

LES interco. DE DEMAIN



L'organisation
du temps
de travail



Foto: © Unsplash.com

é di to.

Ces deux dernières années, le sujet du temps de travail des agents de la fonction publique a pris une ampleur nouvelle avec les débats de la campagne présidentielle, au cours desquels ont surgi des propositions radicales en la matière.

L'article 18 du projet de loi de transformation de la fonction publique en cours de discussion au Parlement prévoit la suppression des régimes dérogatoires à la durée légale du travail (1 607 heures) antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Son adoption pourrait donc mettre un terme au débat sur le caractère obligatoire du régime des 1 607 heures pour toutes les collectivités.

Le présent livret a pour vocation de rappeler les grands principes et les règles applicables en matière de temps de travail dans les collectivités et de proposer des éléments de méthodologie pour le respect de ces règles par les intercommunalités. Pour illustrer les pratiques, nous avons interviewé quatre représentants d'EPCI que nous remercions très sincèrement pour leur précieuse contribution.



Françoise LARPIN

Associée, Directrice nationale KPMG
Secteur public



INTRODUCTION

Le rapport de Philippe Laurent fait état de l'extrême diversité des situations vécues au sein de la fonction publique - qui regroupe 5,5 millions d'agents et un éventail très diversifié de métiers - du poids des habitudes et des organisations peu remises en cause et des divergences dans l'application de l'ARTT, entre fonctions publiques mais également au sein de chacune d'entre elles.

Dans les collectivités locales, la réorganisation du temps de travail devient un sujet de premier plan en raison des contraintes financières qui pèsent sur les budgets locaux. Les finances des collectivités subissent un « effet ciseau » depuis plusieurs années : d'un côté, les dotations de l'État sont en baisse, de l'autre, les dépenses s'accroissent sous les effets conjugués notamment des transferts de nouvelles compétences, du dégel du point d'indice des fonctionnaires et de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » dit « PPCR ».

Or, les dépenses de personnel constituent une part importante des budgets locaux. En 2015, les dépenses de personnel représentaient 37 % des charges de fonctionnement des groupements intercommunaux, en progression de plus de 5 % par rapport à 2014¹. Dans la recherche de nouvelles marges de manœuvre, la réorganisation du temps de travail peut constituer un des leviers significatifs à activer.

De plus, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) vivent aujourd'hui, et depuis plusieurs années, d'importantes évolutions portant tant sur leurs périmètres que sur leurs activités, notamment avec l'adoption de deux

1. Source : Cour des comptes, Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics - Octobre 2016.

lois importantes : la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), respectivement en 2013 et 2015. De nouvelles compétences ont été et seront transférées aux intercommunalités : développement économique, tourisme, eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations... tandis que les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont conduit à la fusion de nombreux EPCI à fiscalité propre, dont le nombre est passé de 2 062 en 2016 à 1 266 en 2017.

Ces réorganisations territoriales ont conduit à rassembler dans les mêmes services des agents issus de collectivités différentes : communes, communautés, syndicats, voire département dans le cas des métropoles. Ces agents pouvaient être soumis à des règles variées s'agissant de la durée annuelle et hebdomadaire de travail, des cycles de travail et des protocoles d'aménagement et de réduction du temps de travail.

Pour les collectivités concernées, l'harmonisation des règles et des pratiques relatives à la gestion des ressources humaines est donc une étape indispensable dans la mise en œuvre de la nouvelle organisation.

Toutefois, la réorganisation du temps de travail est souvent une source d'angoisse pour les agents concernés, qui peuvent craindre à la fois la dégradation de leurs conditions de travail et la désorganisation du travail de leur service, direction. Cette démarche peut, si elle est mal accompagnée, conduire à la détérioration du climat social au sein de la collectivité.





Foto: © sambach17

Exemples locaux et bonnes pratiques

DES RÉALITÉS LOCALES TRÈS DIVERSES

L'évolution des règles relatives au temps de travail est ou a été à l'agenda de nombreuses intercommunalités, de toute taille et sur tout le territoire national.

Souvent, le retour au respect du volume de travail annuel de 1 607 heures guide la démarche. Cependant, les réalités locales font que chaque collectivité poursuit aussi, à travers ce projet, des objectifs qui lui sont spécifiques, comme l'illustre la sélection des quatre intercommunalités ci-après.

Liste des personnes interviewées

- **Communauté de communes des Balcons du Dauphiné** : Amandine Maisse, directrice générale adjointe pôle ressources ;
- **Communauté d'agglomération Béziers Méditerranée** : Véronique Nury, directrice des ressources humaines ;
- **Communauté d'agglomération du Pays Voironnais** : Carine Faure, directrice des ressources humaines ;
- **Métropole du Grand Lyon** : Laurent Sauser, directeur des ressources humaines adjoint.



L'évolution des règles du temps de travail est à l'agenda de nombreuses intercommunalités >>>

retour d'expérience



La Communauté de communes des Balcons du Dauphiné : l'anticipation de la création d'une nouvelle intercommunalité en milieu rural

La Communauté de communes des Balcons du Dauphiné est une nouvelle intercommunalité, née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes des Balms Dauphinoises, de l'Isle-Crémieu et du Pays des Couleurs. Elle regroupe 47 communes et environ 74 000 habitants en Isère. Les nouveaux services intercommunaux rassemblent une centaine d'agents.

La fusion a été préparée au cours de l'année 2016. Les travaux préparatoires ont démontré que les règles relatives au temps de travail étaient différentes entre les trois intercommunalités : dans l'une, le temps de travail hebdomadaire était de 39 heures quand, dans les deux autres, il était de 35 heures.

L'harmonisation des règles relatives au temps de travail ont fait l'objet d'un dialogue social apaisé avec les organisations syndicales et d'une présentation devant les comités techniques existants : un comité technique local pour l'une des Communautés et le comité technique départemental pour les deux autres.

Les élus locaux souhaitent que celui-ci se déroule dans la clarté et la transparence et les travaux ont été suivis par un élu référent et les directeurs généraux des trois intercommunalités appelées à fusionner.

Après l'analyse de plusieurs scénarios d'évolution, le choix des élus et des organisations syndicales s'est arrêté sur les règles suivantes :

- 37 heures de travail hebdomadaire ;
- 12 jours de RTT dont 3 imposés (journée de solidarité et jours de « pont ») ;

- une semaine de 4,5 jours ou 5 jours avec le choix de la ½ journée le mercredi ou le vendredi après-midi ;
- des plages horaires fixes : 9h - 12h et 14h - 16h30 ;
- une amplitude horaire maximum : 8h - 18h30.

Cette formule vise à concilier la bonne organisation des services, la qualité du service public rendu et l'aménagement du temps de travail en faveur des conditions de travail du personnel. Ainsi, le cycle hebdomadaire de 39 heures, qui aurait impliqué un grand nombre de jours de RTT, et la semaine de 4 jours ont été écartées parce qu'elles auraient désorganisé les services.

En effet, la Communauté de communes des Balcons du Dauphiné a pour triple particularité sa taille réduite, son caractère rural et l'éclatement de ses services entre plusieurs sites. Dans ce contexte, il n'était pas envisageable qu'une partie des agents soient absents en permanence en raison du nombre de jours de RTT et de repos hebdomadaires auxquels ils auraient eu droit. Lorsque la formule de 4,5 jours est privilégiée, l'agent est libre de choisir le mercredi après-midi ou le vendredi après-midi comme demi-journée non travaillée.

De plus, les plages horaires de travail sont désormais mieux encadrées. Pour assurer l'accueil du public et pour répondre aux demandes des élus, tous les agents doivent être présents à leur poste de travail de 9 heures à 12 heures le matin et de 14 heures à 16 heures 30 l'après-midi. Enfin, afin de limiter le présentéisme excessif et l'accumulation du nombre d'heures supplémentaires, l'amplitude horaire maximale s'étend de 8 heures à 18 heures 30.





Toutefois, le travail n'est que partiellement mené car une partie des agents n'a pas encore été concernée par la réorganisation. Il s'agit des agents des services petite enfance, enfance et jeunesse pour lesquels les négociations sur le temps de travail auront lieu au cours de l'année 2017.

L'originalité du cas :

Le cas de la Communauté de Communes des Balcons du Dauphiné, intercommunalité rurale aux effectifs réduits, illustre l'enjeu de la réorganisation du temps de travail dans les fusions intercommunales. Quand les règlements internes de plusieurs EPCI qui fusionnent sont différents, l'harmonisation est nécessaire, et elle doit être préparée en amont de la fusion si possible. Dans cette phase, le dialogue social avec les organisations syndicales est un facteur de succès et ne doit pas être négligé.

Dans le cas présent, la question du temps de travail dépasse les objectifs de mise en conformité de la collectivité avec le cadre juridique, notamment l'obligation des 1 607 heures, puisque les communautés de communes en cause respectaient déjà cette norme. Cet enjeu a un caractère résolument managérial qui s'inscrit dans un cadre plus large de bon fonctionnement des services et d'homogénéité des règles applicables aux agents de la nouvelle Communauté de communes.



Fotolia © Robert Kneschke

Dans la réorganisation du temps de travail, le dialogue social est un facteur clé de succès qui ne doit pas être négligé.

retour d'expérience



La Communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée : se remettre en conformité avec la réglementation

La Communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée réunit 17 communes du Sud du département de l'Hérault. À la suite des élections municipales de 2014, le nouveau Président et l'élu en charge des ressources humaines ont souhaité se saisir du chantier du temps de travail en l'associant à un dialogue social dynamique et constructif. En 2013, la Chambre régionale des comptes avait en effet remis un rapport d'observations qui soulignait plusieurs irrégularités relatives au temps de travail dans les services de la Communauté d'agglomération :

- un volume d'heures travaillées inférieur aux 1 607 heures annuelles (1 548 heures selon les calculs de la Cour) ;
- pour la majorité des agents, un régime de 36 heures de travail hebdomadaires réparties sur 4,5 jours ;
- un forfait de 256 h de congés, soit 32 jours de congés annuels sur la base d'une journée de travail de 8 h ;
- l'absence de jours de RTT ;
- un congé de fin de carrière de trois mois qui ne reposait sur aucun fondement juridique.

Un travail de plusieurs mois a été engagé par le directeur général des services au cours de l'année 2016 englobant à la fois le développement d'une politique d'action sociale et la révision des rythmes de travail. Le nouveau régime de temps de travail, en application depuis le 1^{er} janvier 2016, repose sur deux formules :

- un régime « général » de 36 heures hebdomadaires sur 4,5 jours, 25 jours de congés et 4,5 jours de RTT par an ;
- un régime « spécial », pour le service collecte des déchets ménagers, de 36 heures hebdomadaires sur 6 jours, 30 jours de congés et 10,5 jours de RTT.

Les nouvelles règles introduisent une distinction entre jours de congés et jours de RTT, ce qui permet de faire varier le nombre de jours de RTT en fonction de l'absentéisme.

De plus, le congé de fin de carrière octroyé aux agents partant à la retraite, relevé par la Chambre régionale en raison de son caractère irrégulier, a été mis en extinction progressive.

Pour permettre un dialogue apaisé et faire accepter les changements demandés aux agents, la révision des règles relative au temps de travail a fait l'objet d'un accord global équilibré avec les syndicats et s'est accompagné de contreparties dans trois domaines : la mutuelle (augmentation de la participation employeur), l'action sociale (changement de partenaire et amélioration des prestations offertes) et prévoyance (augmentation de la participation mensuelle de l'employeur).

L'originalité du cas :

L'enjeu principal de la Communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée en matière de temps de travail était la mise en conformité de la collectivité avec le cadre juridique.

Dans cet exemple, c'est le contrôle par la Chambre régionale des comptes qui a poussé les élus à se saisir de ce dossier.

La correction d'une situation irrégulière eu égard à la réglementation applicable a été permise par la négociation avec les organisations syndicales, et s'est accompagnée de contreparties destinées à améliorer les conditions matérielles des agents, facteur de succès de la démarche.

retour d'expérience



La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : accompagner la mutualisation des services

La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais réunit 33 communes et 93 000 habitants dans l'Isère. Le territoire se caractérise par une culture intercommunale ancienne, la Communauté ayant été créée pour construire un pôle d'équilibre face à la métropole grenobloise proche, ce qui se traduit notamment par une politique volontariste de mutualisation entre l'intercommunalité et ses communes membres.

En 2016, la Communauté d'agglomération et la Ville centre ont créé des services communs. Ce projet impliquait des transferts d'agents de la Ville vers le Pays Voironnais et une harmonisation des pratiques en matière de gestion des ressources humaines. Dans un premier temps, une matrice de comparaison des deux collectivités a fait apparaître les points de divergences suivants :

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	VILLE DE VOIRON
30 jours de congés	34,5 jours de congés
Semaine de 5 jours. Pas d'aménagement possible.	Aménagement possible de la semaine de travail sur 4,5 ou 4 jours.
Pas de badgeuse	Présence d'une badgeuse

Un dialogue social s'est engagé avec les organisations syndicales. La collectivité a donné la priorité à l'harmonisation des règles, à l'extension des plages horaires d'ouverture des services accueillant du public et l'alignement des jours de congés sur les règles applicables à la fonction publique territoriale.

Les travaux ont abouti à la définition de nouvelles règles, applicables à l'ensemble des services de la Communauté d'agglomération (et donc pas uniquement aux services communs). Celles-ci prévoient :

- le maintien du nombre de jours de congés à 30 ;
- la limitation du nombre de jours de RTT à 10 (compris entre 0 et 10) ;
- des plages horaires de travail minimum (9h/11h30 - 14h/16h30) et maximum (8h - 18h) ;
- le principe de la récupération des heures supplémentaires : leur paiement n'est possible qu'à titre exceptionnel (heures supplémentaires effectuées le week-end ou la nuit par exemple) ;
- l'introduction des modalités d'aménagement du temps de travail ci-après :

AGENTS À TEMPS PLEIN (100%)	AGENTS À TEMPS PARTIEL (90%)
35 heures sur 4,5 jours ou 5 jours	31,5 heures sur 4,5 jours ou 4 jours
ou	
Alternance : - 1 semaine à 38,75 heures sur 5 jours - 1 semaine à 31,25 heures sur 4 jours	Alternance : - 1 semaine à 35 heures sur 5 jours - 1 semaine à 28 heures sur 4 jours





La négociation avec les syndicats a accompagné la démarche. Elle s'est appuyée sur une formule gagnant-gagnant, servant aussi bien les intérêts de la collectivité que de son personnel. Le maintien du nombre de jours de congés et le principe de la récupération des heures complémentaires et supplémentaires doit conduire à l'augmentation du volume d'heures travaillées à masse salariale constante.

En contrepartie de la réduction de leurs congés annuels, les agents originaires des services de la Ville, transférés à la Communauté, ont vu, pour la plupart d'entre eux, leur régime indemnitaire augmenter. Les agents originaires de la Communauté d'agglomération, pour leur part, ont gagné une meilleure souplesse dans l'aménagement du temps de travail, avec la possibilité de travailler 4 ou 4,5 jours par semaine, ce qui ne leur était pas permis auparavant.

Ces contreparties ont été perçues comme favorisant l'amélioration des conditions de travail des agents et ont permis d'en faciliter l'acceptation. De plus, la Communauté d'agglomération a engagé une réflexion de fond sur l'amélioration de

la qualité de vie au travail dans la collectivité. L'enquête conduite auprès des agents de la collectivité dans ce cadre a donné des retours positifs sur la réorganisation du temps de travail, notamment sur ses effets bénéfiques en matière d'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

L'originalité du cas :

À la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, la remise à plat de règles relatives au temps de travail s'inscrivaient dans le projet de mutualisation des services et de création de services communs entre la Ville centre, et l'intercommunalité. L'harmonisation et l'optimisation du temps de travail et des plages horaires ont été identifiées comme des facteurs de réussite de la mise en place des services communs.

Dans cet exemple, également, le dialogue social et les contreparties offertes aux agents en compensation de l'augmentation du temps de travail ont été de nature à favoriser l'application du nouveau régime de temps de travail.



L'optimisation du temps de travail a été identifiée comme un des facteurs de réussite de la mise en place des services communs avec la ville centre >>



La Communauté urbaine de Lyon et le Département du Rhône : harmoniser les règles pour préparer la naissance de la métropole de Lyon

La Métropole de Lyon est née le 1^{er} janvier 2015. Cette collectivité est issue de la fusion de la Communauté Urbaine de Lyon et du Conseil départemental du Rhône. Elle rassemble 59 communes et emploie 9 000 agents. La Métropole exerce les compétences de l'ancienne Communauté Urbaine et du Département sur son périmètre. La fusion des deux collectivités a joué un rôle déclencheur dans la révision des règles relatives au temps de travail. La démarche répondait à trois enjeux principaux :

Un enjeu juridique

Remettre la collectivité en conformité avec la règle des 1 607 heures. Deux régimes de temps de travail différents existaient avant la fusion :

- Pour la Communauté Urbaine : le régime de temps de travail général était fixé à 1 571 heures (hors services soumis à des sujétions particulières). Cet écart avec les 1 607 heures s'expliquait par l'octroi de 5 jours de congés supplémentaires.
- Pour le Département : le régime de temps de travail général était déjà fixé à 1 607 heures. Toutefois, les jours de fractionnement et les jours de RTT étaient attribués tous les ans de manière forfaitaire, contrairement à ce que prévoient les textes.

Un enjeu managérial

Définir une organisation qui permette de fixer des règles communes et d'établir à moyen terme des modèles d'organisation efficaces et pertinents à l'échelle de la collectivité.

Un enjeu culturel

Dans une fusion, pour que les agents s'inscrivent dans un collectif et n'analysent pas leur situation à la lumière des avantages qu'ils ont gagnés ou perdus par rapport à leur collectivité d'origine, il est impératif de se doter de règles communes qui uniformisent les situations et évitent le développement d'un sentiment d'injustice.

L'année 2015 a constitué une année de transition et de négociation avec les organisations syndicales. Le périmètre de réflexion a englobé l'ensemble des agents de la nouvelle collectivité. Les politiques se sont fortement impliquées dans la négociation avec les syndicats, conscients que la remise à plat des règles était une étape indispensable à la création de la Métropole. Les orientations étaient clairement définies dès le départ, ce qui a favorisé la réussite de la démarche. Le président de la Métropole a été intransigeant et a fixé un objectif clair : définir une organisation du temps de travail uniforme et qui remette la collectivité en conformité avec l'obligation légale des 1 607 heures annuelles.

À l'issue d'un travail d'un an, un guide sur le temps de travail a été élaboré. Il comprend un règlement des absences et du temps de travail, applicable à tous les services de la Métropole. À l'issue de la réflexion, ont été arrêtées des dispositions générales, applicables à plus des deux tiers des agents, et des dispositions particulières, applicables aux agents soumis à des sujétions.





S'agissant des dispositions générales (régime de droit commun), la durée du travail a été fixée à 1 607 heures. Trois formules de travail ont été définies :

- 35 heures hebdomadaires sans jour de RTT ;
- 37,5 heures hebdomadaires avec 15 jours de RTT ;
- 38,75 heures hebdomadaires avec 22 jours de RTT.

Les agents ont le choix entre l'une de ces trois formules, réparties sur 5 jours hebdomadaires. La possibilité de mettre en place une semaine à 4,5 jours ou à 4 jours, évoquée pendant la négociation, a finalement été écartée par les élus au motif que cela aurait engendré des temps d'absence coûteux. Les jours de RTT sont générés tous les mois et plus attribués automatiquement, ce qui permet de tenir compte des absences des agents.

La mise en application des nouvelles règles n'a pas entraîné d'opposition frontale de la part des organisations syndicales, en dehors de l'abandon de la semaine de 4,5 jours. Cependant, la réorganisation du temps de travail a été mal vécue par les agents issus de la Métropole soumis à sujétions particulières : ils ont perdu des jours de congés, ce qui n'a pas été le cas des agents du Département qui ont profité de l'extension d'un régime indemnitaire et

d'avantages collectifs (participation à la santé et à la prévoyance) plus favorables. Aussi, il a été nécessaire de mener un important travail de dialogue pour expliquer la réorganisation aux managers et les convaincre, puis la faire accepter aux équipes.

L'originalité du cas

L'exemple de la Métropole de Lyon est spécifique, en raison de la taille de cette collectivité et de son statut unique. Il n'est cependant pas extraordinaire : le double chantier de la réforme du temps de travail et de réorganisation des services est une étape indispensable pour préparer la fusion, comme cela s'observe fréquemment dans d'autres collectivités, toutes tailles confondues.

Répondant à une commande politique, le « retour aux 1 607 heures » a été le moyen de remettre la collectivité en conformité avec la réglementation. C'est aussi un moyen pour préparer l'avenir. Si la Métropole dispose encore de marges de manœuvres financières, celles-ci pourraient se réduire dans l'avenir, du fait des dépenses liées à l'exercice des compétences sociales du Département et des baisses de dotations. La refonte du temps de travail, en optimisant les dépenses de personnel, constitue un des leviers destinés à s'adapter à ce nouveau paradigme.

Le double chantier de la réforme du temps de travail et de la réorganisation des services était une étape indispensable pour préparer la fusion des services de la Communauté et du Département.

Contact >>

Pierre BRETEAU
Associé, Directeur National Adjoint KPMG
Secteur Public
PBreteau@kpmg.fr

Thomas STRAUB
Associé, KPMG
Secteur Public
tstraub@kpmg.fr