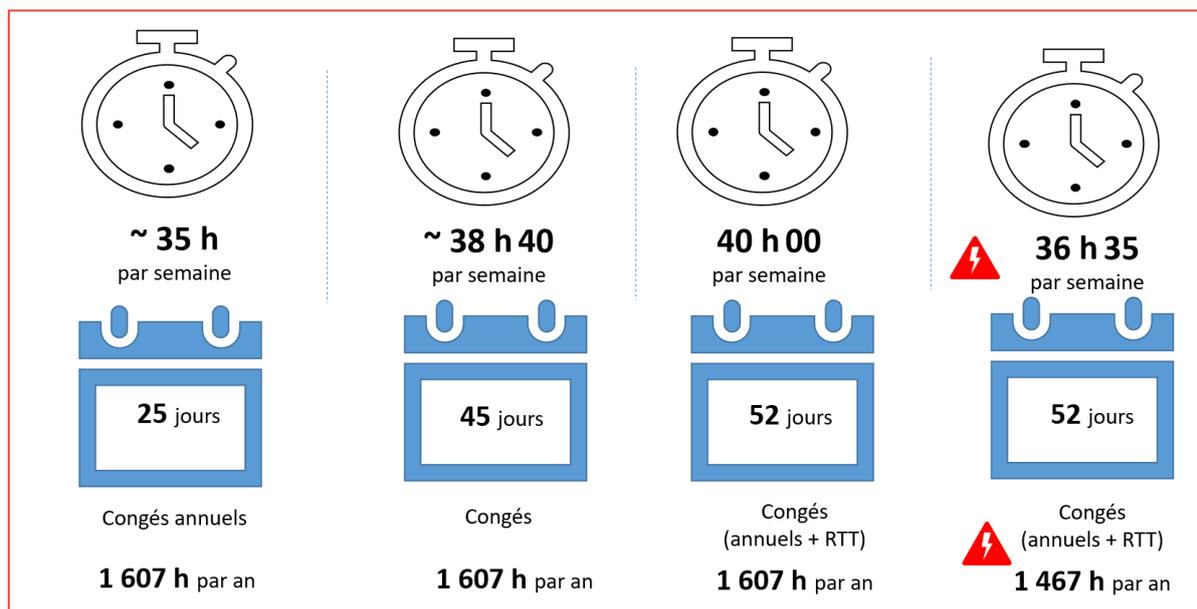
sur la base la plus favorable, à savoir la durée annuelle de travail la plus faible. Mais il n'en a pas toujours été ainsi, comme l'illustrent les cas des universités de Montpellier (voir encadré *infra*), Lille et Bordeaux⁵.

L'Université de Montpellier : une trajectoire d'augmentation de la durée annuelle du temps de travail

En 2015, lors de la fusion des universités Montpellier 1 (UM1) et Montpellier 2 (UM2), l'harmonisation du temps de travail a été effectuée sur la base du temps de travail le plus élevé entre les deux universités, ce qui a conduit à une augmentation du temps de travail hebdomadaire appliqué aux personnels BIATSS de l'ex UM1. En 2021, lors de l'intégration des personnels de la Bibliothèque Inter Universitaire, précédemment rattachés à l'université Montpellier 3, le temps de travail appliqué à ces personnels a été augmenté afin de les ramener au temps de travail appliqué à l'Université de Montpellier et d'accroître l'amplitude horaire d'ouverture des bibliothèques. En 2022, le temps de travail appliqué à l'Université de Montpellier a été étendu aux médecins du travail lors de la revalorisation de leurs rémunérations.

Le non-respect de la durée annuelle du temps de travail, légalement prévue, est dû à un nombre annuel de jours de congés trop élevé couplé à une durée hebdomadaire de travail trop faible.

Schéma n° 1 : cycles de travail et congés



les organisations syndicales, le dialogue social a conduit à revoir la proposition initiale et à adopter le cadre le plus favorable aux personnels.

⁵ Cf. annexe n°3.

Source : Cour des comptes

La durée du travail effectif est fixée en moyenne à 35 heures par semaine, ce qui combiné à 25 jours de congés annuels, permet d'atteindre une durée de temps de travail de 1 607 heures par an⁶. Comme le décompte du temps de travail s'effectue sur une base annuelle de 1 607 heures, et non sur une base hebdomadaire, il est possible d'annualiser le temps de travail en fixant une durée hebdomadaire de travail supérieure à 35 heures toute l'année, qui donne droit à un nombre de jours de congés supérieur à 25 jours (Cf. annexe n°1).

Dans les universités, le nombre de jours de congés des agents BIATSS s'élève, en moyenne, à 52 jours, ce qui impliquerait une durée hebdomadaire de travail de l'ordre de 40 heures⁷ pour atteindre la durée légale de 1 607 heures par an, contre seulement 36 heures et 35 minutes aujourd'hui⁸.

Tableau n° 2 : nombre moyen de jours de congés et durée hebdomadaire effective moyenne de travail au sein des universités

Nombre moyen de jours de congés par an des agents BIATSS	Durée hebdomadaire effective de travail des universités (moyenne)	Durée hebdomadaire nécessaire pour atteindre la durée légale du temps de travail
52	36h35mn	40h

Source : universités, retraitement Cour des comptes

1.1.2 La mise en place des 35 heures à l'origine des difficultés

L'existence de régimes de temps de travail réduit au sein des universités trouve son origine dans la mise en œuvre des 35 heures, en 2002⁹.

Le temps de travail au sein de certaines universités, comme par exemple Nantes Université ou l'université de Limoges, reste d'ailleurs encore régi par des accords, arrêtés ou circulaires de gestion interne en date de 2002. Dans nombre d'autres universités, des notes de gestion interne plus récentes ont succédé à ces accords, mais sans que l'économie globale du régime de temps de travail mis en place en 2002 (nombre de jours de congés et durée hebdomadaire de travail) ne soit modifiée.

⁶ Dans ce cas, le nombre de jours annuels travaillés est de 228 jours (365-104 jours de repos hebdomadaires-8 jours fériés-25 jours de congés annuels). Pour parvenir à 1 607 heures, la durée hebdomadaire doit donc s'élever à 7,04 (en format décimal), soit 7 h 02 mn par jour et 35 h 10 mn par semaine.

⁷ Le nombre jours annuels travaillés est de 201 jours (365-104 jours de repos hebdomadaires – 8 jours fériés – 52 jours de congés). Pour parvenir à 1 607 heures, la durée hebdomadaire doit donc s'élever à 40 heures environ (1 607/201*5).

⁸ Cf. annexe n° 1.

⁹ Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2002 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique d'État.

La mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) s'est faite, au ministère de l'éducation nationale, qui incluait à l'époque l'enseignement supérieur, de manière à atténuer l'écart entre la situation antérieure et la situation postérieure, afin de ne pas remettre en cause les équilibres sociaux.

Une large concertation avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives des personnels concernés a conduit à l'élaboration d'un document de cadrage national signé le 16 octobre 2001. Cet accord-cadre relatif à l'ARTT des personnels BIATSS et d'encadrement a introduit des dispositions propres à l'éducation nationale pour la mise en œuvre des 35 heures, certaines de ces dispositions aboutissant à réduire de manière irrégulière la durée légale du temps de travail¹⁰.

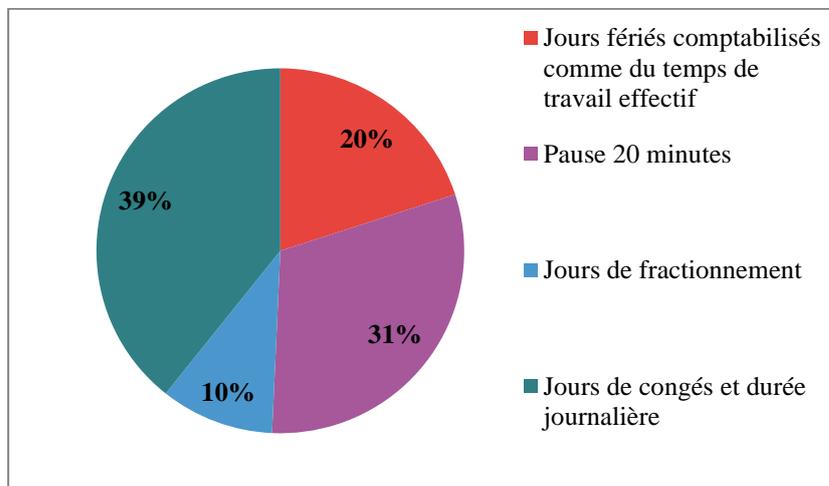
Dans la mesure où les personnels non-enseignants des universités (comme ceux des collèges et lycées) disposaient d'un nombre important de jours de congés avant le passage aux 35 heures, l'accord-cadre a fixé la référence, pour les congés de ces agents, à quarante-cinq jours. Cette situation était censée correspondre aux situations de travail les plus courantes à l'éducation nationale, y compris au sein des universités compte tenu du calendrier de l'année universitaire. L'octroi d'un tel nombre de jours de congés aurait dû conduire à modifier en conséquence la durée de travail des agents BIATSS, ce qui n'a pas été fait (ou de manière insuffisante). Ainsi, sur une base de 45 jours de congés, la durée hebdomadaire moyenne de travail aurait dû être de l'ordre de 38 h 39mn¹¹, alors qu'elle n'est en moyenne que de 36 h35 mn aujourd'hui.

Pour remédier à cette difficulté, l'accord-cadre a prévu toute une série de « cales » destinées à augmenter artificiellement le temps de travail des personnels non-enseignants. Il conduit, ainsi, à considérer, à tort, comme du temps de travail effectif les jours fériés légaux précédés ou suivis d'un jour travaillé ainsi que le temps de pause quotidien de 20 minutes, obligatoire pour toute durée quotidienne supérieure à six heures et à retenir une prise en compte forfaitaire et systématique des jours de fractionnement (*Cf.* annexe n° 1 et partie 2).

¹⁰ *Cf.* partie n°2 du présent rapport.

¹¹ Le nombre jours annuels travaillés est estimé à 208 jours (365-104 jours de repos hebdomadaires – 8 jours fériés – 45 jours de congés). Pour parvenir à 1 607 heures, la durée hebdomadaire doit donc s'élever à 38,63 (1 607/208*5) en format indiciel, soit 38 h 39 mn.

Graphique n° 1 : part des modalités du cadrage ministériel et des dispositifs locaux (jours de congés et durée journalière) dans la différence moyenne de 140 heures par rapport à la durée légale¹²



Source : universités, retraitement Cour des comptes.

Note : en moyenne, sur 67 universités, la différence annuelle de la durée effective de travail des personnels non-enseignants par rapport à la durée légale de travail de 1 607 h est de 140 h par agent. 61 % de cette différence sont imputables aux irrégularités inscrites dans le cadrage ministériel (jours fériés comptabilisés comme du temps de travail effectif, pause de 20 minutes et jours de fractionnement) et 39 % imputables aux dispositifs locaux excédant le cadrage ministériel (jours de congés et durée journalière).

La circulaire ministérielle n°2002-007 du 21 janvier 2002¹³, toujours en vigueur, qui décline la mise en œuvre des 35 heures dans les établissements du ministère relevant de l'éducation nationale, reprend toutes ces dispositions de l'accord-cadre. Dans la mesure où les établissements d'enseignement supérieur fondent leurs règlements internes de la durée du temps de travail sur cette circulaire, une partie des difficultés provient de là. En effet, la circulaire ministérielle de 2002 est à l'origine de 61 % de l'écart moyen de 140 heures avec la durée légale.

Dans sa réponse aux observations de la Cour, France Universités souligne que la réduction du temps de travail dans les universités s'est faite alors que ces dernières n'avaient pas encore accédé aux responsabilités et compétences élargies et qu'il était impossible aux universités accédant à l'autonomie¹⁴ de revenir, quelque dix ans plus tard, sur les droits tenus pour acquis par des organisations syndicales opposées à l'autonomie des universités, sauf à vouer à l'échec ce changement institutionnel majeur.

¹² Cf. méthodologie en annexe n° 1.

¹³ Circulaire publiée au bulletin officiel spécial n° 4 du 7 février 2002.

¹⁴ L'autonomie des universités a été instituée comme un principe et une ambition par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) d'août 2007.

1.2 Les universités pénalisées

Le non-respect de la durée légale du temps de travail pour les personnels non-enseignants pénalise les universités à plusieurs titres.

En premier lieu, les établissements se privent d'un potentiel pour assumer leurs missions de service public.

L'écart avec la durée annuelle légale du temps de travail représente, pour 67 universités, un « déficit » total de 9,7 millions d'heures travaillées en 2022, soit l'équivalent de près de 6 000 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), ce qui représente l'effectif BIATSS de deux grandes universités. Ces écarts sont significatifs pour chaque université, représentant en moyenne un « déficit » de 92 ETPT, avec un maximum d'environ 500 ETPT pour l'université Sorbonne Nouvelle.

Tableau n° 3 : déficit moyen en ETPT BIATSS lié à au non-respect de la durée légale du temps de travail

Déficit moyen en ETPT	92
Minimum	6
Maximum	503
Nb universités < moyenne	24
Nb universités > moyenne	42

Source : réponses universités au questionnaire Cour des comptes ; retraitements Cour des comptes

Valorisé en euros, ce « déficit » en heures travaillées, induit par un temps de travail des personnels non-enseignants des universités inférieur à la durée légale de 1 607 heures, s'élève au total, pour 65 universités, à 313,6 M€ en 2022 (voir annexe n° 5). Cela signifie qu'une partie de la masse salariale des universités, à hauteur de 313,6 M€ en 2022, ne correspond pas au paiement d'heures travaillées en raison d'un temps de travail trop faible de leurs personnels non-enseignants.

Méthodologie des chiffreages

Le chiffreage du « déficit » en heures travaillées, dont le détail figure en annexe n°2, est obtenu en multipliant, pour chaque université, leur nombre d'agents BIATSS fonctionnaires et non fonctionnaires en 2022 (en ETPT¹⁵) par la différence, pour chaque agent, entre la durée annuelle effective de travail des agents BIATSS au sein de l'université et la durée légale de 1 607 heures. Soit : (durée annuelle effective de travail des agents BIATSS au sein de l'université - 1 607 heures)*nombre d'ETPT des agents BIATSS fonctionnaires et non fonctionnaires 2022.

Sur la base du « déficit » en heures travaillées, le « déficit » en ETPT, dont le détail figure en annexe n°2 (tableau n°14) est calculé par université comme suit : [(durée annuelle effective de travail

¹⁵ Les ETPT correspondent aux effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents en année pleine. À titre d'exemple : un agent titulaire à temps plein employé toute l'année consomme 1 ETPT, un agent titulaire, dont la quotité de travail est de 80 % sur toute l'année, correspond à 0,8 ETPT.

des agents BIATSS au sein de l'université - 1 607 heures)*nombre d'ETPT des agents BIATSS fonctionnaires et non fonctionnaires 2022]/ 1 607 heures. Le déficit en ETPT est calculé sur la base des agents BIATSS fonctionnaires mais aussi non fonctionnaires car les universités appliquent, le plus souvent, les mêmes modalités de cycles de travail à ces deux populations.

La valorisation en euros du « déficit » en heures travaillées est obtenue en calculant, au niveau de chaque université, le « déficit » en ETPT par statut (titulaire/non titulaire) et par catégorie (A, B, C) et en multipliant ce « déficit » par le coût moyen de ces agents au niveau de chaque université. La valorisation en euros du « gain » en ETPT, pour chaque statut et catégorie, est calculé comme suit : « gain » en ETPT titulaire/non titulaire catégorie A, B, C x coût chargé moyen annuel titulaire/non titulaire catégorie A, B, C.

Le retour à la durée annuelle légale de 1 607 heures ne se traduirait pas à court terme par une économie équivalente en termes d'emplois et de masse salariale dans la mesure où l'effectif des personnels des universités ne pourrait pas être réduit immédiatement à due concurrence et où les besoins nouveaux en personnels des universités ne correspondent pas toujours aux profils et compétences des personnels en place. Mais ces éléments soulignent les ordres de grandeur du potentiel dont se privent les établissements et confirment l'existence d'un préjudice financier lié au non-respect du cadre légal de la durée du travail pour les personnels non-enseignants des universités.

L'évaluation du préjudice mentionnée ci-dessus est fondée, lorsqu'il existe plusieurs cycles de travail au sein d'une université, sur celui choisi par la majorité de ses agents. Le chiffrage précis du préjudice financier impliquerait une étude au cas par cas pour chaque université, en distinguant les différents régimes de temps de travail choisis par les agents.

Comme la Cour l'avait déjà souligné dans son référé en date du 19 septembre 2019, les régimes de temps de travail des établissements sont sources d'inégalités susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des services. En premier lieu, certains établissements ont souligné, dans leur réponse à l'enquête de la Cour, que le temps réellement travaillé par nombre de leurs agents pouvait dépasser le cadre voté, ce qui était susceptible de créer des situations d'inégalités et des tensions au sein d'un même établissement entre ces agents et ceux qui, appliquant strictement le cadre voté, ont une durée de temps de travail inférieure à la durée légale. En second lieu, les unités mixtes de recherche, et leurs directions, sont confrontés à des régimes de temps de travail hétérogènes parmi les différents personnels de soutien, selon l'employeur (universités ou organismes de recherche), la Cour n'ayant pas relevé un tel défaut de respect de la durée légale de travail lors de ses derniers contrôles des organismes de recherche¹⁶.

En troisième lieu, le nombre élevé de jours de congés dont disposent les personnels non-enseignants des établissements d'enseignement supérieur en raison de la non-application de la durée légale du temps de travail aurait également, selon certaines universités, des implications en termes de nombre de jours déposés sur les comptes-épargne temps, avec des conséquences sur les passifs sociaux de ces dernières¹⁷.

¹⁶ Cour des comptes, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Janvier 2016. Institut national de la recherche agronomique (INRA), Avril 2017. Institut français de la recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Septembre 2019.

¹⁷ Les droits à congés acquis par les personnels et reportés sur un compte épargne temps sont comptabilisés conformément à une instruction de la direction générale des finances publiques du 27 novembre

Enfin, le dispositif actuel du temps de travail, compte tenu des ambiguïtés et irrégularités du cadre juridique d'origine ministérielle applicable aux universités, conduit à des pratiques très diverses et induit une forte complexité de gestion (Cf. partie 2).

1.3 Des initiatives récentes pour se rapprocher de la durée légale du temps de travail

Pendant de nombreuses années, le temps de travail, et la problématique de son écart par rapport à la durée légale, sont restés un « non-sujet » au sein des universités. La situation a récemment évolué.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui réaffirme la durée légale de 1 607 heures pour l'ensemble des agents publics, ainsi que les rappels à la loi régulièrement formulés par la Cour à ce sujet ont contribué à une prise de conscience au sein de la gouvernance des universités. Quelques universités ont essayé de se rapprocher de la durée légale du temps de travail. Ces démarches font l'objet de développements détaillés à l'annexe n°3.

Comme indiqué *supra*, les mouvements de fusion ont parfois été l'occasion de telles initiatives (universités de Lille, de Bordeaux, Montpellier). L'existence de situations financières dégradées a également poussé certaines universités à faire évoluer leur régime de temps de travail (Université Toulouse 3 Paul Sabatier) ou à essayer de le faire évoluer (Université Paris 1 Panthéon Sorbonne¹⁸). Lorsque ces initiatives ont été menées en dehors d'opérations de fusion, elles ont été couplées à un chantier de revalorisation indemnitaire, comme ce fut le cas pour les universités de Toulouse 3 et de Reims Champagne-Ardenne. Les modalités pour se rapprocher de la durée légale du temps de travail sont diverses et dépendent du contexte social propre à chaque université (réduction du nombre de jours de congés, augmentation de la durée hebdomadaire de travail, ou combinaison des deux options).

L'université de Reims Champagne-Ardenne (URCA) est la seule qui soit, à ce jour, parvenue à mettre en place un régime de temps de travail pratiquement conforme à la durée légale de 1 607 heures. Le nouvel accord-cadre sur le temps de travail à l'URCA en date d'octobre 2022 vise notamment à « *respecter l'obligation légale en matière de temps de travail à 1 607 heures (...) tout en offrant des leviers pour améliorer la rémunération des agents de l'université* » et ainsi « *renforcer l'attractivité* » de cette dernière.

2013 (BOFIP-GCP-13-0024 du 09/12/2013) et à l'instruction comptable commune, en provisions pour charges ou en charge à payer. Cf. également annexe n°4.

¹⁸ L'université Paris 1 avait présenté en 2020 un projet prévoyant un allongement de la durée quotidienne de travail en mettant fin à l'intégration de la pause quotidienne de 20 minutes dans la pause méridienne (passage de 7 h à 7 h 20 pour un temps complet). Toutefois, le vote défavorable des représentants des organisations syndicales ainsi que le contexte inédit lié à la crise sanitaire, d'une part, et la reprise de ce dossier par une administration provisoire au second semestre 2020, d'autre part, ont abouti au maintien de sept heures quotidiennes de travail.

La démarche de l'URCA repose sur un dispositif avec droit d'option. Les agents présents dans l'établissement avant l'adoption du nouveau régime peuvent opter pour un régime dérogatoire de congés à 52 jours, sans augmentation de rémunération, ce qui leur permet de conserver le nombre de jours de congés dont ils disposaient dans le cadre du précédent accord. En revanche, tous les personnels nouvellement recrutés sont soumis à un régime de congés annuels à 43 jours, ce qui combiné à une durée journalière effective de 7,58 heures en format décimal, permet d'atteindre une durée annuelle de 1 593 heures¹⁹. Et les agents de l'URCA optant pour 43 jours de congés bénéficient d'une revalorisation indemnitaire équivalente à deux fois le montant prévu pour le rachat de jours de congés placés sur un CET (soit 202,50 € brut par mois pour un agent catégorie A, 135 € brut par mois pour un catégorie B et 112,50 € brut par mois pour un catégorie C)²⁰. L'URCA a financé sur ses fonds propres cette revalorisation indemnitaire dont le coût en année pleine est estimé à 1,7 M€ (si 100 % des agents étaient à 43 jours de congés)²¹.

La plupart des universités soulignent toutefois que compte tenu de la sensibilité toute particulière de la question du temps de travail des personnels BIATSS, une démarche volontariste d'évolution supposerait de clarifier au préalable le cadre juridique ministériel et d'être menée à l'aune de contreparties financières que tous les établissements ne sont pas mesure de dégager en l'absence de marges de manœuvre budgétaires.

Les cas des universités de Reims et de Limoges illustrent la difficulté pour les universités de proposer des dispositions s'écartant de la circulaire ministérielle de 2002 précitée. L'URCA a été obligée de diligenter une étude juridique auprès d'un cabinet de conseil qui a permis de mettre en avant que le dispositif en vigueur à l'université n'était pas conforme aux règles régissant le temps de travail dans la fonction publique. Ce rapport a fait l'objet d'une présentation et d'échanges avec les organisations syndicales. L'université de Limoges a, quant à elle, engagé un chantier sur le temps de travail depuis 2021, qui fait l'objet d'une large concertation dans le cadre du dialogue social. Les organisations syndicales revendiquant le respect des dispositions figurant dans la circulaire ministérielle de 2002, la seule avancée que l'administration a pu acter dans le cadre des négociations en cours, c'est que le nombre de congés correspondant au cycle de travail le plus répandu dans l'établissement, à savoir 56 jours de congés pour le cycle de 36 h 40 hebdomadaires, ne constitue plus un bloc indissociable mais soit fractionné en 45 jours de congés ; neuf jours de RTT sur lesquelles les règles relatives à l'absentéisme pourront être impactées ; deux jours de fractionnement.

¹⁹ La différence avec la durée légale de 1 607 h. résulte du fait que l'université a déduit forfaitairement les deux jours de fractionnement de la durée légale à raison de 7 heures par jour (soit $1\ 607 - 14 = 1\ 593$ heures) en application de la circulaire de 2002. La Cour retient quant à elle comme base de ses analyses la durée légale de 1 607 heures (Cf. partie 2).

²⁰ Le calcul pour un agent de catégorie A est le suivant : 9 jours de congés x (2x135 € brut correspondant au montant prévu pour le rachat des jours placés sur un CET) /12 = 202,50 €.

²¹ En tenant compte du nombre d'agents ayant choisi l'option de 43 jours (42,3 %) et des nouveaux entrants, le coût est estimé pour 2023 à 814 030 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La durée annuelle du temps de travail des personnels non-enseignants des universités demeure encore inférieure à 1 607 heures. Ce non-respect de la durée légale du temps de travail résulte des modalités spécifiques de mise en œuvre des 35 heures au sein de l'éducation nationale négociées avec les organisations syndicales en 2001 et qui sont demeurées en vigueur, sans changement, jusqu'à aujourd'hui.

La non-application de la durée légale du temps de travail pour les personnels non-enseignants des universités induit un préjudice financier, même si le montant de ce préjudice s'avère difficile à estimer avec précision. Elle est source d'inégalités susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des services des établissements d'enseignement supérieur. Elle induit, par ailleurs, une forte complexité de gestion pour les universités.

La situation évolue lentement, comme en témoignent les initiatives récentes de quelques universités pour se rapprocher de la durée légale du temps de travail. Les universités ne peuvent toutefois aller au bout de ces initiatives en raison du cadre juridique d'origine ministérielle qui régit le temps de travail en leur sein et dont les dispositions irrégulières contribuent à faire perdurer cette situation de non-respect de la durée légale du temps de travail.

2 UN CADRE JURIDIQUE MINISTERIEL IMPRECIS ET IRREGULIER

Comme la Cour l'avait souligné dans son référé de 2019, le non-respect des dispositions légales et réglementaires relatives au temps de travail par les établissements d'enseignement supérieur s'explique en partie par le cadre juridique d'origine ministérielle²² qui leur est applicable. Ce cadre juridique est imprécis sur la nature des congés des personnels BIATSS (2.1). Il comporte des dispositions conduisant à réduire de manière irrégulière la durée légale du temps de travail (2.2). Les interprétations et dispositifs retenus par les établissements pour mettre en œuvre ce cadrage ministériel excèdent cependant bien souvent les dispositions de celui-ci et aggravent le déficit en temps de travail effectif (2.3).

²² Décret n° 2002-67 du 14 janvier 2002 relatif aux horaires d'équivalence applicables aux emplois d'accueil dans les établissements relevant du ministère de l'éducation nationale ; décret n° 2002-79 du 15 janvier 2002 relatif aux astreintes dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale ; arrêté du 15 janvier 2002 portant application du décret du 25 août 2000 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale ; arrêté du 15 janvier 2002 portant application du décret du 25 août 2000 relatif à l'organisation du travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale.

2.1 Des imprécisions sur les congés des agents BIATSS

2.1.1 Un dispositif juridique complexe

Les agents publics ont généralement droit à vingt-cinq jours de congés annuels²³, auxquels peuvent s'ajouter des jours d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) si leur durée de travail est supérieure à 35 heures par semaine²⁴.

En application de l'arrêté du 15 janvier 2002²⁵, le nombre de jours de congés des personnels non-enseignants des universités peut être porté à 45 afin de préserver une durée de congés liée aux rythmes universitaires²⁶. En effet, les calendriers universitaires prévoient des périodes de fermeture obligatoire des établissements durant lesquelles les agents ont l'obligation de poser des congés. La durée de ces périodes de fermeture est variable selon les établissements : elle peut aller de trois semaines²⁷ jusqu'à plus de sept semaines²⁸, et s'établit en moyenne à cinq semaines avec une fermeture hivernale (entre Noël et jour de l'an) et estivale²⁹.

Il est possible de fixer, sur une base ministérielle, un nombre de jours de congés supérieur au droit commun, sous réserve toutefois que la durée annuelle du travail soit bien de 1 607 heures, ce qui implique de fait un cycle hebdomadaire excédant 35 heures par semaine³⁰.

²³ Les congés annuels sont déterminés par l'article 1 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 qui dispose : « *Tout fonctionnaire de l'État en activité a droit, (...), à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service.* » L'article précise que « *Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés.* » Les jours de congés sont donc distincts des samedi et dimanche et des jours fériés. Pour un agent travaillant cinq jours par semaine, le nombre de jours de congés sera égal à vingt-cinq.

²⁴ Par exemple, le nombre de jours ARTT attribués est de 23 jours ouvrés par an pour 39 heures hebdomadaires.

²⁵ Arrêté du 15 janvier 2002 portant application du décret du 25 août 2000 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale.

²⁶ Aux termes de l'article 2 de cet arrêté, la réduction du temps de travail s'effectue « *dans le respect de la durée annuelle de référence de 1 600 heures [portée à 1607 heures par le décret n°2004-1307 du 26 novembre 2004 à la suite de l'introduction de la journée de solidarité] et du nombre de jours de congés existant préalablement à l'entrée en vigueur du décret du 25 août 2000 susvisé, sur la base de 9 semaines de congés dans les situations de travail les plus courantes à l'éducation nationale.* »

²⁷ C'est le cas, par exemple, à l'université Clermont-Auvergne qui ferme environ une semaine entre Noël et jour de l'an et environ deux semaines sur la première quinzaine d'août.

²⁸ C'est le cas, par exemple, à l'université d'Artois, qui ferme deux semaines pour les vacances de Noël, 4 semaines durant l'été (dernière semaine de juillet et trois premières semaines du mois d'août), et le vendredi suivant le jeudi de « l'ascension », et prévoit par ailleurs qu'une semaine est à poser obligatoirement sur la durée des vacances scolaires de printemps (toutes zones comprises).

²⁹ Les périodes de fermeture peuvent, dans certaines universités, être variables selon les composantes ou services de l'université. C'est le cas, par exemple, à l'université du Littoral Côte d'Opale, où les durées de fermeture sont variables selon les composantes, avec par exemple des fermetures obligatoires de dix semaines environ pour l'institut universitaire de technologie, de six semaines dans les services centraux, etc.

³⁰ Cf. Conseil d'État, 30 juillet 2003, n° 246771, M. Albéric M et Syndicat CDMT-ANPE ; 27 juin 2018, n° 415202.

Il existe une ambiguïté sur la nature de ces 45 jours. L'arrêté du 15 janvier 2002 précité mentionne des jours de congés. De son côté, le ministère considère que les congés au sein des universités se décomposent comme suit :

- 25 jours de congés annuels issus du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État,
- 20 jours de congés supplémentaires, liés au mode de fonctionnement des universités, qui existaient avant la mise en place des 35 heures et maintenus en application de l'arrêté précité du 15 janvier 2002,
- Un nombre variable de jours ARTT, calculé après la prise en compte des deux types de congés précédemment évoqués, dans le respect des 1 607 heures annuelles.

Les absences pour raison de santé réduisent le nombre de jours d'ARTT dont bénéficient les agents³¹. Cette règle ne s'applique pas aux 45 jours de congés des agents BIATSS, qui n'ont pas la nature de jours de réduction du temps de travail. Les agents BIATSS des universités devraient donc en principe conserver leur droit à 45 jours de congés même s'ils ont été absents pour raison de santé. Afin de corriger cette situation, le ministère a limité, par une circulaire de 2003, les possibilités pour les agents BIATSS de récupérer au cours de l'année les congés non pris du fait d'absences pour raison de santé ou autres. Ce dispositif n'est cependant pas totalement satisfaisant car son fondement juridique est fragile. Il est, par ailleurs, plus favorable aux agents que celui de la réduction des jours ARTT pour les absences d'une durée inférieure à trois mois. En effet, un agent BIATSS qui dispose de 45 jours de congés peut récupérer l'intégralité de ses congés s'il a été absent moins de trois mois. Pour un agent public qui dispose de 25 jours de congés annuels et 20 jours ARTT, dès que son absence atteint 11 jours, une journée ARTT est déduite du capital de 20 jours ARTT (soit deux journées ARTT déduites pour 22 jours d'absence, et environ cinq journées pour trois mois d'absence).

La circulaire de la fonction publique du 22 mars 2011³² prévoit un report automatique sur l'année suivante des congés annuels non pris pour raisons de santé. Le ministère considère que cette circulaire s'applique aux universités, mais qu'elle ne concerne que les seuls 25 jours de congés annuels issus du décret du 26 octobre 1984, et non les 45 jours prévus par l'arrêté de 2002 précité. Il ressort de l'enquête réalisée par la Cour que ce point n'est pas nécessairement clair pour les universités.

2.1.2 Une diversité de pratiques dans les universités

Il résulte de ce dispositif juridique complexe une diversité de pratiques dans les universités.

Certaines universités disposent de régimes de travail pour lesquels il n'est prévu que des congés « annuels », sans aucun jour ARTT. D'autres universités ont mis en place des régimes

³¹ Article L. 822-28 du code général de la fonction publique : « *la période pendant laquelle l'agent public bénéficie d'un congé pour raison de santé ne peut générer de temps de repos lié au dépassement de la durée annuelle du travail* ».

³² Circulaire ministérielle de la fonction publique n° BCRF1104906C du 22 mars 2011 relative à l'incidence des congés de maladie sur le report des congés annuels.

de temps de travail avec des jours qui sont désignés comme des jours ARTT, sans que le nombre de ces jours ne se rattachent nécessairement à un calcul précis. Même quand des jours ARTT existent, les universités ne les distinguent pas toujours en gestion. En l'absence de distinction de ces jours ARTT dans leur système d'information, de nombreuses universités ne sont pas en mesure d'appliquer de réduction des jours ARTT au titre des absences pour raison de santé. Des universités qui ne pratiquent aucune distinction entre congés et jours ARTT appliquent une réduction forfaitaire du droit à congés. Cette réduction forfaitaire n'est pas toujours celle prévue par la circulaire ministérielle de 2003 précitée, comme par exemple à l'université Lyon 2, où toute absence supérieure à six mois (congés pour raison de santé, maternité, congés de formation, etc.) sur l'année universitaire réduit le nombre de congés annuels de 55 à 30 jours.

La crise de la COVID a été un révélateur du caractère pénalisant de cette absence de distinction entre les différents types de congés, qui peut être source d'iniquité entre les agents. En effet, lors de la crise sanitaire et des différentes périodes de confinement, des agents ont été placés en autorisation spéciales d'absence (ASA), soit parce que leurs activités ne pouvaient être exercées sous forme de télétravail, soit pour des raisons médicales. En l'absence de distinction entre les différents congés accordés aux agents, des universités n'ont pas pu appliquer la réglementation en matière de réduction de droits ARTT en cas d'absence pour raison de santé³³.

Le nombre de jours de congés des personnels non-enseignants des universités peut être porté à quarante-cinq afin de préserver une durée de congés liée aux rythmes universitaires. Ce nombre dérogatoire de jours de congés, dont la nature juridique demeure ambiguë, est source de complexité, notamment en cas d'absences pour raison de santé. Il résulte de ce dispositif juridique complexe une diversité de pratiques dans les universités, qui peut présenter un caractère pénalisant pour les établissements et être source d'inégalités entre les agents, comme l'a révélé l'épisode de la crise de la COVID.

2.2 Une simple circulaire ministérielle réduisant de manière irrégulière la durée légale du temps de travail

La circulaire ministérielle n°2002-007 du 21 janvier 2002 comporte trois dispositions qui conduisent à réduire de manière irrégulière la durée légale du temps de travail. La circulaire conduit, en effet, à considérer, à tort, comme du temps de travail effectif les jours fériés légaux ainsi que le temps de pause quotidien de 20 minutes, obligatoire pour toute durée quotidienne supérieure à six heures et à retenir une prise en compte forfaitaire et systématique des jours de fractionnement.

³³ Cf. annexe n° 3 à titre d'illustration.

2.2.1 Les jours fériés légaux comptabilisés à tort comme du temps de travail effectif

La durée de travail effectif est définie à l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature : « *La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives, sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* ». En application de cette définition, le calcul du temps de travail ne comprend donc que les jours travaillés. Aucune disposition légale ou réglementaire ne permet de procéder à une prise en compte des jours fériés pour le calcul du temps de travail³⁴.

Cependant la circulaire ministérielle de 2002 énonce que les jours fériés légaux « *sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, à l'exception des jours fériés survenant un dimanche ou un samedi habituellement non travaillés et de ceux survenant pendant une période de congés des personnels (congés annuels, temps partiel) qui ne sont pas décomptés ni récupérables.* » Ce faisant la circulaire réduit illégalement de huit jours en moyenne par an la durée du travail³⁵.

C'est sur la base de cette circulaire qu'une majorité d'universités (38) comptabilisent à tort des jours fériés comme du temps de travail effectif, le nombre de jours comptabilisés à tort par an et par agent pouvant cependant varier entre un et huit³⁶.

Tableau n° 4 : comptabilisation des jours fériés comme du travail effectif

	Nombre d'universités	Jours fériés comptabilisés à tort comme du travail effectif par an et par agent de chaque université
	22	8
	3	7
	7	6
	2	5
	2	3
	1	2
	1	1
TOTAL	38	

³⁴ Telle est la solution consacrée par la Cour administrative d'appel de Nantes qui a affirmé que : « *Il résulte de ce qui vient d'être dit que les jours fériés, au titre desquels figure le 1^{er} mai, ne doivent pas être pris en compte pour la détermination de la durée du travail effectif* » (CAA Nantes, 23 avril 2019, n° 18NT00777).

³⁵ Le calcul du seuil de 1 607 heures s'effectue en excluant les jours fériés pris en compte soit sous la forme d'un forfait de huit jours, s'équilibrant d'une année sur l'autre, ou au réel, impliquant alors un décompte des jours fériés effectivement chômés actualisé d'une année sur l'autre.

³⁶ Dans sa circulaire, en date du 20 août 2021, relative aux droits et obligations de service en matière d'horaires et de congés des personnels BIATSS, l'université de Poitiers dispose : « *La durée annuelle de travail effectif pour un temps complet est de 1 512 heures. Il s'obtient en déduisant des 1 607 heures de base (...) 2 jours fériés inclus dans la période travaillée.* »

Source : universités, retraitements Cour des comptes

2.2.2 Les modalités de comptabilisation du temps de pause de 20 minutes

2.2.2.1 Les dispositions irrégulières de la circulaire de 2002

La circulaire de 2002 conduit également à considérer à tort comme du travail effectif le temps de pause quotidien de 20 minutes, obligatoire pour toute durée quotidienne supérieure à six heures : « *Les personnels dont le temps de travail quotidien atteint six heures, bénéficient d'un temps de pause d'une durée non fractionnable de vingt minutes. (...) Ce temps de pause de vingt minutes peut coïncider avec le temps de restauration (pause méridienne) de l'agent. Il est inclus dans les obligations de service quotidiennes des personnels, dans le cadre des missions de service public propres à l'éducation nationale. L'ouverture des services au public est ainsi aménagée dans le souci d'accueillir en continu les usagers dans les meilleures conditions, notamment à l'heure de la pause méridienne.* »

L'article 3 du décret du 25 août 2000 précité dispose : « *Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes (...)* ». Cette disposition s'inscrit dans un article qui précise les garanties minimales que doit respecter l'organisation du travail³⁷. Le texte doit donc être compris comme visant une durée de six heures consécutives (voir CE, 13 décembre 2010, n° 331658). Dès lors que les agents bénéficient d'une pause méridienne, cette dernière répond à l'obligation posée par le texte. En tout état de cause, la pause obligatoire au-delà de six heures consécutives de travail a bien la nature d'une pause (CE, 29 octobre 2003, n° 245347). Elle ne peut donc être considérée comme du travail effectif.

Les modalités de comptabilisation de la pause de vingt minutes comme du travail effectif, proposées par la circulaire de 2002, ne sont donc, selon la Cour, pas conformes aux dispositions juridiques en vigueur. Cette problématique n'est pas anodine. En effet, le temps de pause de 20 minutes par jour représente en moyenne 69 heures par agent et par an dans les universités où il est comptabilisé à tort comme du travail effectif, soit l'équivalent d'une dizaine de jours de congés par an lorsque ce temps de pause est forfaitairement ajouté au temps badgé par l'agent³⁸.

³⁷ Il précise ainsi que la durée maximale quotidienne est de dix heures, les agents bénéficiant d'un repos quotidien minimal de onze heures. La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures.

³⁸ En prenant l'hypothèse d'une durée quotidienne de travail de 7 h 00, ce chiffrage est calculé comme suit : 69 heures / 7 heures = 9,86 jours de congés.

2.2.2.2 Une diversité des pratiques dans la mise en œuvre de ce temps de pause par les universités

Un nombre réduit d'universités ne comptabilisent pas une pause de vingt minutes dans les obligations de service quotidiennes des personnels. C'est le cas de six universités (Pau Pays de l'Adour, Lyon 2, CY Cergy Paris, Paris Panthéon Assas, Versailles Saint-Quentin, Caen Normandie). Les agents de ces universités bénéficient d'une pause méridienne, qui répond, comme précisé *supra*, à l'obligation posée par les textes.

D'autres universités, au nombre de 19³⁹, incluent un temps de pause de 20 minutes dans les obligations de service quotidiennes des personnels mais précisent que les agents doivent rester à la disposition de leur employeur lors de cette pause qui s'effectue à l'intérieur de la journée. En cohérence avec l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature⁴⁰ et la jurisprudence de la Cour de cassation, la Cour considère que ces dispositions permettent de considérer cette pause comme du temps de travail effectif. Parmi ces universités, certaines d'entre elles précisent clairement dans leurs notes ou circulaires relatives au temps de travail du personnel des BIATSS que durant le temps de pause de vingt minutes, l'agent reste à disposition de l'employeur. C'est le cas, par exemple, de l'université de Nouvelle-Calédonie⁴¹, de l'université de Lorraine⁴², de l'université de Reims-Champagne Ardenne⁴³ ou de l'université de Poitiers⁴⁴. Dans d'autres universités, ce point n'est pas précisé aussi explicitement dans les notes ou circulaires relatives au temps de travail du personnel des BIATSS (cas par exemple des universités de Nîmes, Savoie-Mont Blanc, etc.), voire ne l'est

³⁹ Il s'agit des universités de Lille, Bordeaux, Savoie Mont-Blanc, Poitiers, Nîmes, Lyon 1, La Rochelle, La Réunion, Avignon, Rouen, Rennes, Bretagne Sud, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Lorraine, Reims Champagne-Ardenne, Strasbourg et Antilles.

⁴⁰ « *La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles.* »

⁴¹ Extrait de la délibération n°20-CA du 30 octobre 2020 : « *Pause journalière de 20 minutes inclus dans le temps de travail : Les personnels dont le temps de travail quotidien atteint 6 heures, bénéficient d'un temps de pause d'une durée de 20 minutes non fractionnable, qui s'effectue à l'intérieur de la journée. Ce temps de pause, inclus dans l'horaire de service quotidien et comptabilisé comme du temps de travail, peut coïncider avec la pause méridienne de l'agent, mais pas avec l'arrivée ou la sortie du travail. Durant ce temps de pause, l'agent reste à disposition de l'employeur. Il doit donc rester sur son lieu de travail ou à proximité.* »

⁴² Extrait du règlement de gestion du temps de travail voté par le CA le 7 mai 2019 : « *Cette pause est incluse dans le temps de travail quotidien et les agents restent à la disposition de l'employeur pendant cette pause.* »

⁴³ Extrait de la circulaire du 10 janvier 2022 : « *Néanmoins, dès lors que le temps de travail dépasse 6 heures par jour, la journée de travail intègre un temps de pause de 20 minutes. Cette pause est incluse dans le temps de travail journalier et s'effectue toujours à l'intérieur de la journée, dans la mesure où les agents sont mobilisables à tout moment et à même de reprendre immédiatement le service.* »

⁴⁴ Extrait de la circulaire du 20 août 2021 relative aux droits et obligations de service en matière d'horaires et congés des personnels BIATSS : « *Pour un travail quotidien de 6 heures, une pause de 20 minutes non détachable de la journée de travail peut coïncider ou pas, avec la pause méridienne. Cette pause entre dans le décompte du temps de travail de l'agent. En aucun cas elle ne peut avoir pour effet de réduire l'amplitude d'ouverture des services aux usagers. Elle est exclusive de tout autre moment d'interruption du travail quotidien. Pendant le temps de pause, les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives et ne peuvent vaquer librement à leurs occupations personnelles.* »

pas mais résulte des réponses faites par les universités au questionnaire adressé par la Cour dans le cadre de l'enquête (cas par exemple des universités de Rouen, de Rennes, de Bretagne Sud, etc.). Dans tous les cas, le temps de pause de 20 minutes vient en sus de la pause méridienne.

Jurisprudence sur les temps de pause

Aux termes de l'article L.3121-2 du code du travail : « *Le temps nécessaire à la restauration ainsi que les temps consacrés aux pauses sont considérés comme du temps de travail effectif lorsque les critères définis à l'article L. 3121-1 sont réunis.* » La Cour de cassation en déduit que constituent du temps de travail effectif les temps de pause durant lesquels le salarié reste à la disposition de l'employeur sans pouvoir vaquer à ses occupations personnelles. En ce qui concerne les agents publics, les juridictions administratives ont précisé que les temps de pause, quel que soit leur intitulé (pause, méridienne, déjeuner, etc.) ne s'analysent pas en du temps de travail. Et ce même si ce temps intervient à un moment déterminé par l'autorité de nomination et peu important la circonstance que les agents en bénéficient sur leur lieu de travail dès lors qu'ils peuvent, durant cette période, vaquer à leurs occupations personnelles (CE, 29 octobre 2003, n° 245347 ; CAA Bordeaux, 9 septembre 2014, n° 13BX00747 ; CAA Nancy, 1er octobre 2019, n° 17NC02500, CE, 29 octobre 2003, n° 245347). *A contrario*, même si aucune jurisprudence n'est survenue sur ce point, on peut considérer qu'il en va différemment si l'agent a, durant son temps de pause, l'obligation d'être joint à tout moment et d'être à même de reprendre immédiatement son service ce qui l'empêche de vaquer à ses occupations personnelles.

Dans la majorité des universités, il n'est pas garanti que le temps de pause de 20 minutes corresponde à du travail réellement effectué, ce qui conduit, de fait, à une diminution de la durée journalière de travail. C'est sans ambiguïté le cas dans les universités où le temps de pause de 20 minutes ne s'effectue pas à l'intérieur de la journée et est ajouté forfaitairement et automatiquement à la durée journalière réalisée par tous les agents à temps complet⁴⁵. Dans les autres cas, où le temps de pause de 20 minutes est positionné à l'intérieur de la journée, il n'est pas précisé que les agents doivent rester à la disposition de leur employeur, ce qui serait nécessaire pour que ce temps de pause soit considéré comme du temps travaillé. Certaines universités ont d'ailleurs du mal à suivre cette pause, en l'absence de logiciel dédié à la gestion du temps de travail, et certaines soulignent qu'il apparaît, de ce fait, difficile de généraliser le fait que tous les agents prennent ce temps de pause. Dans de nombreux cas, le temps de pause de 20 minutes peut précéder, suivre ou être inclus dans la pause méridienne. C'est le cas, par exemple, de l'université Gustave Eiffel⁴⁶. Une université, Toulouse Jean Jaurès, décompte même un temps de pause de 35 minutes, qui correspond à la pause de 20 minutes à laquelle

⁴⁵ C'est le cas, par exemple, à l'université d'Angers où une pause d'une durée de 20 minutes est automatiquement ajoutée chaque jour à la durée journalière réalisée par l'agent. Ainsi, un agent présent effectivement quotidiennement sur son lieu de travail 7h18 voit son horaire effectif de travail quotidien valorisé à 7 h 38 (7 h 18+20 minutes). C'est également le cas à l'université d'Artois où la comptabilisation de la pause de 20 minutes dans la durée journalière effective a justifié le fait que les agents disposent de 57 jours de congés, y compris les jours générés par la récupération de la pause, évalués à 6 ou 6,5 jours par agent. De même à l'université Le Mans, le temps de pause quotidien de 20 minutes est ajouté par le système de badgeage au temps badgé par l'agent à chaque fin de mois.

⁴⁶ Extrait de la circulaire du 1^{er} juin 2022 fixant les modalités de décompte des horaires de travail et des congés s'appliquant au personnel BIATSS fonctionnaires et contractuels au titre de l'année 2022-2023 : « *Afin de se conformer à la réglementation en vigueur dans la fonction publique qui impose 1 607 heures de travail, la pause de 20 minutes est considérée comme du travail effectif et peut être incluse dans les 45 mn d'interruption méridienne (12 h 30-13 h 15 : pause de 45 min avec 20 minutes comptabilisées comme du temps de travail mais qui ne sont pas réellement effectuées. Total de la journée : 7h19 de travail réellement effectuées (sur 1 537 heures annuelles dues à l'université) et 7h39 de travail comptabilisées (sur 1 607 heures réglementaires)* ».

s'ajoutent 15 minutes supplémentaires dont l'octroi remonte à la mise en œuvre des 35 heures dans l'université de Toulouse Jean Jaurès.

2.2.3 La confusion liée aux modalités de comptabilisation des jours de fractionnement

La durée du travail fait l'objet de confusions. Deux manières de calculer sa durée horaire annuelle coexistent. La distinction entre ces deux modalités de calcul repose sur la bonne compréhension de deux jours de congés supplémentaires, connus dans le milieu administratif sous le terme de « jours de fractionnement ».

Ces deux jours de congés tirent leur origine du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État. Lorsqu'un agent décide de prendre des congés d'une certaine durée hors de la période estivale, il lui est attribué entre un et deux jours de congés supplémentaires selon la durée des congés⁴⁷. Dès lors que ces congés sont pris par l'agent, les congés supplémentaires sont un droit. Celui-ci ne peut être présumé. Il est constaté par l'administration. Il s'agit, dans l'esprit du texte, d'une mesure incitative visant à mieux répartir les congés durant l'année et à éviter le dysfonctionnement d'un service du fait d'une trop longue absence de la plupart de ses agents.

La question s'est posée de savoir si ces deux jours devaient être défalqués de la durée annuelle du temps de travail des agents BIATSS. La circulaire ministérielle de 2002 précitée y répond de la manière suivante (le texte est modifié pour tenir compte de la mise en place de la journée de solidarité de 7 h 00⁴⁸) : « *Au regard du mode d'organisation saisonnier propre au fonctionnement du service public d'éducation, les obligations annuelles de travail peuvent être déclinées :*

- soit sur la base de 1 607 heures dues par les agents, assortie d'un droit à deux jours de fractionnement des congés (sur la base de 7 heures par jour) en application du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État ;

- soit sur la base de 1 593 heures, les deux jours de fractionnement étant forfaitairement déduits à raison de 7 heures par jour. »

Il convient d'observer que la pratique consistant à ne pas imputer les jours de fractionnement dans le calcul du décompte du temps de travail annuel, et donc à diminuer de deux jours la durée annuelle individuelle du travail ($1\ 607 - 2 \times 7 = 1\ 593$ heures), n'est pas une

⁴⁷ Le deuxième alinéa de l'article 1 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 autorise l'octroi de deux jours de congé supplémentaires lorsqu'une partie des congés est prise pendant la période hivernale : « *Un jour de congé supplémentaire est attribué à l'agent dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours* ». Ce texte, toujours en vigueur, s'appliquait à une époque antérieure au dispositif des 35 heures hebdomadaires.

⁴⁸ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, art. 5.

particularité du monde universitaire. Elle est largement répandue au sein de la fonction publique.

L'ensemble des universités comptabilisent la durée du temps de travail des agents BIATSS sur la base de 1 593 heures. Leur raisonnement, appuyé en cela par la circulaire de 2002, est que les fermetures administratives obligatoires des universités, notamment en fin d'année, ouvrent automatiquement droit pour les agents à ces deux jours de congés supplémentaires, qu'elles attribuent donc de manière forfaitaire et systématique. Comme la Cour l'avait déjà relevé dans son référé de 2019, un tel raisonnement dénature le décret de 1984 en forfaitisant et automatisant ce qui doit relever d'une libre décision de l'agent. Les universités se distinguent du reste de la fonction publique par la présence de congés que la fermeture des établissements rend obligatoire de fait. Il est patent que le décret de 1984 ne peut s'appliquer aux agents des universités. Les plages de congés qu'elles offrent à leurs agents sont conformes à la bonne organisation du service. La mesure incitative de 1984 ne trouve pas à s'appliquer. Compte tenu de la faible valeur normative d'une circulaire dans le domaine du temps de travail, déjà soulignée dans le référé précité, la Cour retient donc comme base de ses analyses la durée légale de 1 607 heures.

2.2.4 Une simple circulaire réduisant la durée légale du temps de travail, une base irrégulière

Au-delà de ces dispositions contestables en elles-mêmes, la Cour a déjà dénoncé le caractère irrégulier des dispositions de la circulaire de 2002.

En effet, le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature prévoit la possibilité de réduire la durée annuelle légale par arrêté interministériel : *« cette durée annuelle peut être réduite, par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pris après avis du comité technique ministériel et, le cas échéant, du comité d'hygiène et de sécurité, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux »*.

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

Le décret du 25 août 2000 a été précisé, pour le ministère de l'éducation nationale, par deux décrets et un arrêté. Mais aucun de ces textes n'emporte de réduction de la durée annuelle du temps de travail. Celle-ci n'est la conséquence que de la seule circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 qui n'a pas la portée normative des textes précités.

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

Une simple circulaire ministérielle conduit à réduire de manière irrégulière la durée légale du temps de travail pour les personnels non-enseignants des universités. Les universités n'appliquent cependant pas toutes, de manière uniforme, les dispositions irrégulières de cette circulaire qui induisent une forte complexité de gestion. Une trentaine d'entre elles ne considèrent ainsi pas comme du travail effectif les jours fériés légaux. Plus d'une vingtaine n'appliquent pas la pause de vingt minutes ou précisent que durant cette pause, l'agent reste à disposition de l'employeur. La confusion liée aux modalités de comptabilisation des jours de fractionnement concerne en revanche toutes les universités. L'écart par rapport à la durée légale du temps de travail pour les personnels non-enseignants n'est donc pas imputable uniquement à la circulaire ministérielle de 2002.

2.3 Des dispositifs locaux qui excèdent souvent le cadrage ministériel

Les interprétations et dispositifs retenus par les établissements, le plus souvent au moment du passage aux 35 heures en 2002, pour mettre en œuvre le cadrage ministériel excèdent bien souvent les dispositions de celui-ci et aggravent le déficit en temps de travail effectif.

En effet, cinquante-neuf universités accordent, à leurs agents BIATSS, plus de 47 jours de congés par an, soit un nombre supérieur à celui prévu par la réglementation (avec les 45 jours prévus par l'arrêté de 2002 et les deux jours de fractionnement), sans que la durée hebdomadaire de travail n'ait été modifiée en conséquence pour respecter l'obligation légale de 1 607 heures de travail par an⁴⁹.

Tableau n° 5 : nombre annuel de jours de congés des agents BIATSS des universités

Nombre moyen de jours de congés par an	52
Minimum	29
Maximum	60
Nb universités 47 j et moins	8
Nb universités plus de 47 j	59

Source : réponses des universités au questionnaire Cour des comptes ; retraitements Cour des comptes

Les durées de travail au sein des universités, même lorsqu'elles sont comptabilisées en appliquant les dispositions « favorables » de la circulaire de 2002, qui majore à tort le temps de travail effectif, demeurent ainsi pour la quasi-totalité d'entre elles inférieures à la durée légale.

⁴⁹ L'article 2 de l'arrêté du 15 janvier 2002 dispose (le texte est modifié pour tenir compte de la mise en place de la journée de solidarité de 7 h 00) : « L'organisation du service peut prévoir une durée hebdomadaire moyenne de travail supérieure à 35 heures, lorsqu'elle est nécessaire pour atteindre la durée annuelle de référence de [1 607 heures], sous réserve du respect des garanties minimales de durée de travail et de repos ».

Seules trois universités comptabilisent une durée annuelle proche de 1 607 heures. Au sein des 64 autres universités, la durée ainsi comptabilisée est 1 539 heures par an en moyenne, avec un minimum de 1 443 heures⁵⁰.

Tableau n° 6 : durée annuelle de travail comptabilisée au sein de 64 universités (en heures)

Durée annuelle moyenne	1 539
Minimum	1 443
Maximum	1 606
Nb universités < moyenne	31
Nb universités > moyenne	36

Source : réponses universités au questionnaire Cour des comptes ; retraitements Cour des comptes

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le non-respect des dispositions légales et réglementaires relatives au temps de travail par les établissements d'enseignement supérieur s'explique en partie par le cadre juridique ministériel qui leur est applicable. Ce cadre, imprécis sur la nature des congés des personnels BIATSS et fixé notamment par une simple circulaire de 2002, conduit à réduire de manière irrégulière la durée du temps de travail pour les personnels non-enseignants des universités. La circulaire ministérielle de 2002 explique pour l'essentiel l'écart moyen avec la durée légale.

Cet écart résulte toutefois également des dispositifs retenus par les universités, le plus souvent au moment du passage aux 35 heures au 1^{er} janvier 2002, pour mettre en œuvre le cadrage ministériel, qui excèdent bien souvent les dispositions de celui-ci et aggravent le déficit en temps de travail effectif.

3 LES VOIES D'EVOLUTION ENVISAGEABLES

Dans le sillage des précédentes recommandations de la Cour, l'objectif à terme ne peut être que celui d'un respect de la norme légale des 1 607 heures pour les personnels non-enseignants des universités. Le retour à la norme doit cependant tenir compte du déficit d'attractivité des corps de BIATSS, dont les universités se sont faites l'écho dans le cadre de la

⁵⁰ Cf. annexe n° 2.

présente enquête, soulignant leurs difficultés de recrutement et de fidélisation de ces personnels. Cet enjeu d'attractivité concerne l'ensemble de la fonction publique mais se pose avec une acuité toute particulière dans les universités compte tenu de la faiblesse de la rémunération des personnels non-enseignants relativement au reste de la fonction publique.

Pour satisfaire à l'objectif de retour à la norme, la Cour préconise donc une approche progressive et pluriannuelle de mise en conformité. À court terme, le ministère pourrait soutenir dans le cadre des futurs contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) des démarches locales d'augmentation du temps de travail (3.1). À moyen terme, une remise à plat du cadre juridique d'origine ministérielle est indispensable. Cette remise à plat pourrait s'envisager en concertation, le cas échéant en prévoyant des mesures de compensation (3.2).

3.1 Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), première étape de la régularisation

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a prévu de conclure des contrats d'objectifs, de moyens et de performance avec l'ensemble des universités d'ici fin 2024. Il pourrait soutenir, dans le cadre de ces COMP, des démarches locales d'augmentation du temps de travail.

Dans le cadre des négociations en cours des COMP, le ministère pourrait évoquer avec les universités, en particulier celles qui sont les plus éloignées de la norme, la possibilité et les conditions d'une évolution permettant de se rapprocher des 1 607 heures. Cela serait cohérent avec l'un des six objectifs des COMP, tels que fixés par le ministère, qui est d'améliorer la gestion et le pilotage des établissements concernés. Cela impliquerait de déterminer si les conditions du dialogue social sont réunies et si les universités disposent ou non des marges de manœuvre financières pour accompagner cette augmentation du temps de travail par des évolutions sur le plan indemnitaire, le cas échéant complétées par des enveloppes ministérielles⁵¹.

Cela reviendrait à encourager la poursuite d'initiatives locales, sur le modèle de celles qui se sont faites jour récemment, visant à augmenter la durée hebdomadaire du travail et/ou à réduire le nombre de jours de congés. Comme l'illustre l'exemple de l'université de Reims Champagne-Ardenne détaillé en partie 1, ces initiatives peuvent s'accompagner utilement de mesures transitoires afin de prendre en compte la situation des agents qui ont construit depuis longtemps leur équilibre de vie sur l'existence d'un nombre élevé de jours de congés. À l'inverse, d'autres agents peuvent être intéressés par le fait d'avoir moins de jours de congés en contrepartie d'une revalorisation indemnitaire. Les demandes d'indemnisation par les personnels non-enseignants, dans le cadre du dispositif du compte épargne temps (CET), des jours de congés non pris peuvent, en partie, illustrer ce phénomène. Il ressort de l'enquête de la

⁵¹Les moyens financiers mobilisés par le ministère dans le cadre des COMP sont, à ce stade, limités en montant (124 M€ pour la première session des COMP, pour une durée de trois ans) et ont vocation à ne pas être pérennes au-delà du terme des contrats.

Cour que le nombre de jours de congés indemnisés à ce titre s’élève en moyenne, en 2022⁵², à trois jours par agent BIATSS ayant un CET, mais comporte des variations fortes selon les universités, avec un maximum qui s’établit à neuf jours par agent à l’université de Toulon et un nombre de jours indemnisés supérieur à trois par agent dans 26 universités⁵³.

Tableau n° 7 : nombre de jours indemnisés dans le cadre des CET au titre de l’année 2022

	Nb de jours indemnisés par agent ayant un CET	Ratio nombre de jours indemnisés/(jours épargnés+indemnisés)
Moyenne	3	22%
Minimum	0	0
Maximum	9	82%
Nb universités > moyenne	26	34

Source : Réponses des universités au questionnaire de la Cour ; retraitements Cour des comptes.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, France Universités estime que les COMP ne constituent pas le levier le plus pertinent pour un tel changement, considérant que ces contrats sont des outils stratégiques circonscrits à des objectifs précis touchant le cœur des missions universitaires (la formation et la recherche) et qu’il serait plus judicieux d’inscrire les orientations concernant la régularisation du temps de travail des agents BIATSS, qui correspondent à une logique de gestion, dans le contrat quinquennal⁵⁴. Dans son récent rapport « *Universités et territoires* »⁵⁵, la Cour a souligné les limites des actuels contrats d’établissements conclus sur un rythme quinquennal, qui, contrairement à l’ambition affichée, ne constituent pas le véritable pivot de la relation entre le MESR et ses opérateurs en termes d’allocation des moyens. Elle considère que le COMP présente l’avantage d’identifier des jalons, des cibles et des indicateurs nécessaires au suivi d’une politique publique. Introduire au sein de ces contrats, à partir de la prochaine vague des COMP⁵⁶, notamment pour les universités qui sont les plus éloignées de la norme, un objectif d’engager un dialogue social sur le temps de travail des agents BIATSS paraît une première étape intéressante vers la régularisation. Elle devrait s’inscrire dans un processus pluriannuel d’accompagnement financier par l’État dans les cas des universités dont les ressources propres mobilisables sont insuffisantes et dans une réflexion plus large sur l’attractivité des métiers BIATSS. Elle pourrait ainsi fonder une

⁵² Le contrat quinquennal de site est le document d’orientation négocié avec la tutelle ; il comprend un volet commun pour la politique de site et un volet propre à chaque établissement relevant du ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation.

⁵³ Rapport public thématique, février 2023, www.ccomptes.fr

⁵⁴ La première vague des COMP, qui concerne dix-sept établissements dont des établissements publics expérimentaux qui comprennent quelques établissements-composantes, est sur le point de s’achever. La deuxième vague de COMP a été ouverte en septembre 2023.

évolution progressive des règles relatives au temps de travail des personnels non-enseignants exerçant au sein de l'enseignement supérieur, corrélée à une revalorisation indemnitaire permettant de maintenir ou d'accroître l'attractivité des postes BIATSS.

Le ministère pourrait accompagner cette première étape de régularisation au niveau local en clarifiant les modalités de comptabilisation de la pause de 20 minutes. À terme, le temps de pause de 20 minutes, qui génère de nombreuses interprétations divergentes et est source de complexité de gestion dans les emplois du temps des agents, devrait disparaître au profit de l'application de la loi et de la réglementation. À titre transitoire, et dans l'attente d'une remise à plat du cadre juridique ministériel, la possibilité d'une pause de 20 minutes pourrait être maintenue tout en l'encadrant pour répondre aux critères de temps travaillé effectif. Les agents devraient, pendant ce temps de pause, rester à proximité de leur poste de travail et être mobilisables à tout moment pour qu'il soit comptabilisé comme du temps de travail effectif. Ce point devrait être clarifié par le ministère et précisé dans les notes de gestion interne des universités relatives au temps de travail des personnels BIATSS. Cela impliquerait que le temps de pause soit pris à l'intérieur de la journée de travail, ce qui interdirait les dispositifs d'ajout automatique et forfaitaire du temps de pause au temps badgé, en fin de journée ou fin de mois.

Cette évolution ne paraît pas inatteignable. D'ores et déjà plus d'une vingtaine d'universités n'appliquent pas la pause de vingt minutes ou précisent que durant cette pause, l'agent reste à disposition de l'employeur. Il convient, par ailleurs, de relever que pour les personnels exerçant au sein des établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), aucun texte réglementaire ne fixe l'obligation que la pause méridienne dure 45 minutes. Il serait donc possible, pour les universités qui le souhaitent, et comme certaines le font déjà, d'accoler la pause de 20 mn à une pause méridienne de 25 mn, soit 20 mn pour lesquelles ces universités préciseraient que l'agent doit rester à proximité de son poste de travail et être mobilisable à tout moment, et 25 mn de pause méridienne non travaillée et non décomptée.

Une telle régularisation des modalités de comptabilisation de la pause de 20 minutes dans les 42 universités concernées conduirait à augmenter la durée effective de travail de 69 heures en moyenne par agent BIATSS et par an. La durée effective moyenne dans ces universités passerait donc de 1 446 heures par an à 1 515 heures, soit 6 % de moins que la durée légale (contre 10 % de moins actuellement).

Tableau n° 8 : implication d'une régularisation de la pause de 20 minutes sur la durée annuelle effective de travail des agents BIATSS

Durée moyenne pause 20 mn x nbre de jours travaillés comptabilisés (heures) A	Durée annuelle effective moyenne (heures) B	A+B (heures)
69	1 446	1 515

Source : réponses universités au questionnaire Cour des comptes ; retraitements Cour des comptes

Recommandation n°1. (Secrétariat général, DGESIP, DGRH) : Inclure l'augmentation du temps de travail pour les personnels non-enseignants de l'enseignement supérieur dans les contrats d'objectifs, de moyens et de performance souscrits entre les universités et le ministère.

Pour satisfaire à l'objectif de retour à la norme, le ministère pourrait, à court terme, soutenir dans le cadre des futurs contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) des démarches locales d'augmentation du temps de travail, notamment concernant les universités les plus éloignées de la norme. Ces démarches pourraient consister, dans certaines universités, à régulariser les modalités de comptabilisation du temps de pause de 20 minutes. Elles devraient s'inscrire dans un processus pluriannuel d'accompagnement financier par l'État dans les cas des universités dont les ressources propres mobilisables sont insuffisantes et dans une réflexion plus large sur l'attractivité des métiers BIATSS.

3.2 À moyen terme, une nécessaire remise à plat du cadre juridique ministériel

Le retour au cadre légal pour les personnels non-enseignants des universités est une obligation à terme. Il ne sera toutefois raisonnablement possible d'y parvenir qu'en engageant un chantier plus large sur l'attractivité de ces métiers.

3.2.1 Une remise à plat du cadre juridique ministériel sur le temps travail

Il convient au préalable de rappeler que tout le cadre juridique ministériel sur le temps de travail applicable aux universités l'est également aux services déconcentrés et établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées) relevant du ministère de l'éducation nationale. Une remise à plat de ce cadre juridique ministériel concernerait donc par force les personnels BIATSS de l'ensemble de ces services et établissements (soit 186 770 agents titulaires et non titulaires⁵⁷).

Les besoins en termes de temps de travail ne sont plus nécessairement identiques entre les universités, qui sont devenues des établissements autonomes et peuvent avoir des besoins particuliers en termes de fermeture (au regard des calendriers universitaires qui se décalent⁵⁸, des implications de la crise énergétique, etc.), et les établissements d'enseignement scolaire.

⁵⁵ 127 090 agents titulaires au 1^{er} octobre 2022, dont 68 621 au sein de l'enseignement scolaire et 58 469 au sein de l'enseignement supérieur et 59 680 agents non titulaires au 31 décembre 2020, dont 17 885 au sein de l'enseignement scolaire et 41 795 au sein de l'enseignement supérieur (source : DGRH du MENJ-MESR).

⁵⁶ Périodes d'inscription plus longues, gestion des apprentis, réponses aux candidats en master début août, traitement des recours ; etc. Ces éléments conduisent les universités à s'interroger sur la planification des activités.

Le ministère devrait donc prendre un nouvel arrêté et une nouvelle circulaire sur le temps de travail qui tiennent compte des particularités de l'enseignement supérieur.

Dans ce cadre, il devrait remettre à plat les congés annuels et les jours ARTT, ainsi que les implications des congés maladies. Dès lors que les 45 jours de congés mentionnés dans l'arrêté de 2002 constituent aujourd'hui une référence symbolique pour de nombreux agents BIATSS, cette option pourrait être maintenue. Mais elle ne constituerait plus la référence unique. Les universités disposeraient de marge de manœuvre pour mener un dialogue social en leur sein et établir une organisation des cycles de travail (avec des jours de congés et des jours ARTT) qui, dans le respect des 1 607 heures, soit fonction de leurs besoins locaux et de la diversité des métiers concernés. En effet, en application du décret du 26 octobre 1984, le président d'université est compétent pour déterminer les calendriers des congés en fonction des nécessités du service⁵⁹. Cette compétence comprend les jours de congé et les jours de réduction du temps de travail. Dès lors, les jours de fermeture annuelle obligatoire de l'université peuvent s'imputer indifféremment sur les jours de congé ou sur les jours de réduction du temps de travail⁶⁰.

Sauf à changer la réglementation, le ministère devrait, par ailleurs, fixer des obligations annuelles de travail conformes à la loi, en supprimant la possibilité de comptabiliser les jours fériés comme du temps de travail effectif, et en ne faisant plus référence à la pause de 20 minutes. En concertation avec le ministère chargé de la fonction publique, dans le cadre d'une réflexion globale sur l'articulation entre les dispositions relatives au temps de travail et celles relatives aux jours de fractionnement, il devrait également préciser que ces dernières n'ont pas lieu d'être appliquées aux universités compte tenu de la présence de congés que la fermeture des établissements rend obligatoire de fait (Cf. partie 2).

Recommandation n°2. (Secrétariat général, DGRH, DGESIP, DGAFF) : Prendre avant la fin 2024 un nouvel arrêté qui tienne compte des particularités de l'enseignement supérieur, notamment la possibilité de fixer un nombre de jours congés annuels allant jusqu'à 45 jours dans le respect des 1 607 heures, ainsi qu'une nouvelle circulaire d'application conforme aux dispositions réglementaires.

3.2.2 La nécessité d'un chantier plus large sur l'attractivité du corps des BIATSS

Le retour aux 1 607 heures pour les personnels non-enseignants des universités ne peut s'envisager sans mesure de compensation en termes de rémunération de ces personnels, dont le

⁵⁷ Aux termes du premier alinéa de l'article 3 du décret précité : « Le calendrier des congés définis aux articles 1^{er} et 2 est fixé par le chef du service, après consultation des fonctionnaires intéressés, compte tenu des fractionnements et échelonnements de congés que l'intérêt du service peut rendre nécessaires ». Voir également l'arrêt du Conseil d'État, n° 373028 SNU -TEFI 23 décembre 2015.

⁵⁸ Article 4 : « Le chef de service peut fixer des dates de prise de jours de congé pour l'organisation du service. Sans préjudice des compétences des comités techniques, la détermination de ces dates fait l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales représentées au sein du comité technique compétent. L'agent peut utiliser à cette fin des jours épargnés sur son compte épargne-temps, des jours de congé annuel ou des jours de réduction du temps de travail. / (...) »

régime indemnitaire est faible à la fois par rapport au ministère de l'éducation nationale et au reste de la fonction publique. Il doit donc s'accompagner d'un chantier sur l'attractivité de ces métiers, couvrant à la fois les sujets de rémunération et d'autres thèmes comme les carrières, les parcours et les conditions de travail.

Les personnels BIATSS des universités

Les personnels administratifs BIATSS (personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, sociaux et de santé) se répartissent entre différentes filières.

Celle qui rassemble le nombre le plus élevé d'agents dans l'enseignement supérieur est la filière ITRF (ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation) ou « recherche et formation ». Cette filière regroupe des personnels d'appui à la recherche (ingénieurs de recherche, d'études, assistants ingénieurs, techniciens de recherche et de formation, *etc.*).

Vient ensuite la filière administrative ou AENES (administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur), qui regroupe des attachés d'administration de l'enseignement supérieur ; des secrétaires d'administration de l'enseignement supérieur ; *etc.*

La filière bibliothèque regroupe les personnels affectés aux bibliothèques des universités (conservateurs généraux, bibliothécaires, *etc.*).

Enfin, la filière sociale et santé regroupe les personnels médico-sociaux (infirmiers et infirmières, assistants de service social, *etc.*).

3.2.2.1 La faiblesse du régime indemnitaire des personnels BIATSS

Les régimes indemnitaires des personnels BIATSS dans l'enseignement supérieur souffrent d'un réel décalage à la fois par rapport aux rémunérations des agents dans les rectorats, mais aussi dans les collectivités territoriales et plus largement les autres ministères. Ces différences de rémunérations pèsent lourd aujourd'hui sur l'attractivité des postes au sein des universités.

Avec la mise en œuvre récente du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et les revalorisations indemnitaires successives, les primes des agents BIATSS en poste dans les universités ont augmenté au cours des dernières années. Selon les données recueillies par la Cour auprès des universités dans le cadre de la présente enquête⁶¹, les primes et indemnités des agents BIATSS ont augmenté, entre 2018 et 2022, pour un agent de catégorie A, B et C respectivement de 16 %, 23 % et 32 %.

Mais malgré cette progression, les primes des agents BIATSS en poste dans les universités demeurent inférieures à celles des agents en poste dans les rectorats et à l'éducation nationale, et à celles des agents administratifs de la fonction publique plus largement. Ainsi, par exemple, le montant moyen de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) s'élève en 2022, pour un agent de catégorie A de la filière administrative, à 11 578 € par an en

⁵⁹ Trois universités n'ont pas renseigné les données relatives aux primes et indemnités moyennes des agents BIATSS en 2018 et 2022.

moyenne au sein de l'enseignement supérieur, à 14 003 euros au sein de l'éducation nationale et à 17 567 € dans les autres ministères.

Tableau n° 9 : moyennes indemnitaires du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) des agents titulaires BIATSS en 2022

Filière	Corps	Catégorie	MESR	MENJ	écart MESR/MENJ	Autres ministères	écart MESR/autres ministères
			RIFSEEP moyen	RIFSEEP moyen		RIFSEEP moyen	
Administrative	Attaché d'administration de l'Etat	A	11 578 €	14 003 €	-2 425 €	17 567 €	-5 989 €
	Secrétaire administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	B	5 859 €	8 110 €	-2 251 €	9 676 €	-3 817 €
	Adjoint administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	C	4 085 €	4 800 €	-715 €	6 406 €	-2 322 €
Recherche et formation	Ingénieur de recherche	A	12 964 €	20 562 €	-7 598 €	17 083 €	-4 120 €
	Ingénieur d'étude	A	8 803 €	11 627 €	-2 824 €	16 735 €	-7 932 €
	Assistant ingénieur (spécialisé)	A	6 902 €	9 298 €	-2 396 €	11 235 €	-4 332 €
	Technicien de recherche et de formation	B	5 651 €	6 965 €	-1 314 €	9 211 €	-3 560 €
	Adjoint technique de recherche et de formation	C	3 898 €	3 776 €	122 €	6 958 €	-3 060 €
Bibliothèques	Conservateur général	A	16 261 €	-	16 261 €	19 802 €	-3 541 €
	Conservateur (des bibliothèques)	A	10 123 €	-	10 123 €	15 327 €	-5 204 €
	Bibliothécaire	A	7 620 €	-	7 620 €	11 586 €	-3 966 €
	Bibliothécaire assistant spécialisé	B	5 839 €	-	5 839 €	9 282 €	-3 443 €
	Magasinier de bibliothèque	C	4 292 €	-	4 292 €	6 823 €	-2 531 €
Sociale et santé	Conseiller technique de service social des administrations de l'Etat	A	9 307 €	12 084 €	-2 777 €	13 753 €	-4 447 €
	Assistant de service social des administrations de l'Etat	A	6 778 €	9 003 €	-2 225 €	10 734 €	-3 956 €
	Infirmier (nouveau régime)	A	6 333 €	5 748 €	585 €	10 116 €	-3 783 €
	Infirmier	B	7 743 €	5 574 €	2 169 €	8 782 €	-1 039 €

Source : données DGAFP

Les mesures de convergence indemnitaire engagées par le MESR en application du protocole du 12 octobre 2020 (loi de programmation pour la recherche) ne devraient faire progresser que faiblement les primes des agents BIATSS (+ 75 € par an et par agent sur la période 2021-2027 d'après les données du ministère) et seront insuffisantes pour permettre la convergence du niveau de rémunération des personnels BIATSS du ministère avec celui des autres ministères.

Les mesures de convergences indemnitaires dans le cadre de la loi de programmation pour la recherche (LPR)

Il est prévu à horizon 2027 un alignement des régimes indemnitaires des filières des personnels ingénieurs et techniciens de recherche et de formation (ITRF), bibliothèques, et de la filière des ingénieurs, techniciens et personnels administratifs (ITA) des organismes de recherche. L'objectif est

un alignement des primes moyennes par grade quelle que soit la filière selon des valeurs de référence nationale 2027 définies par le MESR. À ce titre, les moyens annuels alloués aux établissements d'enseignement supérieur sont de 3,9 M€ par an aux filières ITRF et des bibliothèques, soit 27,3 M€ sur la période 2021-2027.

Des universités ont développé une trajectoire pluriannuelle 2022-2027 de revalorisation indemnitaire en partie financée sur ressources propres (exemple de l'université d'Angers) ou déployé un régime indemnitaire dont les montants atteignent d'ores et déjà les valeurs de référence fixées par le MESR pour 2027 (par exemple de l'université Sorbonne Nouvelle). Dans la majorité des universités, la révision du régime indemnitaire est un levier déterminant⁶² mais encore insuffisant pour l'attractivité des agents BIATSS.

Au total, malgré les mesures de convergence passées et à venir, le régime indemnitaire pour les agents BIATSS fonctionnaires du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche demeure très éloigné des moyennes du ministère de l'éducation nationale et des autres ministères. À cela s'ajoute le régime indemnitaire des agents BIATSS non-fonctionnaires qui est contrasté selon les établissements mais est, en moyenne, encore moins attractif. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, France Universités souligne à juste titre qu'« *on ne saurait en définitive sérieusement tenir le temps de travail comme un avantage comparatif. L'indemnitaire doit être porté à un niveau pertinent pour garantir l'engagement de chacune et de chacun dans les missions qui lui sont confiées.* »

Afin d'objectiver l'impact sur les finances publiques, la Cour a essayé de chiffrer le coût de la revalorisation indemnitaire qui pourrait accompagner le retour aux 1 607 heures pour les personnels non-enseignants. Elle a considéré l'hypothèse d'un alignement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) versé aux agents BIATSS des universités sur les montants moyens du RIFSEEP des agents BIATSS des autres ministères. Elle a calculé, pour chaque université interrogée dans le cadre de l'enquête, la différence entre le niveau actuel du RIFSEEP versé aux agents BIATSS et le montant moyen du RIFSEEP des autres ministères. La Cour a considéré que cette revalorisation indemnitaire serait appliquée à l'ensemble des personnels BIATSS, y compris les non-fonctionnaires. Le coût d'une telle revalorisation indemnitaire s'élèverait, sur la base de données 2022 et des hypothèses retenues par la Cour (voir encadré *infra*), à 210 M€ environ pour 65 universités⁶³.

Si l'on compare le coût annuel de la revalorisation indemnitaire avec le « gain » théorique attendu d'une régularisation du temps de travail des agents BIATSS à 1 607 heures, le bilan s'avèrerait positif à hauteur de 103 M€. Comme indiqué en partie 1, le retour à la durée annuelle légale de 1 607 heures ne se traduirait pas à court terme par une économie équivalente en termes d'emplois et de masse salariale. L'augmentation du temps de travail des agents BIATSS suite à son alignement sur la durée légale viendrait donc en partie atténuer le coût de la revalorisation indemnitaire pour les finances publiques.

⁶⁰ L'université de Corte a, par exemple, revalorisé fortement les primes des agents catégorie A afin de rapprocher les rémunérations de profils recherchés des administrations et collectivités locales du territoire insulaire.

⁶¹ Cf. annexe n° 5.

Tableau n° 10 : évaluation comparée du coût de la revalorisation indemnitaire et du « gain » associé à un retour aux 1 607 heures (annexe n°5)

Coût de la revalorisation indemnitaire - alignement primes autres ministères	"Gain" ETPT valorisés en euros lié à une régularisation des 1 607 heures	Bilan "gain" ETPT valorisés en euros - coût de la revalorisation
210 708 199 €	313 618 258 €	102 910 059 €

Source : réponses des universités ; retraitement Cour des comptes

Modalités de calcul du bilan entre le « gain » en ETPT valorisé en euros et le coût de la revalorisation indemnitaire alignée sur le RIFSEEP moyen des autres ministères

La Cour a calculé le « gain » annuel en ETPT, valorisé en euros, que représenterait un alignement à la durée légale annuelle du temps de travail, 1 607 heures, d'une part et le coût de la revalorisation indemnitaire du RIFSEEP aligné sur le RIFSEEP moyens des autres ministères (données DGAFP), d'autre part.

Les calculs ont été réalisés sur un périmètre de 65 universités sur 68⁶⁴. Les montants des coûts moyens chargés annuels (traitement, primes, cotisations patronales) et des primes et indemnités moyennes par agent BIATSS titulaires par catégorie ont été intégrés par la Cour telles qu'ils ont été transmis par les universités sans retraitement.

Le bilan « gain » ETPT valorisé en euros – coût de la revalorisation est calculé comme suit :

Gain annuel en ETPT valorisé en €

À partir de l'écart annuel en heures par rapport à la durée légale annuelle, 1 607 heures, le calcul du « gain » en ETPT est égal à : écart annuel * nombre ETPT agents BIATSS titulaires et non titulaires au 31 décembre 2022⁶⁵. Exemple : écart annuel de 99,5 heures (soit une durée annuelle de 1 507,5 heures – 1 607 heures) * 527 ETPT / 1 607 heures = 32,6 « gain » ETPT au total. Le « gain » en ETPT est calculé par statut (titulaire/non titulaire) et catégorie (A, B, C) afin de valoriser en € ce « gain » en ETPT.

La valorisation en euros du « gain » en ETPT, pour chaque statut et catégorie, est ainsi calculé comme suit : « gain » en ETPT titulaire/non titulaire catégorie (A, B, C) x coût chargé moyen annuel titulaire/non titulaire catégorie (A, B, C).

Coût de la revalorisation indemnitaire – alignement RIFSEEP autres ministères

Les coûts moyens transmis par les universités sont, comme demandé par la Cour, par catégorie et non par filière. Dans la mesure où la filière ITRF représente 74 % des agents BIATSS de l'enseignement supérieur, la Cour a retenu comme cible, pour calculer le coût de la revalorisation indemnitaire, le RIFSEEP moyen de la filière recherche et formation « ITRF » par corps dans les autres ministères que le MESR et le MENJ. D'après les données de la DGAFP, le RIFSEEP moyen de la filière

⁶² L'université Paris Cité n'a pas répondu à l'enquête. L'université Picardie Jules Verne n'a pas transmis les données ETPT et coûts moyens par agent. L'université Rennes 2 n'a pas transmises les données des primes moyennes mensuelles.

⁶³ Au 31 décembre 2022 pour la majorité des universités. Pour trois universités n'ayant pas transmis les données au 31 décembre 2022, il est intégré les ETPT au 31 décembre 2021.

recherche et formation « ITRF » par corps dans les autres ministères que le MESR et le MENJ est selon la catégorie : catégorie A = 13 975 €, catégorie B = 9 211 €, catégorie C = 6 958 €⁶⁶.

La Cour a également pris comme hypothèse que, alors même que le RIFSEEP n'est perçu que par les seuls agents BIATSS titulaires, la revalorisation concerne les primes des agents BIATSS titulaires mais aussi celles des agents non titulaires.

Le coût de la revalorisation est calculé comme suit pour chaque catégorie : (RIFSEEP moyen annuel agents catégorie A, B, C autres ministères - primes et indemnités annuelles moyennes agents catégorie A, B, C) x (agents titulaires + agents non titulaires catégorie A, B, C).

3.2.2.2 Les promotions des personnels BIATSS, un levier de fidélisation contraint

Conformément à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, les universités ont adopté des lignes directrices de gestion internes relatives à la mobilité et aux orientations générales en matière de promotion et valorisation des parcours professionnels. Ces lignes directrices de gestion (LDG) sont compatibles avec les lignes directrices ministérielles⁶⁷. Cependant, les universités ne disposent pas d'une autonomie complète sur les promotions (concours internes organisés par l'établissement, listes d'aptitude et tableaux d'avancement). Les dossiers qu'elles proposent sont examinés par des comités d'experts au niveau académique et national, qui procèdent au classement final pour l'avancement.

Les possibilités de promotion des personnels BIATSS dans le cadre du repyramidage (transformation d'emplois « de base » en emplois de catégorie supérieure) exceptionnel de la filière « recherche et formation » prévu par le protocole du 12 octobre 2020 demeurent quantitativement limitées⁶⁸. Le plan de requalification de la filière administrative (qui est la plus nombreuse au sein de l'enseignement scolaire avec 45 328 agents, contre seulement 10 172 au sein de l'enseignement supérieur) à la suite du Grenelle de l'éducation permettra un accroissement du nombre d'emplois de catégorie B et de promotions sur liste d'aptitude. Mais faute de financement, aucun plan comparable n'a été mis en œuvre au profit des filières « recherche et formation » et bibliothèques, qui sont les plus nombreuses au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (près de 48 000 agents au 1^{er} octobre 2002, contre seulement près de 11 300 au ministère de l'éducation nationale).

⁶⁴ Pour la catégorie A, le RIFSEEP moyen est la somme des RIFSEEP moyen du corps ingénieur et du corps assistant ingénieur, divisée par deux. Le corps des ingénieurs de recherche le moins représentatif de la catégorie A de la filière ITRF (17 % - bilan social MESR 2019-2020 page 54) est exclu de la somme du RIFSEEP moyen de la catégorie A.

⁶⁵ LDG du MESR pour les filières ITRF et bibliothèques et LDG du MENJ pour la filière AENES.

⁶⁶ Le protocole ouvre la voie à 4 650 possibilités de promotions de corps supplémentaires de 2022 à 2027. Cela ne concernera, par exemple, que 5 % des agents de catégorie A.

Tableau n° 11 : recensement des agents BIATSS titulaires en personnes physiques affectés aux différents programmes budgétaires de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur au 1er octobre 2022

<i>Personnes physiques</i>	Enseignement scolaire	Enseignement supérieur	TOTAL
Filière administrative	45 328	10 172	55 500
Filière sociale et santé	11 532	494	12 026
Filière ouvrière	474	46	520
Filière recherche et formation (ITRF)	11 278	43 337	54 615
Filière bibliothèque	9	4 420	4 429
TOTAL	68 621	58 469	127 090

Source : DGRH du MENJ-MESR (notamment programmes budgétaires 141 « enseignement scolaire public du second degré », 230 « vie de l'élève », 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale », 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », 231 « vie étudiante »)

3.2.2.3 Une réflexion sur d'autres éléments d'attractivité

Les enjeux d'attractivité portent principalement sur les questions de rémunération, mais ils recouvrent également d'autres problématiques, comme les parcours de carrière, les conditions d'accueil des personnels et l'organisation du travail.

L'enjeu consiste, par exemple, à mieux valoriser les métiers et établir des grilles de compétences permettant aux agents de l'enseignement supérieur de pouvoir être mobiles et d'avoir un déroulé de carrière, avec des passerelles entre ministères, ce qui est actuellement moins aisé, par exemple, pour les agents de la filière ministérielle « recherche et formation » (ITRF) que pour ceux de la filière interministérielle administrative (AENES). En effet, un agent BIATSS de la filière administrative (AENES) appartient à un corps interministériel et peut ainsi occuper un poste dans un autre ministère que l'enseignement supérieur sans que cela requière une procédure spécifique. Un personnel de la filière « recherche et formation » (ITRF) a vocation à n'exercer ses fonctions que dans un établissement d'enseignement supérieur, un établissement sous tutelle du ministère de l'Éducation nationale, un rectorat d'académie ou un lycée. S'il souhaite travailler dans un autre ministère, cela implique une procédure plus lourde de détachement pour une durée déterminée, et sans que l'agent ne soit assuré de pouvoir poursuivre sa carrière au sein de ce ministère.

Recommandation n°3. (DGRH-DGESIP-DGAFF) : Inscrire à l'agenda social du ministère une trajectoire visant au respect de la durée légale du temps de travail pour les personnels non-enseignants de l'enseignement supérieur.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au terme de son enquête, la Cour considère que les universités ne respectent pas le dispositif légal et réglementaire pertinent et que la circulaire de 2002, qui s'attribue indument la capacité juridique de définir la durée du temps de travail, doit être abrogée. Le dispositif actuel, assis sur cette circulaire, entraîne un préjudice pour les finances publiques et induit une forte complexité de gestion pour les universités. Les universités doivent calculer le temps de travail des agents non enseignants sur la base des 1607 heures annuelles. Pour opérer ce retour à la norme, la Cour a envisagé un parcours par étapes assorti de mesures d'accompagnement.

À court terme, le ministère pourrait soutenir dans le cadre des futurs contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) des démarches locales d'augmentation du temps de travail. Ces démarches devraient s'inscrire dans un processus pluriannuel d'accompagnement financier par l'État dans les cas des universités dont les ressources propres mobilisables sont insuffisantes.

Quoi qu'il en soit, un nouvel arrêté ministériel et une nouvelle circulaire doivent préciser les particularités propres aux universités en vue de définir, à partir du socle légal, la durée du temps de travail réel. Ce texte, applicable à tous de manière égale, devra être assez clair pour éviter les interprétations inappropriées tout en laissant les universités les adapter aux réalités locales et à la diversité des métiers concernés. Une telle remise à plat permettrait ainsi de simplifier la gestion du temps de travail des personnels non-enseignants par les universités. Le retour au cadre légal doit concerner à la fois les personnels BIATSS de l'enseignement supérieur mais aussi ceux de l'enseignement scolaire, tout en tenant compte des besoins spécifiques de l'enseignement supérieur et de la recherche en matière de temps de travail.

Il ne sera toutefois raisonnablement possible d'y parvenir qu'en engageant un chantier plus large sur l'attractivité de ces métiers. En effet, malgré les mesures de convergence indemnitaire passées et à venir, le régime indemnitaire des agents BIATSS du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche demeure très éloigné des moyennes des autres ministères. Par ailleurs, les contraintes réglementaires et le manque de leviers des universités en termes de gestion, et notamment de promotion, des personnels BIATSS empêchent d'envisager de réelles marges de manœuvre dans ce domaine. Le retour aux 1 607 heures devrait donc s'accompagner de mesures de compensation indemnitaire, qui pourraient être examinées notamment dans le cadre de la clause de revoiture prévue en 2023 par la loi de programmation de la recherche. L'augmentation du temps de travail des agents BIATSS suite à son alignement sur la durée légale viendrait en partie atténuer le coût de cette revalorisation indemnitaire pour les finances publiques. Le retour à la durée légale devrait également s'inscrire dans une réflexion plus large sur d'autres éléments d'attractivité de ces filières et corps spécifiques. Les travaux qui ont été récemment ouverts par le ministère de la

transformation et de la fonction publique sur la réforme de l'attractivité de la fonction publique pourraient constituer une fenêtre d'opportunité pour remettre à plat l'ensemble de ces éléments, y compris la question du temps de travail, pour les personnels BIATSS.

ANNEXES

Annexe n° 1.	la réglementation	46
Annexe n° 2.	la méthodologie et les tableaux de synthèse.....	54
Annexe n° 3.	exemples d'initiatives pour se rapprocher de la durée légale.....	67
Annexe n° 4.	le compte épargne-temps (CET).....	75
Annexe n° 5.	évaluation comparée du coût de la revalorisation indemnitaire et du « gain » associé à un retour aux 1 607 heures	79

Annexe n° 1. la réglementation

1- Le temps de travail : une durée annuelle

Le temps de travail dans les établissements publics que sont les universités est régi 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'Etat et dans la magistrature.

Contrairement à la durée hebdomadaire qui servait de fondement dans les dispositifs précédant aux obligations en matière de temps de travail, le nouveau dispositif issu de la loi sur le temps de travail repose sur un calcul annualisé du temps de travail.

Le temps de travail est précisé à l'article 1 du décret précité : « *Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.* »

A la suite de l'introduction de la journée de solidarité, cet article a été modifié par le décret du 26 novembre 2004⁶⁹ qui porte à 1 607 le nombre d'heures à réaliser. Ces dispositions sont reprises par l'article 48 de la loi de transformation de la fonction publique qui rappelle l'objectif de 1 607 heures annuelles.

Il s'agit d'un décompte de 1 607 heures de travail effectif. Il appartient à l'administration d'aménager le temps de travail de ses agents. Le décret du 25 août 2000 fixe la durée du travail effectif à 35 heures par semaine pour un emploi à temps complet. Cependant « *aucune disposition du décret du 25 août 2000 ne fait obligation de limiter la durée hebdomadaire du travail effectif à trente-cinq heures, dès lors que la durée annuelle de 1 600 heures maximum – aujourd'hui 1 607 heures – prévue à l'article 1er de ce décret est respectée* » (CE, 17 octobre 2003, n° 247272). C'est donc la quotité annuelle et non hebdomadaire qui s'impose. L'article 4 du décret du 25 août 2000 prévoit la possibilité d'organiser le travail des agents au sein de cycles de travail – hebdomadaires, mensuels ou annuels – qui doivent respecter, outre la durée annuelle de travail de 1 607 heures, les garanties tenant à la durée effective maximale de travail quotidienne et hebdomadaire, en ce compris les heures supplémentaires.

Le temps annuel de travail réalisé par un agent se calcule en multipliant le nombre de jours effectivement travaillés par le nombre d'heures quotidiennes. Ce calcul suppose au préalable de définir la notion de travail effectif.

2- Définition du travail effectif

a. La notion de temps de travail

La durée de travail effectif est définie à l'article 2 du décret du 25 août 2000 : « *La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives, sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* ». Cette définition est identique à celle qui figure à l'article

⁶⁹ Décret n°2004-1307 du 26 novembre 2004 modifiant 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.

L. 3121-1 du code du travail. Si cette disposition semble sans équivoque, la loi et la jurisprudence ont été amenée à se prononcer sur diverses situations

b. la pause de 20 mn

L'article 3 du décret du 25 août 2000 dispose : « *Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes (...)* Cette disposition s'inscrit dans un article qui rappelle les garanties minimales que doit respecter l'organisation du travail. Cet article précise ainsi que la durée maximale quotidienne est de dix heures, les agents bénéficiant d'un repos quotidien minimal de onze heures. La durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives et le repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche, ne peut être inférieur à trente-cinq heures. Le texte doit donc être compris comme visant une durée de six heures consécutives (voir CE, 13 décembre 2010, n° 331658). Dès lors que les agents bénéficient d'une pause méridienne, cette dernière répond à l'obligation posée par le texte (CE, 29 octobre 2023, n° 245347) En tout état de cause, la pause obligatoire au-delà de six heures consécutives de travail a bien la nature d'une pause. Elle ne peut donc être considéré comme du travail effectif.

Le code du travail admet cependant que certaines pauses, eu égard aux conditions particulières dans lesquelles elles sont prises, puisse être assimilée à du travail effectif. Aux termes de l'article L.3121-2 du code du travail : « *Le temps nécessaire à la restauration ainsi que les temps consacrés aux pauses sont considérés comme du temps de travail effectif lorsque les critères définis à l'article L. 3121-1 sont réunis* ». La Cour de cassation en déduit que constituent du temps de travail effectif les temps de pause durant lesquels le salarié reste à la disposition de l'employeur sans pouvoir vaquer à ses occupations personnelles.

En ce qui concerne les agents publics, les juridictions administratives ont précisé que les temps de pause, quel que soit leur intitulé (pause, méridienne, déjeuner, etc.), ne s'analysent pas en du temps de travail. Et ce même si ce temps intervient à un moment déterminé par l'autorité de nomination et peu important la circonstance que les agents en bénéficient sur leur lieu de travail dès lors qu'ils peuvent, durant cette période, vaquer à leurs occupations personnelles (CE, 29 octobre 2003, n° 245347 ; CAA Bordeaux, 9 septembre 2014, n° 13BX00747 ; CAA Nancy, 1er octobre 2019, n° 17NC02500). *A contrario*, même si aucune jurisprudence n'est survenue sur ce point, on peut considérer qu'il en va différemment si l'agent a, durant son temps de pause, l'obligation d'être joignable à tout moment et d'être à même de reprendre immédiatement son service ce qui l'empêche de vaquer à ses occupations personnelles.

La disposition de la circulaire de 2002⁷⁰ qui précise que « *le temps de pause de 20mn est inclus dans les obligations de service quotidiennes des personnels, dans le cadre des missions de service public propres à l'éducation nationale* » est ambiguë en ce qu'elle laisse à penser que cette pause constitue du temps de travail effectif alors même qu'aucune obligation

⁷⁰ Circulaire n°2002 – 007 du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels IATOSS et d'encadrement, exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du MEN.

de rester mobilisable n'est faite à l'agent. C'est ainsi que ces dispositions sont comprises par de nombreux établissements universitaires.

3- Calcul du nombre de jours travaillés par an

La notion de temps de travail effectif précisée, il convient de déterminer le nombre de jours effectivement travaillés. Il faut donc retrancher aux 365 jours que comporte une année :

- Le repos hebdomadaire (2x 52=104) ;
- Les jours fériés ;
- Les congés.

Le repos hebdomadaire ne soulève pas de difficulté : $2 \times 52 = 104$.

Restent les jours fériés et les congés.

a. Les jours fériés

En application de la définition donnée précédemment du temps de travail effectif, le calcul du temps de travail ne comprend donc que les jours travaillés. Aucune disposition légale ou réglementaire ne permet de procéder à une prise en compte des jours fériés pour le calcul du temps de travail (CAA Nantes, 23 avril 2019, n° 18NT00777).

Cependant la circulaire de 2002 prévoit : « *Les jours fériés légaux font chaque année l'objet d'un calendrier annuel publié par le ministère de la fonction publique. Ils sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, pour le nombre d'heures de travail prévu dans l'emploi du temps de la semaine concernée, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé* ».

La circulaire réduit ainsi illégalement de 8 jours en moyenne par an la durée du travail.

b. Les jours de congés

- **Les congés annuels**

Les congés annuels sont déterminés par l'article 1 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 : « *Tout fonctionnaire de l'Etat en activité a droit, (...), à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service.* » L'article précise que « *Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés.* » Les jours de congés sont donc distincts des samedi et dimanche et des jours fériés. Pour un agent travaillant cinq jours par semaine, le nombre de jours de congés sera égal à vingt-cinq.

Un arrêté du 15 janvier 2002⁷¹ est venu préciser cette règle à la suite de la modification du temps de travail pour les agents relevant du ministère de l'éducation nationale qui incluait à l'époque l'enseignement supérieur. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté, la réduction du temps

⁷¹ Arrêté du 15 janvier 2002 portant application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans les services déconcentrés et établissements relevant du ministère de l'éducation nationale.

de travail s'effectue « dans le respect de la durée annuelle de référence de 1 600 heures [1 607 heures depuis 2004] et du nombre de jours de congés existant préalablement à l'entrée en vigueur du décret du 25 août 2000 susvisé, sur la base de 9 semaines de congés dans les situations de travail les plus courantes à l'éducation nationale »

En application de cette disposition, le nombre de jours de congé peut être porté à quarante-cinq pour les agents de l'enseignement supérieur et de la recherche. Toutefois l'arrêté mentionne « les situations de travail les plus courantes ». La règle des neuf semaines de congés n'est donc pas absolue. Le nombre de jours de congés pourra éventuellement être inférieur, la limite étant les vingt-cinq jours annuels pour un temps plein définis par le décret de 1984.

- **les jours de fractionnement.**

Le deuxième alinéa de l'article 1 du décret de 1984 précité autorise l'octroi de deux jours de congé supplémentaires lorsqu'une partie des congés est prise pendant la période hivernale : « Un jour de congé supplémentaire est attribué à l'agent dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours. »

L'attribution de ces deux jours ne doit pas être automatique. La situation d'agents prenant au moins six jours de congés entre le 31 octobre et le 1^{er} mai est de très loin la plus fréquente mais ne doit pas être présumée. Notamment des congés maladies prolongés en période hivernale pourront conduire les agents concernés à ne pas poser cinq jours de congé pendant ladite période. On peut s'interroger sur le maintien de ces deux jours de fractionnement dans le cadre de la règle particulière mise en place par l'arrêté du 15 janvier 2002 : dès lors que ce ne sont plus vingt-cinq mais quarante-cinq jours de congés qui sont accordés, on pourrait considérer que les deux jours de fractionnement sont inclus dans ces quarante-cinq jours.

La prise en compte de ces jours de fractionnement est sujette à débat. Cette disposition se trouve dans l'article qui détermine le nombre de jours de congé. Les deux jours supplémentaires ont donc la même nature que les vingt-cinq jours de congés annuels et répondent donc aux mêmes conditions d'utilisation. (CE, n°415202, M.A.B., 27 juin 2018 CAA Nantes, 28 mai 2004, n° 03NT00613 ; CAA Douai, 5 août 2021, n° 20DA01977). Ainsi qu'il a été dit précédemment, le calcul du temps de travail ne comprend que les jours travaillés. Ces deux jours viendront donc en diminution du nombre de jours travaillés annuels. Dès lors les jours de fractionnement portent à vingt-sept le nombre de jours de congés à déduire du nombre total de jours annuels.

Cependant la doctrine administrative considère ces deux jours comme un droit individuel de l'agent qui viendrait en diminution du temps de travail annuel. Ainsi dans une réponse ministre ministérielle du 29 octobre 2001⁷² sur la durée du travail dans les collectivités territoriales, le ministre précise que « Les jours de fractionnement sont individuels puisqu'ils résultent de choix faits en matière de congés. Pour cela, ils ne s'imputent pas dans le calcul du décompte du temps de travail annuel. Dans ces conditions, les agents qui, pour une année

⁷² Rép. Min. (Q) n° 64242, JOAN du 29 octobre 2001.

donnée, bénéficieront d'un ou de deux jours de fractionnement, travailleront moins de 1 600 heures. »

La circulaire de 2002 prévoit (le texte est modifié pour tenir compte de la mise en place de la journée de solidarité de 7 h 00) : « *Au regard du mode d'organisation saisonnier propre au fonctionnement du service public d'éducation, les obligations annuelles de travail peuvent être déclinées :*

- soit sur la base de 1 607 heures dues par les agents assorties d'un droit à deux jours de fractionnement des congés (sur la base de 7 heures par jour) en application du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État ;

- soit sur la base de 1 593 heures, les deux jours de fractionnement étant forfaitairement déduits à raison de 7 heures par jour. »

Le caractère automatique de la réduction est contestable : ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, les jours de fractionnement ne se présument pas mais leur acquisition est constatée une fois que l'agent a posé ses congés d'hiver. Les universités se distinguent du reste de la fonction publique par la présence de congés que la fermeture des établissements rend obligatoire de fait. Il est patent que le décret de 1984 ne peut s'appliquer aux agents des universités. Les plages de congés qu'elles offrent à leurs agents sont conformes à la bonne organisation du service. La mesure incitative de 1984 ne trouve pas à s'appliquer. Compte tenu de la faible valeur normative d'une circulaire dans le domaine du temps de travail, déjà soulignée dans le référé déjà cité, la Cour retient donc comme base de ses analyses la durée légale de 1607 heures.

4- Calcul du volume horaire quotidien nécessaire pour atteindre les 1 607 heures fixées par la loi

Le cycle de travail de l'agent ne lui permet pas de bénéficier de jours de RTT.

- Première hypothèse : l'agent prend le nombre minimum de congé prévu par la loi, soit vingt-cinq jours.

Le nombre de jours travaillés est de : $365-104-8-25 = 228$ jours.

Pour atteindre les 1 607 heures, l'agent devra travailler : $1\ 607/228 = 7,04$ (en format décimal), soit 7 h 02 mn par jour, soit 35 h 10 mn par semaine.

- Deuxième hypothèse : l'agent dispose de quarante-cinq jours de congé.

Le nombre de jours travaillés est de : $365-104-8-45 = 208$ jours.

L'agent doit effectuer 1 607 h en 208 jours.

Pour atteindre 1 607 heures, l'agent devra travailler $1607/208 = 7,73$ (en format indicial), soit 7 h 44 mn par jour, soit 38 h 39 mn par semaine.

Le cycle de travail de l'agent lui octroie des jours de RTT.

La réduction du temps de travail (RTT) est un dispositif qui permet à un agent de bénéficier d'heures de repos si la durée de son travail effectif est supérieure à la durée légale de travail. Le nombre de jours de RTT est calculé en proportion du travail effectif accompli dans le cycle de travail.

Le dispositif est précisé au deuxième alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 15 janvier 2002 précité : « *Dans chaque service ou établissement, la réduction du temps de travail s'opère suivant l'une des modalités suivantes ou leur combinaison : (...) / 2. Octroi de jours de congés supplémentaires au titre de l'aménagement du temps de travail, dans le respect de la durée annuelle de référence, (...)* »

Le dépassement des heures de travail hebdomadaires nécessaires en raison du nombre de jours de congés pour atteindre les 1 607 heures annuels génère des jours ARTT. Ainsi, le nombre de jours ARTT attribués annuellement est, par exemple, de 3 jours ouvrés par an pour 35 h 30 hebdomadaires ou de 6 jours ouvrés par an pour 36 heures hebdomadaires.

Il convient de bien distinguer les jours de RTT des jours de congés, ces derniers étant de nature différente. Les jours de congés sont un droit automatique pour l'agent qui les conserve même en cas de congé pour maladie notamment. Les jours de RTT sont générés en fonction du service fait en cas de dépassement de la durée annuelle du travail. Cette distinction a des incidences notamment en cas de congés maladie.

Modalités de récupération des jours de congés

La « **récupération** » des congés est une modalité de « rattrapage » des congés intervenant **dans le cadre de l'année de référence**.

Octroyer quarante-cinq jours de congés annuels offre un avantage aux agents des universités par rapport au droit commun de la fonction publique où les agents bénéficient généralement de vingt-cinq jours de congés auxquels viennent s'ajouter des jours de RTT, les cycles de travail dépassant le plus souvent les trente-cinq heures hebdomadaires. Cet avantage se manifeste en cas de congés maladie. En effet, d'une part les congés maladie ne génèrent pas de RTT. L'article 115 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, codifié à l'article L. 822-28 du code général de la fonction publique, dispose : « *la période pendant laquelle l'agent public bénéficie d'un congé pour raison de santé ne peut générer de temps de repos lié au dépassement de la durée annuelle du travail* ». Un agent en congé maladie n'engrangerait pas de jours de RTT supplémentaire alors que les jours de congés annuels lui restent acquis. De plus, un agent en congé maladie conserve un droit au report des congés non pris sur la période suivante, ce qui n'est pas le cas pour les jours de RTT.

L'administration a entendu limiter les avantages dont bénéficient les agents des universités en raison des quarante-cinq jours de congé annuel dont ils disposent.

En matière de récupération des congés, la circulaire n° 2003-0084 du 21 janvier 2003 relative à la récupération des congés non pris du fait de l'intervention de congés pour raisons de santé ou autres précise que les personnels BIATSS peuvent récupérer (avant le terme de l'année universitaire) un nombre de jours égal aux jours de congés dont ils auraient bénéficié pour la période considérée, sans que le total des jours de congés attribués sur l'ensemble de l'année de référence (l'année universitaire) soit supérieur à 45 jours pour une absence inférieure à 3 mois ; 35 jours pour une absence comprise entre 3 et 6 mois ; 25 jours pour une absence excédant 6 mois. Dans tous les cas, un agent récupère au moins **25 jours** de congés, correspondant au nombre de jours dont bénéficient au minimum tous les fonctionnaires de l'État (décret du 26 octobre 1984 précité, art. 1^{er}). Cette limitation du nombre de jours de congé en cas d'arrêt maladie est cependant fragile au regard du décret de 1984 qui assimile le congé maladie à du temps de travail effectif.

Les jours ARTT, qui s'ajoutent éventuellement aux **45 jours** de congés (25 jours de congés annuels + 20 jours de congés supplémentaires) dont bénéficient les agents, ne sont pas pris en compte dans le barème de ce texte. En effet, la circulaire de la fonction publique du 18 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 précise que les absences au titre des **congés pour raison de santé** réduisent le nombre de **jours ARTT** qu'un agent peut acquérir et explicite les modalités de calcul devant être utilisées à cette fin. Elle porte exclusivement sur les jours accordés en sus des jours prévus par le cadre ministériel (25 jours de congés annuels + 20 jours de congés supplémentaires) et s'applique indépendamment de la circulaire n° 2003-0084 du 21 janvier 2003 précitée.

Quotient de réduction des jours d'ARTT

La circulaire n° NOR MFPF1202031C relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 définit un quotient de réduction des jours d'ARTT.

En régime hebdomadaire, le décompte du temps de travail annuel s'exprime en nombre de jours ouvrables, au nombre de 228, après exclusion de 104 jours de repos hebdomadaires, de 25 jours de congés annuels et de 8 jours fériés.

Soit N_1 le nombre de jours ouvrables en régime hebdomadaire ($N_1 = 228$).

Soit N_2 le nombre maximum de journées ARTT générées annuellement en régime hebdomadaire.

Le quotient de réduction Q résultant de l'opération arithmétique N_1/N_2 correspond au nombre de jours ouvrés à partir duquel une journée ARTT est acquise. En conséquence, dès lors qu'un agent, en cours d'année, atteint en une seule fois ou cumulativement, un nombre de jours d'absence pour raisons de santé égal à Q , il convient d'amputer son crédit annuel de jours ARTT d'une journée.

Modalités de report des jours de congés

Le « **report** » des jours de congés est une modalité de « rattrapage » des congés intervenant **sur l'année de référence suivante** (l'année universitaire en l'occurrence).

En matière de report de congé, la circulaire de la fonction publique BCRF1104906 du 22 mars 2011 relative à l'incidence des congés de maladie sur le report des congés annuels (...) prévoit que le chef de service accorde automatiquement le report de congé annuel restant dû au titre de l'année écoulée à l'agent qui, **du fait d'un congé pour raisons de santé**, n'a pu prendre tout ou partie dudit congé au terme de la période de référence. Les règles précisées par cette circulaire s'appliquent aux seuls **25 jours** de congés annuels issus du décret du 26 octobre 1984 précité. La durée pendant laquelle l'agent concerné peut utiliser les jours de congés annuels reportés s'étend sur une période de **12 mois**, conformément à l'article 5 du même décret. Cette circulaire, si elle est conforme à la directive européenne 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du

temps de travail⁷³ qui prévoit un droit au report d'au minimum quatre semaines de congés en cas de congé pour maladie est toutefois source de complexité dès lors qu'elle conduit les universités à distinguer deux sortes de congés : les 25 jours de congés qui peuvent faire l'objet d'un report et les 20 jours de congés supplémentaires des agents d'université qui ne peuvent pas faire l'objet d'un report.

La circulaire de la fonction publique du 18 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 précise que les absences au titre des **congés pour raison de santé** réduisent le nombre de **jours ARTT** qu'un agent peut acquérir et explicite les modalités de calcul devant être utilisées à cette fin. Elle porte exclusivement sur les jours accordés en sus des jours prévus par le cadre ministériel (25 jours de congés annuels + 20 jours de congés supplémentaires) et s'applique indépendamment de la circulaire n° 2003-0084 du 21 janvier 2003 précitée.

⁷³ L'article 7 de la directive prévoit que : « 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales. / 2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail. »

Annexe n° 2. la méthodologie et les tableaux de synthèse

1- Le calcul des 1 607 heures, base légale de la durée annuelle de travail dans la fonction publique

La durée annuelle de travail est fixée depuis le 1^{er} janvier 2005 à 1 607 heures. Le décompte de 1 607 heures correspond à :

Décompte de la durée annuelle de travail

Nombre de jours annuels	365
- repos hebdomadaire (<i>samedi et dimanche</i>)	104
- jours fériés	8
- nombre de jours de congés annuels	25
Nombre de jours travaillés par an	228
Journée de solidarité - en heures	7
Nombre d'heures travaillées par an	1607

Sur une base de 35 heures hebdomadaires, le nombre de congés annuels est égal à cinq fois les obligations hebdomadaires légales, soit 25 jours de congés.

En application du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la magistrature, un agent qui accomplit une durée hebdomadaire supérieure à 35 heures perçoit en contrepartie des jours de RTT : un agent qui travaille 36 h/semaine bénéficie, par exemple, de six jours de RTT.

Le temps de travail effectif est défini comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles (article 2 du décret n° 2000-815). Ainsi, le temps de déplacement pour rejoindre son lieu de travail ou la pause méridienne ne constituent pas du travail effectif.

2- La méthodologie de la Cour pour déterminer la durée annuelle effective du temps de travail dans les universités

Dans le cadre de l'enquête, 67 universités sur 68 ont complété le simulateur de calcul du temps de travail de la Cour. Pour les besoins de l'enquête et en l'absence d'un outil ministériel de calcul du temps de travail, la Cour a développé son propre simulateur. Ces éléments ont fait l'objet d'échanges dans le cadre de l'instruction entre la Cour et les universités mais il n'est pas exclu qu'il subsiste quelques erreurs factuelles liées à des incompréhensions.

Périmètre des universités

68 universités passées aux responsabilités et compétences (RCE) élargies ont été destinataires de l'enquête. Il s'agit :

- Des universités RCE de la catégorie opérateurs – universités (jaune opérateurs 2023) ;
- Sur le périmètre de l'université Paris Sciences et Lettres, établissement public expérimental, la Cour a demandé les données pour l'université Paris Dauphine.

- Sur le périmètre des établissements publics expérimentaux, la Cour a sollicité les données hors établissements-composantes, et au périmètre de l'université (exemple : université Côte d'Azur, les données de l'université de Nice Sophia-Antipolis et non de la CoMUE).

Tableau n° 12 : simulateur de calcul du temps de travail de la Cour – exemple de l'université X

A	Nombre de jours annuels	365 jours
B	-Nombre de jours de week-ends	104 jours
C	-Nombre de jours de fractionnement	2 jours
D	-Nombre de jours fériés, jours non travaillés	0 jours
E	-Nombre de jours de congés annuels	45 jours
F	-Nombre ARTT	8 jours
G	-Nombre jours d'appui aux jours de fériés	0 jours
H	-Nombre jours de congés - autre motif	0 jours
I	Nombre de jours travaillés comptabilisés	206 jours
J	Nombre d'heures hebdomadaires (format horaire)	38,44 heures
K	Nombre d'heures hebdomadaires (format décimal)	38,74 heures
L	Durée journalière comptabilisée (format décimal)	7,7 heures
M	-Temps de pause 20 min, non identifié clairement comme travail effectif	0,33 heures
N	Durée journalière effective (L-M)	7,42 heures
O	Durée annuelle comptabilisée (IxL)	1 596 heures
P	<i>Nombre de jours fériés considérés comme travail effectif</i>	8 jours
Q	-Nombre d'heures des jours fériés considérés comme travail effectif (PxN)	59 heures
R	-Temps de pause 20 min travail effectif * nb jours travaillés comptabilisés	68 heures
S	Durée annuelle effective (O-Q-R)	1 469 heures
T	Base légale	1 607 heures
U	Ecart par rapport à la durée légale	-124 heures

Source : Cour des comptes, d'après un exemple de calcul du temps de travail de l'université X

Ce simulateur intègre l'ensemble des règles de calcul du temps de travail applicables à la fonction publique et les dispositions en vigueur dans les universités en application de la circulaire n°2002-007 du 21 janvier 2002 relative aux obligations de service des personnels BIATSS et d'encadrement exerçant dans les services déconcentrés ou établissements relevant du MEN :

- Jours de fractionnement – ligne C : deux jours de fractionnement sont octroyés forfaitairement aux agents dans la majorité des universités. Ces jours sont intégrés au quota total des congés annuels des agents ;
- Jours fériés – lignes D et P :
Les jours fériés décomptés comme non travaillés sont inscrits ligne D et les jours fériés décomptés comme temps de travail effectif sont inscrits ligne P.

Exemple : une université calcule la base annuelle du temps de travail comme suit :
 $1\ 607 - (8 \text{ jours fériés} * 7 \text{ heures}) - (2 \text{ jours de fractionnement} * 7 \text{ heures}) = 1\ 537$
heures ;

- Congés annuels – ligne E ;
- ARTT – ligne F ;
- Autres congés – lignes G et H : exemple jours fériés complémentaires Outre-Mer
- Nombre de jours comptabilisés – ligne I : nombre de jours comptabilisés comme temps travaillé par l’université, déduction faite de tous les jours non travaillés et non déclarés comme travail effectif par ailleurs (exemple des jours fériés) ;
- Nombre d’heures hebdomadaires – ligne J : durée hebdomadaire au format horaire
- Nombre d’heures hebdomadaires – ligne K : durée hebdomadaire au format décimal (1 h et 30 min = 1,5 au format décimal) ;
- Durée journalière comptabilisée – ligne L : durée comptabilisée par l’université dans sa circulaire interne de gestion intégrant la pause de 20 minutes.
Précision pause 20 minutes : cette pause est considérée comme du temps de travail effectif lorsque l’agent doit rester à proximité de son poste de travail et être mobilisable à tout moment. Certaines universités accolent cette pause de 20 minutes à la pause méridienne ou ajoutent 20 minutes en fin de journée. Lorsque la notion de travail effectif n’est pas clairement identifiée, la Cour a déduit de la durée journalière comptabilisée 20 minutes, considérés alors comme temps non travaillé (ligne M et ligne R) ;
- Durée journalière effective – ligne N : temps de travail effectif, à disposition de l’employeur ;
- Durée annuelle comptabilisée – ligne O : base de la durée annuelle applicable à l’université telle qu’inscrite dans la circulaire de gestion, en application de la pause de 20 minutes, des jours de fractionnement et des jours fériés décomptés comme réellement non travaillés ou décomptés comme travail effectif.
- Temps de pause de 20 minutes * nombre de jours travaillés comptabilisés (ligne R) : calcul de la durée annuelle du temps de pause en fonction du nombre de jours travaillés comptabilisés
- Durée annuelle effective (ligne S) : durée annuelle calculée par la Cour en déduisant, si nécessaire, de la durée annuelle comptabilisée les jours fériés décomptés comme temps de travail effectif et la pause de 20 minutes décomptée à tort comme temps de travail effectif.
- Base légale 1 607h (ligne T) : la durée annuelle légale est de 1 607 heures. Les 14 heures correspondant aux deux jours de fractionnement ne sont pas déduites pour les raisons indiquées en partie 2.2.3 du rapport.

Journée de solidarité

Les réponses des universités ne sont pas toujours claires sur ce point. Plusieurs modalités sont appliquées dans les universités interrogées : soit la journée de solidarité est déduite du nombre de jours ARTT, soit 7 heures sont intégrées à la durée annuelle du temps de travail, soit tout simplement la journée de solidarité n'est pas déduite, ni des jours de congés ni des jours ARTT.

Option du cycle de travail retenu

Les universités peuvent proposer plusieurs options pour le temps de travail. L'option retenue par la Cour dans l'enquête, pour chaque université, est celle majoritairement choisie par les agents.

Définition du temps de travail comptabilisé et du temps de travail effectif

Dans le cadre du présent rapport, le temps de travail comptabilisé est défini comme la durée de travail en vigueur dans l'établissement, en application de ses circulaires internes de gestion, et qui peut comptabiliser à tort, selon les établissements, en application de la circulaire ministérielle de 2002, comme temps de travail effectif des jours fériés légaux, le temps de pause quotidien de 20 minutes et les deux jours de fractionnement.

Le temps de travail effectif se définit comme le temps durant lequel l'agent est effectivement à la disposition de son employeur. Le temps de pause de 20 minutes n'est pas toujours clairement défini comme du temps de travail effectif par les circulaires de temps de travail des établissements. La Cour a retenu les principes suivants pour déduire ou non la pause de 20 minutes de la durée de travail comptabilisée :

- Deux cas où la pause de 20 minutes n'est pas déduite de la durée hebdomadaire comptabilisée. La durée hebdomadaire effective est alors égale à la durée hebdomadaire comptabilisée :
 - Les universités ne l'appliquent pas, sauf en cas de durée quotidienne supérieure à six heures consécutives ;
 - Les universités prévoient un temps de pause de 20 minutes mais précisent que les agents restent à proximité de leur poste de travail et sont mobilisables à tout moment lors de cette pause.
- Un cas où la pause est déduite de la durée hebdomadaire comptabilisée. La durée effective est alors inférieure à la durée comptabilisée : le temps de pause de 20 minutes ne correspond pas à du travail réellement effectué et conduit, de fait, à une diminution de la durée journalière.

Nombre d'agents BIATSS des universités

66 universités ont transmis leur nombre d'agents BIATSS titulaires et non-titulaires. L'université de Picardie et l'université Paris-Cité n'ont pas transmis les données relatives aux ETPT. Les rapports des ordonnateurs annexés au compte financier 2022 des universités de Picardie et Paris-Cité précisent que le nombre de BIATSS est de, respectivement 998 et 2 618 ETPT. En tenant compte de ces données, le nombre total d'agents BIATSS des universités ayant répondu au questionnaire de la Cour est de 77 000 ETPT environ en 2022.

3- Les tableaux de synthèse

Tableau n° 13 : part des modalités du cadrage ministériel et des dispositifs locaux (jours de congés et durée journalière) dans la différence moyenne de 140 heures par rapport à la durée légale

		en heures	%
Cadrage ministériel - irrégularités	Jours fériés comptabilisés comme du temps de travail effectif	28	20%
	Pause 20 minutes	43	31%
	Jours de fractionnement	14	10%
Dispositifs locaux excédant le cadrage ministériel	Jours de congés et durée journalière en vigueur (en moyenne)	55	39%
Total		140	100%

Source : universités, retraitement Cour des comptes

En moyenne, la différence entre la durée annuelle moyenne du temps de travail en vigueur dans les 67 universités ayant répondu à l'enquête par rapport à la durée annuelle légale de 1 607 heures est de 140 heures. Cet écart de 140 heures s'explique par les modalités suivantes :

- En moyenne quatre jours fériés sont comptabilisés comme du temps de travail effectif (soit 28 heures), soit une part de 20% du différentiel (28/140),
- En moyenne, la pause de 20 minutes représente 43 heures,
- Les deux jours de fractionnement représentent 14 heures,
- En moyenne, 55 heures sont dues à un nombre de jours de congés trop élevé et une durée journalière trop faible.

Tableau n° 14 : calcul du temps de travail des 67 universités – durée annuelle effective en heures, écart aux 1 607h (en heures) et déficit en ETPT

Libellé université	Durée annuelle comptabilisée	Différence par rapport à la durée légale	Durée annuelle effective	Différence par rapport à la durée légale	Déficit en ETPT
Aix-Marseille Université	1 528	-79	1 463	-144	-310
CY Cergy Paris Université	1 551	-56	1 551	-56	-30
Le Mans Université	1 571	-36	1 460	-147	-47
Nantes Université	1 593	-14	1 466	-141	-160
Sorbonne Université	1 596	-11	1 469	-138	-259
Université Bretagne Sud	1 503	-104	1 481	-126	-39
Université Claude Bernard Lyon 1	1 534	-73	1 534	-73	-74
Université Clermont Auvergne	1 528	-79	1 462	-145	-130
Université Côté d'Azur	1 474	-133	1 401	-206	-176
Université d'Angers	1 546	-61	1 479	-128	-49
Université d'Artois	1 606	-1	1 478	-129	-39
Université d'Avignon	1 539	-68	1 495	-112	-24
Université de Bordeaux	1 523	-85	1 523	-85	-138
Université de Bordeaux Montaigne	1 518	-89	1 450	-157	-48
Université de Bourgogne	1 575	-32	1 463	-144	-111
Université de Bretagne Occidentale	1 540	-67	1 429	-178	-107
Université de Caen	1 532	-75	1 473	-134	-90
Université de Corse Pasquale Paoli	1 561	-46	1 487	-120	-24
Université de Franche-Comté	1 558	-49	1 469	-138	-83
Université de Guyane	1 478	-130	1 412	-195	-19
Université de Haute-Alsace	1 583	-25	1 463	-144	-35
Université de la Nouvelle-Calédonie	1 517	-90	1 517	-90	-6
Université de la Polynésie Française	1 588	-19	1 516	-91	-6
Université de La Réunion	1 493	-114	1 493	-114	-59
Université de La Rochelle	1 566	-41	1 512	-95	-29
Université de Lille	1 605	-2	1 545	-62	-133
Université de Limoges	1 445	-162	1 445	-162	-73
Université de Lorraine	1 569	-38	1 511	-96	-181
Université de Montpellier	1 531	-76	1 485	-122	-162
Université de Montpellier 3	1 457	-150	1 392	-215	-82
Université de Nîmes	1 535	-72	1 475	-132	-12
Université de Pau et des Pays de l'Adour	1 488	-119	1 488	-119	-49
Université de Perpignan	1 507	-100	1 397	-210	-56
Université de Poitiers	1 519	-88	1 504	-103	-77
Université de Reims Champagne-Ardenne	1 593	-14	1 593	-14	-9

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI
DES SUITES DU REFERE DU 19 SEPTEMBRE 2019

Libellé université	Durée annuelle comptabilisée	Différence par rapport à la durée légale	Durée annuelle effective	Différence par rapport à la durée légale	Déficit en ETPT
Université de Rennes	1 455	-152	1 455	-152	-138
Université de Rennes 2	1 497	-111	1 373	-234	-96
Université de Rouen	1 485	-122	1 485	-122	-77
Université de Strasbourg	1 493	-115	1 493	-115	-185
Université de Toulon	1 575	-32	1 463	-144	-41
Université de Toulouse Capitole	1 513	-94	1 447	-160	-58
Université de Toulouse II Jean Jaurès	1 524	-83	1 352	-255	-137
Université de Toulouse III Paul Sabatier	1 598	-9	1 493	-114	-116
Université de Tours	1 543	-64	1 478	-129	-84
Université des Antilles	1 568	-40	1 508	-100	-26
Université d'Évry-Val-d'Essonne	1 568	-40	1 441	-166	-44
Université d'Orléans	1 582	-25	1 456	-151	-75
Université du Littoral Côte d'Opale	1 600	-7	1 472	-135	-42
Université Grenoble Alpes	1 570	-37	1 444	-163	-263
Université Gustave Eiffel	1 553	-54	1 486	-121	-55
Université Jean Moulin Lyon 3	1 566	-42	1 499	-108	-44
Université Jean-Monnet (St Etienne)	1 546	-61	1 479	-128	-50
Université Le Havre	1 599	-8	1 471	-136	-32
Université Lumière Lyon 2	1 493	-115	1 493	-115	-59
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	1 547	-60	1 421	-186	-139
Université Paris 8 - Vincennes - Saint-Denis	1 491	-116	1 368	-239	-102
Université Paris Dauphine-PSL	1 578	-29	1 451	-156	-50
Université Paris Nanterre	1 533	-74	1 408	-199	-113
Université Paris Saclay	1 539	-68	1 414	-193	-205
Université Paris-Est Créteil	1 485	-122	1 420	-187	-128
Université Paris-Panthéon Assas	1 553	-55	1 500	-107	-27
Université Picardie Jules Verne	1 492	-115	1 425	-182	0
Université Polytechnique des Hauts-de-France	1 595	-12	1 468	-139	-47
Université Savoie Mont Blanc	1 511	-96	1 511	-96	-35
Université Sorbonne Nouvelle	1 588	-19	1 483	-124	-503
Université Sorbonne Paris Nord	1 443	-164	1 377	-230	-117
Université Versailles Saint-Quentin	1 568	-40	1 508	-100	-33

Source : Cour des comptes, d'après les réponses des universités au questionnaire de l'enquête sur le suivi des suites du référé S2010-2270 du 19 septembre 2019 relatif à la non application de la durée annuelle légale du temps de travail des personnels BIATSS

Note : le déficit en ETPT concerne les agents BIATSS titulaires et non titulaires, les universités appliquant les mêmes modalités de cycles de travail à ces deux populations. Le déficit en ETPT est calculé comme suit : [(différence entre durée annuelle effective - 1 607h) * nombre d'ETPT des agents BIATSS titulaires et non titulaires 2022] / 1607h. L'université Picardie Jules Verne n'a pas transmis les données ETPT 2022, le déficit n'est ainsi pas calculé

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI
DES SUITES DU REFERE DU 19 SEPTEMBRE 2019

Tableau n° 15 : nombre de jours de congés, nombre de jours travaillés comptabilisés et nombre de jours travaillés effectifs

Libellé université	Nombre jours annuels - week-ends A	Nombre de jours de congés B	Nombre de jours fériés considérés comme non travaillés C	Nombre de jours travaillés comptabilisés D = A-B-C	Nombre de jours fériés considérés comme travail effectif E	Nombre de jours travaillés effectifs F = D-E
Aix-Marseille Université	261	58	8	195	0	195
CY Cergy Paris Université	261	52	8	201	0	201
Le Mans Université	261	57,5	3	200,5	6	194,5
Nantes Université	261	52,5	0	208,5	8	200,5
Sorbonne Université	261	55	0	206	8	198
Université Bretagne Sud	261	52	5	204	3	201
Université Claude Bernard Lyon 1	261	48,5	8	204,5	0	204,5
Université Clermont Auvergne	261	51	8	202	0	202
Université Côté d'Azur	261	53	7	201	1	200
Université d'Angers	261	50,5	8	202,5	0	202,5
Université d'Artois	261	56	0	205	8	197
Université d'Avignon	261	51	2	208	6	202
Université de Bordeaux	261	50	8	203	0	203
Université de Bordeaux Montaigne	261	47	8	206	0	206
Université de Bourgogne	261	49	2	210	6	204
Université de Bretagne Occidentale	261	49	2	210	6	204
Université de Caen	261	56	0	205	8	197
Université de Corse Pasquale Paoli	261	29	9	223	0	223
Université de Franche-Comté	261	54	5	202	3	199
Université de Guyane	261	53	11	197	0	197
Université de Haute-Alsace	261	49	1	211	7	204
Université de la Nouvelle-Calédonie	261	48	8	205	0	205
Université de la Polynésie Française	261	34	11	216	0	216
Université de La Réunion	261	60	8	193	0	193
Université de La Rochelle	261	54	1	206	7	199
Université de Lille	261	47	0	214	8	206
Université de Limoges	261	56	8	197	0	197
Université de Lorraine	261	47	0	214	8	206
Université de Montpellier	261	58	2	201	6	195
Université de Montpellier 3	261	58	8	195	0	195
Université de Nîmes	261	55	0	206	8	198
Université de Pau et des Pays de l'Adour	261	55	8	198	0	198
Université de Perpignan	261	57	2	202	6	196
Université de Poitiers	261	52,5	6	202,5	2	200,5
Université de Reims Champagne-Ardenne	261	43	8	210	0	210

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI
DES SUITES DU REFERE DU 19 SEPTEMBRE 2019

Libellé université	Nombre jours annuels - week-ends A	Nombre de jours de congés B	Nombre de jours fériés considérés comme non travaillés C	Nombre de jours travaillés comptabilisés D = A-B-C	Nombre de jours fériés considérés comme travail effectif E	Nombre de jours travaillés effectifs F = D-E
Université de Rennes	261	50	8	203	0	203
Université de Rennes 2	261	56	0	205	8	197
Université de Rouen	261	55	8	198	0	198
Université de Strasbourg	261	54	8	199	0	199
Université de Toulon	261	58	2	201	6	195
Université de Toulouse Capitole	261	53	8	200	0	200
Université de Toulouse II Jean Jaurès	261	60	0	201	8	193
Université de Toulouse III Paul Sabatier	261	54	3	204	5	199
Université de Tours	261	56	8	197	0	197
Université des Antilles	261	52	0	209	8	201
Université d'Évry-Val-d'Essonne	261	52	0	209	8	201
Université d'Orléans	261	59	0	202	8	194
Université du Littoral Côte d'Opale	261	50,5	0	210,5	8	202,5
Université Grenoble Alpes	261	53	0	208	8	200
Université Gustave Eiffel	261	50	8	203	0	203
Université Jean Moulin Lyon 3	261	51	8	202	0	202
Université Jean-Monnet (St Etienne)	261	50	8	203	0	203
Université Le Havre	261	43	0	218	8	210
Université Lumière Lyon 2	261	54	8	199	0	199
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	261	50	0	211	8	203
Université Paris 8 - Vincennes - Saint-Denis	261	51	0	210	8	202
Université Paris Dauphine-PSL	261	57	0	204	8	196
Université Paris Nanterre	261	52	0	209	8	201
Université Paris Saclay	261	52	0	209	8	201
Université Paris-Est Créteil	261	56	8	197	0	197
Université Paris-Panthéon Assas	261	52	2	207	7	200
Université Picardie Jules Verne	261	51	8	202	0	202
Université Polytechnique des Hauts-de-France	261	60	0	201	8	193
Université Savoie Mont Blanc	261	47	8	206	0	206
Université Sorbonne Nouvelle	261	54	3	204	5	199
Université Sorbonne Paris Nord	261	54	8	199	0	199
Université Versailles Saint-Quentin	261	52	0	209	8	201

Source : Cour des comptes, d'après les réponses des universités au questionnaire de l'enquête sur le suivi des suites du référentiel S2010-2270 du 19 septembre 2019 relatif à la non application de la durée annuelle légale du temps de travail des personnels BIATSS

Tableau n° 16 : nombre de jours de congés et durée effective du temps de travail (en heures)

Libellé université	Nombre total de jours de congés	Durée journalière effective	Durée hebdomadaire effective
Aix-Marseille Université	58	7,50	37,52
CY Cergy Paris Université	52	7,72	38,58
Le Mans Université	57,5	7,50	37,52
Nantes Université	52,5	7,31	36,55
Sorbonne Université	55	7,42	37,09
Université Bretagne Sud	52	7,37	36,83
Université Claude Bernard Lyon 1	48,5	7,50	37,50
Université Clermont Auvergne	51	7,24	36,18
Université Côte d'Azur	53	7,00	35,02
Université d'Angers	50,5	7,30	36,52
Université d'Artois	56	7,50	37,52
Université d'Avignon	51	7,40	37,00
Université de Bordeaux	50	7,50	37,50
Université de Bordeaux Montaigne	47	7,00	35,02
Université de Bourgogne	49	7,17	35,85
Université de Bretagne Occidentale	49	7,00	35,02
Université de Caen	56	7,40	37,00
Université de Corse Pasquale Paoli	29	6,67	33,35
Université de Franche-Comté	54	7,38	36,92
Université de Guyane	53	7,17	35,85
Université de Haute-Alsace	49	7,17	35,85
Université de la Nouvelle-Calédonie	48	7,40	37,00
Université de la Polynésie Française	34	7,02	35,10
Université de La Réunion	60	7,73	38,67
Université de La Rochelle	54	7,60	38,00
Université de Lille	47	7,50	37,50
Université de Limoges	56	7,33	36,67
Université de Lorraine	47	7,33	36,67
Université de Montpellier	58	7,62	38,08
Université de Montpellier 3	58	7,14	35,70
Université de Nîmes	55	7,45	37,25
Université de Pau et des Pays de l'Adour	55	7,52	37,58
Université de Perpignan	57	7,13	35,65
Université de Poitiers	52,5	7,50	37,50
Université de Reims Champagne-Ardenne	43	7,58	37,92

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI
DES SUITES DU REFERE DU 19 SEPTEMBRE 2019

Libellé université	Nombre total de jours de congés	Durée journalière effective	Durée hebdomadaire effective
Université de Rennes	50	7,17	35,83
Université de Rennes 2	56	6,97	34,85
Université de Rouen	55	7,50	37,50
Université de Strasbourg	54	7,50	37,50
Université de Toulon	58	7,50	37,52
Université de Toulouse Capitole	53	7,24	36,18
Université de Toulouse II Jean Jaurès	60	7,00	35,02
Université de Toulouse III Paul Sabatier	54	7,50	37,52
Université de Tours	56	7,50	37,52
Université des Antilles	52	7,50	37,50
Université d'Évry-Val-d'Essonne	52	7,17	35,85
Université d'Orléans	59	7,50	37,52
Université du Littoral Côte d'Opale	50,5	7,27	36,35
Université Grenoble Alpes	53	7,22	36,10
Université Gustave Eiffel	50	7,32	36,60
Université Jean Moulin Lyon 3	51	7,42	37,10
Université Jean-Monnet (St Etienne)	50	7,29	36,43
Université Le Havre	43	7,27	36,35
Université Lumière Lyon 2	54	7,50	37,50
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	50	7,00	35,01
Université Paris 8 - Vincennes - Saint-Denis	51	6,77	33,85
Université Paris Dauphine-PSL	57	7,40	37,02
Université Paris Nanterre	52	7,00	35,02
Université Paris Saclay	52	7,04	35,18
Université Paris-Est Créteil	56	7,21	36,05
Université Paris-Panthéon Assas	52	7,50	37,50
Université Picardie Jules Verne	51	7,05	35,27
Université Polytechnique des Hauts-de-France	60	7,60	38,02
Université Savoie Mont Blanc	47	7,33	36,67
Université Sorbonne Nouvelle	54	7,45	37,27
Université Sorbonne Paris Nord	54	6,92	34,60
Université Versailles Saint-Quentin	52	7,50	37,50
MOYENNE	52	7	36,58

Source : Cour des comptes, d'après les réponses des universités au questionnaire de l'enquête sur le suivi des suites du référé S2010-2270 du 19 septembre 2019 relatif à la non application de la durée annuelle légale du temps de travail des personnels BIATSS

Tableau n° 17 : temps de pause 20 minutes décompté comme temps non travaillé par la Cour et durée annuelle effective corrigée des 20 minutes (en nombre d'heures annuelles)

Libellé université	Temps de pause 20 min considéré comme temps non travaillé (pause 20min*nb jours travaillés comptabilisés) A	Durée annuelle effective - calcul enquête B	Durée annuelle effective corrigée des 20 min A+B
Aix-Marseille Université	64	1463	1528
CY Cergy Paris Université	0	1551	1551
Le Mans Université	66	1460	1526
Nantes Université	69	1466	1534
Sorbonne Université	68	1469	1537
Université Bretagne Sud	0	1481	1481
Université Claude Bernard Lyon 1	0	1534	1534
Université Clermont Auvergne	66	1462	1528
Université Côte d'Azur	66	1401	1467
Université d'Angers	67	1479	1546
Université d'Artois	68	1478	1546
Université d'Avignon	0	1495	1495
Université de Bordeaux	0	1523	1523
Université de Bordeaux Montaigne	68	1450	1518
Université de Bourgogne	69	1463	1532
Université de Bretagne Occidentale	69	1429	1498
Université de Caen	0	1473	1473
Université de Corse Pasquale Paoli	74	1487	1561
Université de Franche-Comté	67	1469	1536
Université de Guyane	65	1412	1478
Université de Haute-Alsace	70	1463	1532
Université de la Nouvelle-Calédonie	0	1517	1517
Université de la Polynésie Française	71	1516	1588
Université de La Réunion	0	1493	1493
Université de La Rochelle	0	1512	1512
Université de Lille	0	1545	1545
Université de Limoges	0	1445	1445
Université de Lorraine	0	1511	1511
Université de Montpellier	0	1485	1485
Université de Montpellier 3	64	1392	1457
Université de Nîmes	0	1475	1475
Université de Pau et des Pays de l'Adour	0	1488	1488
Université de Perpignan	67	1397	1464
Université de Poitiers	0	1504	1504
Université de Reims Champagne-Ardenne	0	1593	1593

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI
DES SUITES DU REFERE DU 19 SEPTEMBRE 2019

Libellé université	Temps de pause 20 min considéré comme temps non travaillé (pause 20min*nb jours travaillés comptabilisés) A	Durée annuelle effective - calcul enquête B	Durée annuelle effective corrigée des 20 min A+B
Université de Rennes	0	1455	1455
Université de Rennes 2	68	1373	1441
Université de Rouen	0	1485	1485
Université de Strasbourg	0	1493	1493
Université de Toulon	66	1463	1530
Université de Toulouse Capitole	66	1447	1513
Université de Toulouse II Jean Jaurès	117	1352	1468
Université de Toulouse III Paul Sabatier	67	1493	1561
Université de Tours	65	1478	1543
Université des Antilles	0	1508	1508
Université d'Évry-Val-d'Essonne	69	1441	1510
Université d'Orléans	67	1456	1522
Université du Littoral Côte d'Opale	69	1472	1542
Université Grenoble Alpes	69	1444	1513
Université Gustave Eiffel	67	1486	1553
Université Jean Moulin Lyon 3	67	1499	1566
Université Jean-Monnet (St Etienne)	67	1479	1546
Université Le Havre	72	1471	1543
Université Lumière Lyon 2	0	1493	1493
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	70	1421	1491
Université Paris 8 - Vincennes - Saint-Denis	69	1368	1437
Université Paris Dauphine-PSL	67	1451	1519
Université Paris Nanterre	69	1408	1477
Université Paris Saclay	69	1414	1483
Université Paris-Est Créteil	65	1420	1485
Université Paris-Panthéon Assas	0	1500	1500
Université Picardie Jules Verne	67	1425	1492
Université Polytechnique des Hauts-de-France	66	1468	1534
Université Savoie Mont Blanc	0	1511	1511
Université Sorbonne Nouvelle	67	1483	1551
Université Sorbonne Paris Nord	66	1377	1443
Université Versailles Saint-Quentin	0	1508	1508
MOYENNE	43	1 467	1 511

Source : Cour des comptes, d'après les réponses des universités au questionnaire de l'enquête sur le suivi des suites du référé S2010-2270 du 19 septembre 2019 relatif à la non application de la durée annuelle légale du temps de travail des personnels BIATSS

Note : renvoi à l'annexe n°5 – explications sur les modalités de prise en compte de la pause de 20 minutes

Annexe n° 3. exemples d'initiatives pour se rapprocher de la durée légale

1- L'université de Lille

La fusion des trois universités publiques lilloises le 1^{er} janvier 2018⁷⁴ s'est accompagnée d'une nouvelle définition du temps de travail des personnels BIATSS. Cette démarche est intervenue alors que l'université lilloise fusionnée faisait face dès sa création à de grandes difficultés financières, pointées par la Cour dans son rapport annuel 2019 et qui ont conduit à l'adoption en juillet 2019 d'un plan de retour à l'équilibre.

La nouvelle définition du temps de travail des personnels BIATSS, qui visait à s'aligner sur les dispositions de la circulaire n°2002-007 du 21 janvier 2002, s'est notamment traduite par une réduction du nombre de jours de congés de trois jours. Cette réduction ne s'est pas accompagnée d'une compensation financière spécifique, même si l'université a adopté dès juillet 2019 une cartographie des emplois BIATSS permettant d'harmoniser leur régime indemnitaire.

Un alignement du nombre de jours de congés sur les dispositions de la circulaire de 2002

Pour l'année universitaire 2017/2018, le temps de travail des personnels BIATSS des trois universités continuait à être celui de l'établissement d'origine des agents, les règles étant différentes d'une université à l'autre.

Pour l'année universitaire 2018/2019, les dispositions ont été harmonisées en prenant en compte la disposition la « mieux-disant » concernant la volumétrie du nombre de jours de congés, soit 50 jours pour un horaire hebdomadaire de 37h30, conformément aux engagements pris lors des discussions préalables à la fusion⁷⁵. Toutefois, il est vite apparu que cette volumétrie n'était pas en conformité avec la circulaire ministérielle n°2002-007 du 21 janvier 2002 et, dans un contexte de situation financière tendue, la décision a été prise de modifier rapidement ces nouvelles règles de gestion du temps de travail en revenant à 45 jours de congés plus deux jours de fractionnement, qui était la volumétrie appliquée dans l'une des trois universités fusionnées.

C'est ainsi qu'une réduction du nombre de jours de congés de trois jours a été appliquée à compter de la rentrée 2019 et généralisée à la rentrée 2020 en englobant les personnels affectés au Service Commun de Documentation (SCD).

Une régularisation des modalités de la pause de 20 minutes

À l'université de Lille 1, la pause de 20 minutes pouvait être incluse dans la pause méridienne ; à l'université de Lille 3, la pratique, pour certains agents, était d'accoler cette pause en début ou fin de journée. Il a été mis fin à ces pratiques après la fusion. Dans le cadre des nouvelles dispositions relatives au temps de travail post-fusion, il est précisé que la pause quotidienne de 20 minutes ne peut être incluse dans la pause méridienne, que cette pause est

⁷⁴ L'université de Lille a été créée par le décret n° 2017-1329 du 11 septembre 2017 par la fusion des trois universités Lille 1, Lille 2 et Lille 3 à compter du 1^{er} janvier 2018.

⁷⁵ Ce régime correspondait à celui en vigueur à l'université de Lille 3 (1 515 heures). Il était plus favorable que celui de l'université de Lille 1 (1 518 heures) et de Lille 2 (1 530 heures et 40 minutes).

incluse dans le temps de travail journalier, celui-ci s’entendant comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur, et qu’elle ne peut être prise à l’ouverture ou à la clôture de la journée.

2- L’université de Bordeaux

En 2014, à la création de la nouvelle université de Bordeaux, par regroupement des universités Bordeaux 1, Bordeaux 2 Segalen et Bordeaux 4, de l’Institut d’études politiques (IEP - Sciences Po Bordeaux) et de l’Institut Polytechnique de Bordeaux (IPB), la nouvelle définition des horaires de travail applicables aux personnels BIATSS a été établie en faisant converger les établissements vers une position médiane reposant sur 45 jours de congés, deux jours de fractionnement et 3 jours ARTT, soit au total 50 jours de congés (contre 47 jours à l’ex Université Bordeaux 1, 49,5 jours à l’ex Université Bordeaux 2 et 58 jours à l’ex Université Bordeaux 4). Selon l’université de Bordeaux, cette nouvelle définition des horaires de travail a permis de réaliser un premier « gain » de 73 ETP, soit 116 585 heures par an.

Tableau n° 18 : les temps de travail antérieurs à la fusion dans les trois établissements

	U. Bdx 1	U. Bdx S	U. Bdx 4	U. Bdx
	<i>Etat avant fusion</i>			
Temps travail hebdomadaire (en heures)	37h	36h15	36h40	37h30
Droits à congés annuel (en jour)	47	49,5	58	50
	<i>Impact fusion</i>			
Temps travail hebdomadaire (en heures)	+0h30	+1h15	+0h50	
Droits à congés annuel (en jour)	-3	-0,5	+8	
Impact en heure par agent	5	62	99	
ETP BIATSS	800	910	570	
Impact total en heure	4 000	55 965	56 620	
Correspondance ETP	116 585			
	73			

Source : Université de Bordeaux

3- L’université Toulouse 3 Paul Sabatier

Lors de son contrôle de l’université Toulouse 3 Paul Sabatier (exercices 2011-2015) finalisé en juillet 2017, la Cour avait relevé un temps de travail des BIATSS nettement inférieur à la durée légale (à hauteur de 235 heures par agent et par an) et même inférieur au dispositif prévu par la circulaire de 2002.

Le régime du temps de travail des personnels BIATSS a connu depuis lors des évolutions.

L’université se trouvait dans une situation financière délicate. Dans le cadre de son retour à l’équilibre financier, l’établissement a adopté le *Pacte de développement* présenté à toutes les instances en 2016 et destiné à rétablir la trajectoire financière. Ce retour à l’équilibre a induit, entre autres, un gel d’emplois, notamment BIATSS, et une réflexion profonde sur le plan organisationnel. C’est dans ce contexte difficile et après trois ans d’efforts que

l'établissement a revu en 2019, dans le cadre de son *Agenda social*⁷⁶, la mise en œuvre du temps de travail afin de se mettre en conformité avec la réglementation et s'est engagé dans une revalorisation indemnitaire pour renforcer son attractivité.

L'augmentation de la durée hebdomadaire de travail couplée, selon l'option choisie, à une réduction du nombre de jours de congés, a permis de réduire l'écart à la durée légale du temps de travail. Cet écart est passé de 235 heures par agent et par an avant 2019 à 114 heures actuellement dans le cadre de l'option 1 (Cf. tableau ci-dessous).

L'écart à la règle demeure néanmoins car l'établissement s'est appuyé, en vue de sa mise en conformité avec la réglementation du temps de travail des personnels BIATSS, sur la circulaire ministérielle n°2002-007 du 21 janvier 2002, notamment pour la définition du travail effectif (comptabilisation des jours fériés légaux comme du temps de travail effectif lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, temps de pause quotidien de 20 minutes considéré comme étant inclus dans les obligations de service quotidiennes des personnels, prise en compte forfaitaire et systématique des jours de fractionnement).

La nouvelle organisation du temps de travail a donc permis à l'université de se rapprocher de la durée légale annuelle des 1 607 heures sans toutefois permettre de l'atteindre compte tenu des dispositions de la circulaire ministérielle de 2002.

Tableau n° 19 : l'évolution des régimes de temps de travail avant et après 2019

	Régime avant 2019	Organisation du temps de travail depuis 2019		
		Option 1	Option 2	Option 3
Jours congés	55	55	50	45
Heures/jour (20 minutes de pause comprise)	7h20	7h50	7h39	7h28
Heures/semaine	36h40	39h10	38h15	37h20

Source : Université Toulouse 3 Paul Sabatier

4- L'université de Limoges

Dans le cadre du régime du temps de travail en vigueur à l'université de Limoges, les agents disposent de 54 jours de congés, auxquels s'ajoutent deux jours de fractionnement. Ce nombre de jours de congés, couplé avec une durée journalière effective de 7,33 heures, aboutit selon la Cour à une durée annuelle de temps de travail de 1 445 heures (Cf. tableau ci-dessous), inférieure à la durée légale de 1 607 heures.

⁷⁶ L'*Agenda social* comporte une série de mesures relatives aux ressources humaines intégrant trois volets : le régime indemnitaire et le repyramidage des postes, la charte des contractuels, l'organisation et les conditions de travail.

Tableau n° 20 : temps de travail à l'université de Limoges

Nombre de jours annuels	365
-Nombre de jours de week-ends	104
-Nombre de jours de fractionnement	2
-Nombre de jours fériés considérés comme non travaillés	8
-Nombre de jours de congés annuels	45
-Nombre ARTT	10
Nombre de jours travaillés comptabilisés	197
Durée journalière effective - format décimal	7,73
Durée annuelle effective	1 445
Durée légale	1 607
Différence par rapport à la durée légale	-162

Source : Cour des comptes sur la base des éléments transmis par l'université de Limoges

Cette situation trouve son origine dans les modalités de mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) au sein de l'université de Limoges par le biais d'un accord en date du 13 mai 2002, encore en vigueur aujourd'hui. Le contingent de congés et les cycles horaires de travail applicables en raison de la décision prise par le Président de l'université de Limoges le 29 mars 2002 rendent, en effet, mathématiquement impossible le respect de la durée légale de travail de 1 607 heures.

Pendant de nombreuses années, le sujet du temps de travail n'a pas été abordé au sein de l'université de Limoges. À la suite de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui stipule que la durée de travail effectif des agents de l'État est celle fixée par le code du travail et que le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, et du constat de non-respect de la durée légale formulé par la Cour dans son rapport de suivi sur l'université de Limoges en date du 6 janvier 2021, l'université a engagé, à partir de 2021, un chantier sur le temps de travail.

Elle élabore actuellement une charte sur le temps de travail tant des personnels enseignants que des personnels BIATSS. Ce travail fait l'objet d'une large concertation dans le cadre du dialogue social.

Les organisations syndicales revendiquant le respect des dispositions figurant dans la circulaire ministérielle de 2002, la seule avancée que l'administration a pu acter dans le cadre des négociations en cours, c'est que le nombre de congés correspondant au cycle de travail le plus répandu dans l'établissement, à savoir 56 jours de congés pour le cycle de 36 h 40 hebdomadaires ne constitue plus un bloc indissociable mais soit bien fractionné en :

- 45 jours de congés ;
- 9 jours de RTT sur lesquelles les règles relatives à l'absentéisme pourront être impactées ;
- 2 jours de fractionnement.

Par souci de cohérence au regard de l'ensemble de la communauté universitaire, l'université de Limoges a décidé de ne pas dissocier la question du temps de travail des personnels BIATSS de celle des personnels enseignants. C'est pourquoi l'université s'est

emparée de la question des sous-services constatés dans le cadre de la gestion du service statutaire des enseignants-chercheurs et enseignants du second degré. Elle a complètement refondu son référentiel d'équivalence horaires. Par ailleurs, elle a utilisé la réforme du RIPEC pour en faire un levier d'action permettant le respect de la durée légale de travail par les enseignants-chercheurs, dans la mesure où pour bénéficier des trois composantes de ce nouveau régime indemnitaire (C1, C2, C3), il est exigé que le service statutaire des potentiels bénéficiaires soit complet.

S'agissant du temps de travail des personnels BIATSS, l'objectif de l'université est, sans revenir sur les 45 jours de congés annuels, de faire évoluer, selon une trajectoire pluriannuelle, le cycle de travail le plus utilisé de 36h40 vers une durée de 40 heures de travail hebdomadaire. Cette évolution serait couplée à des revalorisations indemnitaires dans le cadre du RIFSEEP.

5- Le cas de l'université de Reims Champagne-Ardenne

Un alignement vers les 1 607 heures couplé à une revalorisation indemnitaire

Le temps de travail des BIATSS au sein de l'université Reims Champagne-Ardenne (URCA) est resté régi jusqu'en septembre 2022 par un accord en date du 28 janvier 2002 qui déclinait à l'URCA la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Depuis le 1^{er} septembre 2022, un nouvel arrêté relatif au temps de travail est en application au sein de l'université Reims Champagne Ardenne. Cet arrêté résulte d'un travail de concertation mené avec les organisations syndicales, dans le cadre des lignes directrices de gestion de l'établissement en matière de rémunération et d'indemnitaire. Un accord-cadre sur le temps de travail a été adopté.

Les objectifs de cet accord sont notamment de « *respecter l'obligation légale en matière de temps de travail à 1 607 heures (...) tout en offrant des leviers pour améliorer la rémunération des agents de l'université* » et ainsi « *renforcer l'attractivité* » de cette dernière.

Compte tenu des dispositions de la circulaire ministérielle de 2002, et des ambiguïtés qu'elles génèrent, il a été complexe pour l'URCA de proposer des dispositions s'écartant de cette circulaire.

L'université a diligenté une étude spécifique sur le temps de travail à l'URCA auprès d'un cabinet de conseil spécialisé dans le domaine de l'action publique. Le rapport d'expertise rendu met en avant que le dispositif de janvier 2002 n'est pas conforme aux règles régissant le temps de travail dans la fonction publique. Ce rapport a fait l'objet d'une présentation et d'échanges avec les organisations syndicales.

La période de la crise du COVID a également été un révélateur des imprécisions que comportait l'accord du 28 janvier 2002 et de leur caractère potentiellement pénalisant, car source d'iniquité entre les agents.

Ainsi, l'accord du 28 janvier 2002 prévoyait 55 jours de congés, mais au sein de de ces 55 jours, étaient intégrés trois jours fériés, ce qui ramenait en réalité le nombre de jours de congés à 52. En effet, les 55 jours de congés incluaient le 1^{er} janvier, le 15 août et le 25 décembre pour lesquels les agents devaient poser un jour de congés parce qu'inclus dans des périodes de fermeture. Cette obligation de poser des congés pour des jours fériés créait de la confusion et de l'incompréhension auprès des agents, notamment nouveaux entrants dans l'établissement.

Lors de la crise sanitaire et des différentes périodes de confinement, des agents ont été placés en autorisation spéciales d'absence (ASA), soit parce que leurs activités ne pouvaient être exercées en télétravail, soit pour des raisons médicales. Comme l'accord de 2002 ne distinguait pas les différents congés accordés aux agents, et notamment les jours de réduction du temps de travail (RTT), alors même que la nature juridique de ces congés est différente, cela rendait difficile pour l'établissement l'application de la réglementation en matière de réduction de droits à RTT en cas d'absence pour raison de santé. Cela a conduit à des situations d'iniquité pendant la période de confinement entre mars et mai 2020. Afin de contourner cette difficulté, il a été décidé d'imposer à tous une période de fermeture administrative pendant les vacances d'avril 2020. Ainsi, tous les agents devaient poser cinq jours de congés, même ceux en ASA. Par ailleurs, pour les personnels placés en ASA, une réduction de jours RTT a été opérée.

Dans le cadre du nouvel accord sur le temps de travail, tous les personnels nouvellement recrutés sont soumis à un régime de congés annuels à 43 jours, ce qui combiné à une durée journalière effective de 7,58 heures en format décimal, permet d'atteindre une durée annuelle de 1 593 heures⁷⁷.

Il subsiste un régime dérogatoire de congés à 52 jours pour lequel les agents étant déjà dans l'établissement avant l'adoption le 13 juillet 2022 du nouvel arrêté relatif au temps de travail, peuvent opter, sans augmentation de leur rémunération. La durée annuelle effective dans le cadre de ce régime dérogatoire est de 1 538 heures ; elle présente un écart de 68,62 heures par rapport à la durée légale de 1 607 heures.

En revanche, les agents optant pour 43 jours de congés bénéficient d'une revalorisation indemnitaire équivalente à deux fois le montant prévu pour le rachat de jours de congés placés sur un CET (soit 202,50 € brut par mois pour un agent catégorie A, 135 € brut par mois pour un catégorie B et 112,50 € brut par mois pour un catégorie C)⁷⁸.

L'arrêté du 1^{er} septembre 2022 distingue désormais clairement entre les jours de congés annuels et les jours de réduction du temps de travail.

⁷⁷ La différence avec la durée légale de 1 607 heures résulte du fait que l'université a déduit forfaitairement les deux jours de fractionnement de la durée légale à raison de 7 heures par jour (soit $1\ 607 - 14 = 1\ 593$ heures) en application de la circulaire de 2002. La Cour retient quant à elle comme base de ses analyses la durée légale de 1 607 heures.

⁷⁸ Le calcul pour un agent de catégorie A est le suivant : 9 jours de congés x (2x135 € brut correspondant au montant prévu pour le rachat des jours placés sur un CET) / 12 = 202,50 €.

Tableau n° 21 : temps de travail à l'URCA

	Régime de temps de travail dérogatoire (52 jours de congés)	Régime temps de travail applicable à compter du 1er septembre 2022 (43 jours de congés)
Nombre de jours annuels	365	365
-Nombre de jours de week-ends	104	104
-Nombre de jours de fractionnement	2	2
-Nombre de jours fériés considérés comme non travaillés	8	8
-Nombre de jours de congés annuels	25	25
-'Nombre ARTT	25	16
Nombre de jours travaillés	201	210
Durée journalière effective	7,58	7,58
Durée annuelle effective	1524	1593
Durée légale	1 607	1 607
Différence par rapport à la durée légale	-82,62	-14,36

Source : Cour des comptes sur la base des documents URCA

Une approche incitative : un dispositif avec droit d'option

Comme indiqué *supra*, il subsiste un régime dérogatoire de congés à 52 jours pour lequel les agents étant déjà dans l'établissement avant l'adoption le 13 juillet 2022 du nouvel arrêté relatif au temps de travail, peuvent opter, sans augmentation de leur rémunération. À terme, ce régime dérogatoire à vocation à disparaître.

Au 1er septembre 2022, 1 011 agents étaient concernés par un droit d'option, le nouveau régime de congés à 43 jours s'appliquant d'office aux nouveaux entrants. Sur ces 1 011 agents, 80 % ont exercé leur droit d'option, répartis comme suit :

- 42,3% ont choisi le régime de congés à 43 jours.
- 57,7% ont choisi le régime de congés à 52 jours.

À ce stade, le régime à 43 jours a été choisi davantage par les agents contractuels que les agents titulaires, par les hommes plus que les femmes et enfin, par les agents de catégories A et B plus que les agents de catégorie C (*Cf. tableau infra*).

Tableau n° 22 : exercice du droit d'option sur le régime du temps de travail des personnels BIATSS

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Femmes	Hommes	Titulaires	Contractuels
Régime à 43 jours	55,8%	42,2%	26,3%	36%	54,3%	39,7%	48,9%
Régime à 52 jours	44,2%	53,8%	73,7%	64%	45,7%	60,9%	51,1%

Source : URCA

Une nouvelle campagne de droit d'option sera proposée aux agents de l'URCA au cours de l'été pour une application au 1^{er} septembre 2023.

Modalités, coût et financement de la revalorisation indemnitaire

Une nouvelle cartographie RIFSEEP et de nouvelles grilles de rémunération ont été votées par le conseil d'administration, pour les personnels titulaires et non titulaires. Elles prévoient, pour chaque groupe de fonctions, des montants socles d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) différenciés selon que les agents ont opté pour un régime à 43 ou 52 jours de congés.

L'URCA a financé sur ses fonds propres la revalorisation indemnitaire associée à la mise en place de l'accord sur le temps de travail. Le coût de cette réforme en année pleine, si 100 % des agents étaient à 43 jours de congés, est estimé à 1 681 435 €. En tenant compte du nombre d'agents ayant choisi l'option de 43 jours (42,3 %) et des nouveaux entrants, le coût est estimé pour 2023 à 814 030 €.

Annexe n° 4. le compte épargne-temps (CET)

Le CET peut comporter 60 jours maximum. En 2020, en raison des effets de la pandémie de COVID-19, ce plafond a été porté à 70 jours maximum.

Le CET peut être alimenté par les jours suivants :

- Jours de congés annuels. Toutefois, les agents doivent prendre au moins 20 jours de congés par an.
- Jours de réduction du temps de travail (RTT).
- Jours de repos accordés en compensation d'astreintes ou d'heures supplémentaires dans des conditions fixées au sein de l'administration concernée par arrêté.

Pour tenir compte du fait que l'aménagement du temps de travail mis en place a pu générer, dans certains établissements, un nombre de jours de congés plus favorable que les 45 jours prévus réglementairement, la circulaire n°2019-144 du 24 septembre 2019 (bulletin officiel n° 38 du 17 octobre 2019) relative au compte épargne-temps et applicable aux services et établissements du ministre chargé de l'éducation nationale et du ministre chargé de l'enseignement supérieur fixe un plafond au nombre de jours que les agents sont en droit d'épargner annuellement (25 jours). Elle précise que le CET est alimenté par le versement des jours résultant de la différence entre les 45 jours de congés annuels réglementaires pour un temps complet (article 2 arrêté du 15 janvier 2002) et le nombre de jours de congés effectivement pris. Elle stipule : « *La situation selon laquelle l'aménagement du temps de travail mis en place dans une structure génère pour un agent un régime de jours de congés plus favorable que les 45 jours prévus réglementairement, et qu'il n'en aurait pas bénéficié en totalité, est sans incidence sur le mode de calcul du nombre de jours qu'il est en droit d'épargner. Pour les besoins de l'alimentation du CET, les 45 jours constituent un plafond pour le calcul des jours éligibles au dépôt. Un agent ne peut donc alimenter son CET au-delà de 25 jours par an.* »

Si le nombre de jours comptabilisés en fin d'année sur le CET est inférieur ou égal à 15, l'agent peut soit utiliser ces jours sous forme de congés, soit les laisser sur son CET.

Si le CET compte plus de 15 jours en fin d'année, l'agent doit soit utiliser au moins 15 jours sous forme de congés, soit laisser sur son CET au moins 15 jours.

Si l'agent décide de prendre au moins 15 jours de congés, il peut les prendre en une ou plusieurs fois. Si l'agent n'a pas pris ses jours comptabilisés au-delà de 15, sous forme de congés, il peut demander qu'ils soient indemnisés et/ou convertis en points de retraite complémentaire et/ou maintenus sur son CET.

Tableau n° 23 : montant net par catégorie de l'indemnité par jour épargné

Catégories	A	B	C
Montant brut de l'indemnité par jour épargné	135 €	90 €	75 €
Assiette CSG / CRDS (98,25 % du montant brut)	132,64 €	88,43 €	73,69 €
CSG (9,20 %)	12,20 €	8,14 €	6,78 €
CRDS (0,50 %)	0,66 €	0,44 €	0,37 €
Montant net	122,13 €	81,42 €	67,85 €

Source : Arrêté du 28 août 2009 pris pour l'application du décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 modifié portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature

Si les jours épargnés sur le CET sont conservés pour une utilisation ultérieure sous forme de congés, cette épargne s'effectue dans la limite d'un double plafond :

- Une fois le socle de 15 jours constitué, la progression annuelle maximale du nombre de jours pouvant être déposés sur le CET ne peut excéder 10 jours.
- Le nombre total de jours maintenus sur le CET ne doit pas excéder 60 jours.

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI
DES SUITES DU REFERE DU 19 SEPTEMBRE 2019

**Tableau n° 24 : nombre d'agents BIATSS ayant un CET et nombre de jours indemnisés au titre de
l'année 2022**

Libellé université	ETPT agents BIATSS (2022)	Nombre d'agent ayant un CET (2022)	Nombre de jours épargnés	Nombre de jours indemnisés	Indemnisation en €	Ratio Nb agents ayant un CET/ETPT	Ratio nombre de jours indemnisés/(jours épargnés+indemnisés)	Nb de jours indemnisés par agent ayant un CET
Aix-Marseille Université	3 465	849	8383	3235	366 075	24,5%	27,8%	4
CY Cergy Paris Université	858	257	761	349	55 005	30,0%	31,4%	1
Le Mans Université	517	264	1429	755	89 235	51,1%	34,6%	3
Nantes Université	1 821	625	9111	1136	131 130	34,3%	11,1%	2
Sorbonne université	3 016	1429	21974	3483	401 520	47,4%	13,7%	2
Université Bretagne Sud	490	123	1607	79	8 010	25,1%	4,7%	1
Université Claude Bernard Lyon 1	1 629	867	2791	1290	137 655	53,2%	31,6%	1
Université Clermont Auvergne	1 442	205	847	246	28 455	14,2%	22,5%	1
Université d'Angers	612	312	1817	996	112 665	51,0%	35,4%	3
Université d'Artois	490	139	737	390	42 750	28,4%	34,6%	3
Université d'Avignon	350	139	416	314	34 605	39,7%	43,0%	2
Université de Bordeaux	2 615	314	4184	89	12 015	12,0%	2,1%	0
Université de Bordeaux Montaigne	493	180	657	371	41 940	36,5%	36,1%	2
Université de Bourgogne	1 240	286	4970	583	70 710	23,1%	10,5%	2
Université de Bretagne Occidentale	964	335	4288	184	18 945	34,8%	4,1%	1
Université de Caen	1 077	368	1487	837	96 450	34,2%	36,0%	2
Université de Corse Pasquale Paoli	319	187	1504	954	106 935	58,6%	38,8%	5
Université de Franche-Comté	973	202	3803	670	72 795	20,8%	15,0%	3
Université de Guyane	154	66	239	57	6 120	42,9%	19,3%	1
Université de Haute-Alsace	394	201	1019	533	59 640	51,0%	34,3%	3
Université de la Nouvelle-Calédonie	113	57	210	92	11 370	50,5%	30,5%	2
Université de la Polynésie Française	110	51	984	165	17 925	46,4%	14,4%	3
Université de La Réunion	834	231	4709	521	61 710	27,7%	10,0%	2
Université de La Rochelle	489	109	1549	34	3 300	22,3%	2,1%	0
Université de Limoges	725	313	5034	408	46 185	43,2%	7,5%	1
Université de Lorraine	3 021	2104	8190	6993	811 680	69,6%	46,1%	3
Université de Montpellier	2 134	671	3483	2136	235 050	31,4%	38,0%	3
Université de Montpellier 3	617	157	2314	399	47 880	25,4%	14,7%	3
Université de Nîmes	141	22	282	0	0	15,6%	0,0%	0
Université de Pau et des Pays de l'Adou	657	271	1632	1138	129 810	41,2%	41,1%	4
Université de Perpignan	430	129	2216	406	47 865	30,0%	15,5%	3
Université de Poitiers	1 193	463	2676	1481	160 965	38,8%	35,6%	3
Université de Reims Champagne-Arden	1 038	490	2803	1573	176 595	47,2%	35,9%	3
Université de Rennes	1 455	520	3041	1813	208 125	35,7%	37,4%	3
Université de Rennes 2	659	361	1366	1623	174 585	54,7%	54,3%	4
Université de Rouen	1 019	221	3188	399	45 915	21,7%	11,1%	2
Université de Strasbourg	2 591	1807	31794	5055	548 730	69,7%	13,7%	3
Université de Toulon	463	326	5048	2850	298 500	70,3%	36,1%	9
Université de Toulouse Capitole	586	354	1117	305	37 335	60,4%	21,4%	1
Université de Toulouse III Paul Sabatier	1 641	337	5570	600	68 160	20,5%	9,7%	2
Université de Tours	1 047	279	6083	967	115 230	26,7%	13,7%	3
Université des Antilles	420	266	5061	1514	155 925	63,3%	23,0%	6
Université d'Évry-Val-d'Essonne	428	265	165	742	83 953	62,0%	81,8%	3
Université d'Orléans	796	69	1062	115	10 800	8,7%	9,8%	2
Université du Littoral Côte d'Opale	498	168	758	561	61 245	33,7%	42,5%	3
Université Grenoble Alpes	2 594	1031	1964	1706	230 310	39,7%	46,5%	2
Université Gustave Eiffel	724	200	663	328	38 580	27,6%	33,1%	2
Université Jean Moulin Lyon 3	660	209	952	322	34 605	31,7%	25,3%	2
Université Jean-Monnet (St Etienne)	624	373	881	161	18 855	59,8%	15,5%	0
Université Le Havre	373	174	1420	903	103 665	46,6%	38,9%	5
Université Lumière Lyon 2	833	82	1280	26	3 510	9,8%	2,0%	0
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	1 200	369	5287	987	140 053	30,8%	15,7%	3
Université Paris 8 - Vincennes - Saint-D	687	287	1866	1530	155 025	41,8%	45,1%	5
Université Paris Dauphine-PSL	519	309	255	227	81 690	59,5%	47,1%	1
Université Paris Nanterre	911	396	1627	828	81 690	43,5%	33,7%	2
Université Paris Saclay	1 710	425	4421	1175	131 580	24,9%	21,0%	3
Université Paris-Est Créteil	1 105	758	2888	1178	131 835	68,6%	29,0%	2
Université Paris-Panthéon Assas	398	55	746	0	0	13,8%	0,0%	0
Université Polytechnique des Hauts-de-F	543	176	1964	19	2 565	32,4%	1,0%	0
Université Savoie Mont Blanc	591	203	3508	242	30 720	34,4%	6,5%	1
Université Sorbonne Nouvelle	6 541	228	1056	545	60 008	3,5%	34,0%	2
Université Sorbonne Paris Nord	818	149	2785	1179	133 500	18,2%	29,7%	8
Université Versailles Saint-Quentin	527	194	3751	349	42 300	36,8%	8,5%	2
Université de Lille	3 456	1193	22447	5114	598 605	34,5%	18,6%	4
TOTAL	70 839	24 200	232 117	65 259	7 470 588	34,2%	21,9%	3

LE TEMPS DE TRAVAIL DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS DES UNIVERSITÉS : SUIVI
DES SUITES DU REFERE DU 19 SEPTEMBRE 2019

Source : Cour des comptes, d'après la réponse des universités au questionnaire de l'enquête sur le suivi des suites du référé S2010-2270 du 19 septembre 2019 relatif à la non application de la durée annuelle légale du temps de travail des personnels BIATSS

**Annexe n° 5. évaluation comparée du coût de la revalorisation indemnitaire et du
« gain » associé à un retour aux 1 607 heures**

Libellé université	Ecart annuel en heures par rapport à la durée légale 1 607 heures par agent	"Gain" en ETPT par statut et catégorie	"Gain" ETPT valorisé en euros par statut et catégorie	Coût de la revalorisation indemnitaire - alignement RIFSEEP moyen autres ministères	Bilan "gain" ETPT valorisé en euros - coût de la revalorisation
Aix-Marseille Université	143,7	309,9	16 313 961	3 043 060	13 270 901
CY Cergy Paris Université	56,1	29,9	1 566 453	661 833	904 620
Le Mans Université	147,5	47,4	2 342 310	1 017 531	1 324 779
Nantes Université	141,3	160,1	8 294 544	6 329 235	1 965 310
Sorbonne Université	138,2	259,4	14 391 326	9 461 793	4 929 533
Université Bretagne Sud	126,4	38,6	1 970 539	1 896 526	74 014
Université Claude Bernard Lyon 1	73,3	74,3	3 724 305	4 667 885	-943 581
Université Clermont Auvergne	145,0	130,1	6 646 022	4 502 835	2 143 188
Université Côte d'Azur	206,2	176,5	8 813 391	1 740 446	7 072 945
Université d'Angers	127,9	48,7	2 455 886	2 583 262	-127 376
Université d'Artois	128,7	39,3	2 338 162	1 739 598	598 564
Université d'Avignon	112,2	24,4	1 530 894	535 326	995 568
Université de Bordeaux	84,5	137,5	7 035 475	10 523 514	-3 488 039
Université de Bordeaux Montaigne	157,0	48,2	2 417 766	1 593 709	824 057
Université de Bourgogne	144,3	111,4	5 539 199	4 698 878	840 321
Université de Bretagne Occidentale	178,2	106,8	5 403 676	2 478 394	2 925 282
Université de Caen	134,0	89,8	4 817 366	3 478 886	1 338 479
Université de Corse Pasquale Paoli	119,6	23,7	1 263 122	-94 532	1 357 654
Université de Franche-Comté	137,6	83,3	4 276 021	4 059 100	216 921
Université de Guyane	194,5	18,6	889 688	446 906	442 782
Université de Haute-Alsace	144,3	35,4	1 722 470	1 865 439	-142 969
Université de la Nouvelle-Calédonie	90,0	6,3	474 663	-279 490	754 153
Université de la Polynésie Française	90,7	6,2	468 961	-640 470	1 109 431
Université de La Réunion	114,3	59,3	3 339 172	2 792 200	546 972
Université de La Rochelle	94,6	28,8	1 471 593	1 709 333	-237 741
Université de Lille	62,0	133,3	6 765 892	13 266 244	-6 500 352
Université de Limoges	162,2	73,2	3 966 388	2 161 253	1 805 135
Université de Lorraine	96,2	180,9	9 758 618	7 196 239	2 562 379
Université de Montpellier	121,9	161,9	7 952 420	7 115 259	837 160
Université de Montpellier 3	214,7	82,5	4 294 075	2 096 305	2 197 770
Université de Nîmes	131,9	11,6	576 884	426 275	150 609
Université de Pau et des Pays de l'Adour	118,8	48,6	2 581 322	2 214 435	366 887
Université de Perpignan	209,5	56,1	2 746 241	1 521 449	1 224 792
Université de Poitiers	103,3	76,6	3 933 134	4 859 895	-926 761
Université de Reims Champagne-Ardenne	14,0	9,0	465 982	3 122 751	-2 656 769
Université de Rennes	152,3	137,9	7 214 201	4 718 714	2 495 487
Université de Rouen	122,0	77,4	4 061 685	4 142 783	-81 097
Université de Strasbourg	114,5	184,6	9 743 348	11 934 931	-2 191 584
Université de Toulon	143,7	41,4	2 118 213	832 649	1 285 564
Université de Toulouse Capitole	159,8	58,3	3 089 591	1 474 153	1 615 438
Université de Toulouse II Jean Jaurès	255,2	137,4	7 216 465	3 658 860	3 557 605
Université de Toulouse III Paul Sabatier	113,7	116,1	5 689 834	5 406 129	283 705
Université de Tours	128,7	83,8	4 261 864	2 898 630	1 363 234
Université des Antilles	99,5	26,0	1 324 525	1 263 426	61 099
Université d'Évry-Val-d'Essonne	165,8	44,1	2 325 907	731 576	1 594 331
Université d'Orléans	151,2	74,9	3 846 766	2 809 234	1 037 533
Université du Littoral Côte d'Opale	134,7	41,7	2 225 726	2 007 349	218 378
Université Grenoble Alpes	163,0	263,1	13 656 547	8 455 189	5 201 358
Université Gustave Eiffel	121,0	54,5	3 059 605	-798 406	3 858 011
Université Jean Moulin Lyon 3	108,2	44,4	2 155 649	1 923 122	232 527
Université Jean-Monnet (St Etienne)	127,9	49,7	2 543 420	2 486 711	56 710
Université Le Havre	136,2	31,6	1 608 965	983 993	624 972
Université Lumière Lyon 2	114,5	59,0	3 008 378	1 984 227	1 024 152
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne	185,6	138,5	7 595 084	1 530 687	6 064 397
Université Paris 8 - Vincennes - Saint-Denis	239,5	102,4	5 683 174	-520 890	6 204 064
Université Paris Dauphine-PSL	155,8	50,3	2 714 863	-1 912 866	4 627 729
Université Paris Nanterre	199,2	112,9	6 113 265	-1 183 805	7 297 070
Université Paris Saclay	192,8	205,1	11 815 732	15 151 623	-3 335 891
Université Paris-Est Créteil	186,6	128,4	6 837 011	1 208 494	5 628 517
Université Paris-Panthéon Assas	107,0	26,5	1 454 497	657 740	796 757
Université Polytechnique des Hauts-de-France	139,4	47,1	2 635 192	1 861 047	774 144
Université Savoie Mont Blanc	96,2	35,4	1 825 431	2 002 565	-177 134
Université Sorbonne Nouvelle	123,7	503,3	27 388 990	16 817 214	10 571 776
Université Sorbonne Paris Nord	229,9	117,1	6 057 200	1 825 067	4 232 133
Université Versailles Saint-Quentin	99,5	32,6	1 799 209	1 566 751	232 459
TOTAL	8 932	5 953	313 618 258	210 708 199	102 910 059

Source : Cour des comptes, d'après les réponses des universités au questionnaire de l'enquête sur le suivi des suites du référé S2010-2270 du 19 septembre 2019 relatif à la non application de la durée annuelle légale du temps de travail des personnels BIATSS et données DGAFP.