

Le temps de travail dans la fonction publique territoriale est corrélé aux caractéristiques des emplois territoriaux

En moyenne, de 2017 à 2019, la durée de travail déclarée par les agents travaillant à temps plein s'élève à 1 594 heures annuelles dans la fonction publique territoriale. Les différences de temps de travail au sein de la fonction publique territoriale sont notamment liées aux caractéristiques des emplois et des agents : la catégorie socioprofessionnelle, la fonction principale occupée dans l'emploi mais aussi l'âge. Ces facteurs interviennent aussi pour expliquer au moins en partie les différences de temps de travail avec les autres versants de la fonction publique.

Entre 2017 et 2019, la fonction publique territoriale (FPT) regroupe en moyenne 1 892 000 agents dont 1 426 000 travaillant à temps plein selon l'enquête Emploi de l'Insee (*encadré 1*). Les agents de la FPT constituent une large part des personnels de la fonction publique hors enseignants (45 % des agents et 43 % des agents à temps plein).

En moyenne de 2017 à 2019, le volume de travail annuel moyen déclaré des agents de la FPT travaillant à temps plein s'élève à 1 594 heures. Ce résultat moyen est obtenu en extrapolant des déclarations de temps de travail hebdomadaires. Pour déclarer leur temps de travail, les enquêtés sont invités à exclure les heures ou jours de congés ordinaires, exceptionnels, fériés, ponts, RTT, récupération, congé personnel non rémunéré, chômage partiel, grève, conflit du travail.

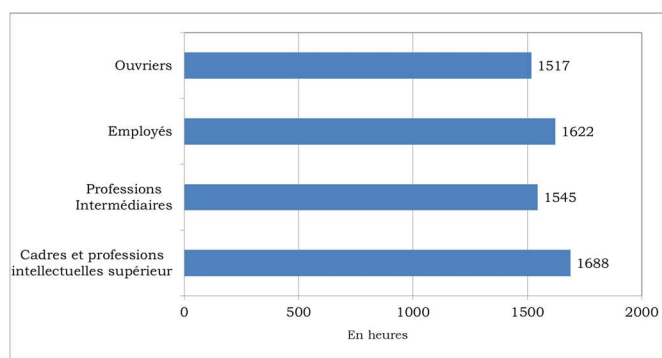
Le temps de travail dans la FPT s'explique par la nature des emplois qui la composent et par les caractéristiques des personnes qui occupent ces emplois. En outre, à ces emplois s'appliquent des dispositions juridiques spécifiques (*encadré 2*). En effet, la FPT étant composée pour trois-quarts d'agents de catégorie C exerçant des métiers tels qu'agent polyvalent d'entretien, aide à domicile, agent de surveillance, ces derniers peuvent amener les agents à effectuer du travail en horaires décalés, du travail le dimanche ou à moduler de manière importante leur cycle de travail. La durée de travail peut alors être réduite par accord de l'organe délibérant de la collectivité (conseil municipal, conseil départemental...) après avis du comité technique. De même le temps de travail peut être réduit pour des métiers qui nécessitent la réalisation

de travaux pénibles ou dangereux. C'est le cas des métiers de manutentionnaire, magasinier, brigadier, fréquents dans la FPT.

Le temps de travail des agents à temps plein varie sensiblement selon le métier exercé

Le temps de travail des agents à temps plein diffère donc selon la catégorie socioprofessionnelle des agents. Les ouvriers qui sont les plus concernés par l'exercice de tâches dites pénibles ont la durée annuelle de travail moyenne la plus basse, soit 1 517 heures (*figure 1*). Viennent ensuite les professions intermédiaires, les employés et les cadres et professions intellectuelles supérieures. Pour ces derniers, la durée annuelle moyenne déclarée est de 1 688 heures.

Figure 1 - Durée annuelle effective de travail par catégorie socioprofessionnelle déclarée par les agents de la FPT à temps plein



Champ : France (hors Mayotte). Agents de la fonction publique territoriale à temps plein, hors bénéficiaires de contrats aidés et enseignants.

Source : Insee, enquêtes emploi cumulées de 2017 à 2019, calculs DGCL.

Au sein de la catégorie des ouvriers, les cuisiniers ont un temps de travail annuel moyen parmi les plus faibles (1 380 heures en moyenne pour les agents à temps plein). Les ouvriers non qualifiés du second œuvre du bâtiment, des travaux publics, les ouvriers de l'assainissement et du traitement des déchets et les ouvriers qualifiés polyvalents d'entretien du bâtiment ont un temps de travail moyen déclaré compris entre 1 500 et 1 550 heures. Ces professions représentent 56 % des effectifs des ouvriers à temps plein de la FPT.

Parmi les professions intermédiaires, les formateurs, et les graphistes, dessinateurs et stylistes ont les temps de travail les plus faibles (inférieurs à 1 400 heures en moyenne pour les agents à temps plein). Les sportifs, animateurs sportifs, les professionnels de l'animation socioculturelle, les professionnels de l'action sociale et les infirmiers ont une durée moyenne annuelle de travail comprise entre 1 500 et 1 550 heures. Ces emplois représentent 33 % des effectifs à temps plein des professions intermédiaires de la FPT.

Parmi les employés, les aides-soignants et les agents d'entretien des locaux ont une durée de travail annuelle moyenne déclarée avoisinant les 1 450 heures. Les employés des services au public, les agents de service hospitaliers en EHPAD (particulièrement soumis au travail le dimanche et aux horaires alternés) ont une durée de travail annuelle moyenne de 1 530 heures. Ces emplois représentent 79 % des effectifs d'employés de la FPT. A l'opposé, c'est parmi les professions intermédiaires que l'on trouve les temps de travail les plus élevés. Il s'agit des assistantes maternelles, des aides à domicile et aides ménagères (2 570 heures en moyenne pour les agents à temps plein).

Le temps de travail diffère donc fortement selon les métiers, conformément à ce que permet la législation. Ces différences existent aussi dans les autres versants de la fonction publique qui peuvent aussi avoir des dispositions qui leur sont propres. Des structures d'emploi différentes par métier peuvent alors se traduire par des durées de travail différentes entre les versants.

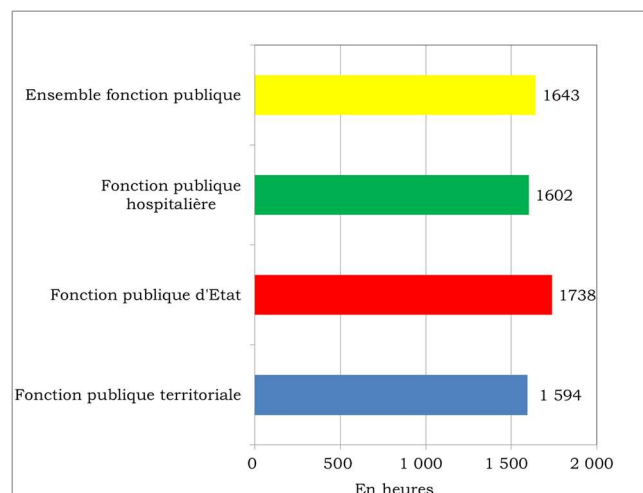
Le temps de travail déclaré peut également différer selon d'autres facteurs comme l'âge, le sexe, le statut, etc.

Les différences apparentes de temps de travail entre la FPT, la FPH et la FPE

¹ Les enseignants sont exclus du champ de cette étude en raison de la plus grande difficulté à appréhender leur temps de travail.

Pour l'ensemble de la fonction publique hors enseignants¹, la durée annuelle moyenne de travail déclarée par les agents à temps plein s'établit à 1 643 heures (figure 2).

Figure 2 - Durée annuelle effective de travail déclarée par les agents à temps plein dans les trois versants de la fonction publique



Champ : France (hors Mayotte). Agents de la fonction publique à temps plein, hors bénéficiaires de contrats aidés et enseignants. Source : Insee, enquêtes emploi cumulées de 2017 à 2019, calculs DGCL.

Il est possible de déterminer si les écarts entre les temps de travail annuels observés dans les différents versants sont liés à d'autres facteurs que le versant lui-même, tels que des différences de composition des métiers, des différences d'âge, d'ancienneté des agents, de statut, etc.

Dans le modèle économétrique utilisé, il est tenu compte des caractéristiques des agents en emploi : la quotité de travail distinguant les personnes travaillant à temps partiel des personnes officiant à temps plein, le fait d'être un homme ou une femme et la tranche d'âge en trois modalités. Le modèle de régression s'appuie aussi sur les caractéristiques des postes occupés : sont ainsi pris en compte la catégorie socioprofessionnelle, la fonction occupée dans l'emploi et le statut permettant de distinguer les fonctionnaires des contractuels et des agents relevant d'autres statuts.

Temps de travail et types de métiers dans les autres versants de la fonction publique

Comme dans la FPT, dans la fonction publique d'Etat (hors enseignants, FPE), le volume annuel de travail déclaré des cadres et professions intellectuelles supérieures exerçant à temps plein est en moyenne plus élevé que celui des ouvriers

(1 843 heures contre 1 648 heures). Dans la fonction publique hospitalière (FPH), l'écart entre ces deux catégories socioprofessionnelles est plus marqué, avec 2 063 heures pour les premiers et 1 504 heures pour les seconds.

La durée annuelle de travail déclarée plus élevée pour les agents de l'Etat s'explique en partie par une part plus importante d'agents de catégorie A, auxquels sont généralement confiées des missions de direction, d'encadrement, d'ingénierie, d'études ou de recherche. Ainsi, la FPE hors enseignants compte-t-elle parmi ses agents à temps plein, « 30 % de personnels « Cadres et professions intellectuelles supérieures », contre 11 % pour la FPT. De ce point de vue, la FPH est plus proche de la FPT avec 12 % d'agents occupant un poste d'encadrement ou exerçant une profession intellectuelle supérieure.

Si la structure des emplois de la FPT par catégorie socioprofessionnelle était la même que celle de la FPE hors enseignants, le temps de travail des agents des collectivités territoriales et de leurs groupements s'établirait à 1 613 heures au lieu de 1 590 heures actuellement. L'effet de structure lié à la part de cadres est ainsi particulièrement tangible.

La structure par âge des agents de la fonction publique territoriale influe sur la durée moyenne de travail

Outre les caractéristiques des postes occupés, le temps de travail dans la FPT est aussi corrélé aux caractéristiques personnelles des agents, en particulier à leur âge.

L'âge est un facteur significatif pour expliquer la durée de travail de l'ensemble des agents de la fonction publique, qu'ils soient à temps plein ou à temps partiel. En premier lieu, ce sont les agents de 25 à 49 ans qui travaillent le plus longtemps, à caractéristiques comparables, suivis des séniors de

50 ans ou plus et enfin des jeunes de moins de 25 ans.

La composition des effectifs selon le statut n'a pas de lien avec la durée du travail

Les différences de statut des agents n'expliquent pas les différences de temps de travail entre les trois versants de la fonction publique. Pour l'ensemble des agents, une fois prises en compte les autres caractéristiques des emplois, les différences de durée de travail entre fonctionnaires et contractuels sont infimes. Néanmoins, même à profil équivalent, des écarts de durée moyenne du travail entre fonctionnaires et contractuels existent parmi les agents à temps plein, d'une part, et parmi les agents à temps partiel, d'autre part. Par ailleurs, les personnes relevant d'autres statuts ont une durée de travail nettement plus élevée, notamment les assistants maternels et les apprentis, soit 2 335 heures. Ce faisant, ne représentant que 3,7 % des agents de la fonction publique (2,9 % au sein de la FPT), ils influent peu sur la durée de travail de chacun des versants.

Le temps de travail diffère légèrement selon le sexe pour les agents à temps plein

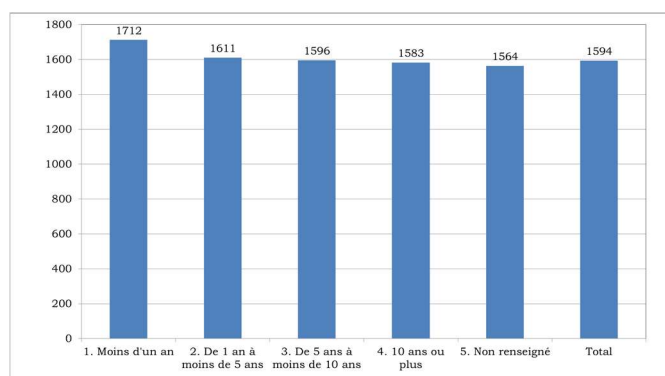
Parmi les agents travaillant à temps plein, les femmes sont majoritaires dans la FPT (58 % contre 41 % dans la FPE hors enseignants et 74 % dans la FPH). Le temps de travail masculin est un peu plus élevé que le temps de travail féminin : il s'élève à 1 611 heures pour les hommes et à 1 582 heures pour les femmes. Les écarts sont plus prononcés lorsque l'on prend en compte le temps partiel (encadré 3).

Pas d'influence de l'ancienneté dans la fonction publique

Dans la FPT, le temps de travail des agents à temps plein est particulièrement élevé pour les nouvelles recrues. Ainsi, les agents recrutés depuis moins d'un an se distinguent-ils par une durée annuelle de travail au-dessus de la moyenne, à savoir 1 712 heures (*figure 3*). Cette durée tend à décroître pour les agents pouvant se prévaloir de cinq à neuf ans d'ancienneté (1 596) et pour ceux ayant au moins 10 ans d'ancienneté (1 583 heures).

En revanche, dans la FPE hors enseignants, ce sont les agents ayant entre un an ou quatre ans d'ancienneté qui travaillent le plus. Cependant, ces différences apparentes sont induites par le lien fort qui existe entre ancienneté et âge. Si le critère de l'âge influe sur le temps de travail, tel n'est pas le cas de la variable ancienneté.

Figure 3 – Durée annuelle de travail déclarée par les agents à temps plein selon l'ancienneté dans la fonction publique territoriale



Champ : France (hors Mayotte). Agents de la fonction publique territoriale à temps plein, hors bénéficiaires de contrats aidés et enseignants.

Source : Insee, enquêtes emploi cumulées de 2017 à 2019, calculs DGCL.

En prenant pour référence le temps de travail moyen dans la FPT par ancienneté dans la fonction publique mais en lui appliquant la répartition des effectifs de la FPE hors enseignants, le temps de travail des agents territoriaux s'établirait à 1 595 heures soit au même niveau que le temps de travail effectivement observé dans la FPT. Reproduire le même exercice en substituant la FPH à la FPE hors enseignants aboutit à un volume horaire moyen de 1 596 heures, soit quasiment le même niveau que celui réellement observé (1 594 heures). Ces résultats confirment ainsi que la variable ancienneté influe peu sur la durée du temps de travail des agents publics des trois versants de la fonction publique.

Les temps de travail moyens des trois versants de la fonction publiques sont comparables une fois pris en compte les effets de structure et de composition des emplois

À caractéristiques comparables des agents et de leurs emplois, le temps de travail de la FPT n'est pas sensiblement différent de celui de la fonction publique hospitalière et se rapproche de celui de la fonction publique d'Etat, tout en lui restant inférieur d'une centaine d'heures environ en moyenne. Les effets de composition expliquent donc une grande partie des écarts de durée du travail entre versants de la fonction publique.

Encadré 1 - Méthodologie de l'enquête emploi et précision des estimations

L'enquête emploi en continu de l'Insee est une enquête statistique auprès des ménages permettant d'observer le marché du travail à la fois de façon structurelle et conjoncturelle. Le mode de collecte est déclaratif de la part du ménage. Aucune donnée venant directement de l'employeur n'est collectée. Il s'agit d'une enquête en continu, c'est-à-dire que l'interrogation des ménages s'opère tout au long de l'année. Cette méthode permet ainsi de disposer à la fois de statistiques trimestrielles et annuelles.

Source exclusive, fournissant une mesure des concepts d'activité, de chômage, d'emploi et d'inactivité tels qu'ils sont définis par le Bureau international du travail (BIT), elle s'inscrit dans le cadre des enquêtes "Forces de travail" défini au niveau européen ("Labour Force Survey"). Chaque trimestre, environ 92 000 logements (résidences principales ou non) sont enquêtés.

En raison de sa nature même d'enquête, l'enquête emploi en continu fournit des estimations avec une marge d'incertitude appelée intervalle de confiance. A cet égard, la présente étude compile les fichiers des années 2017 à 2019 : les résultats sont ainsi plus robustes sur le plan statistique.

Encadré 2 – Le temps de travail dans la FPT, éléments de contexte

Le temps de travail de certaines collectivités territoriales est inférieur aux 1 607 heures annuelles du fait d'accords antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. En effet, les 35 heures ont d'abord été mises en œuvre dans le secteur privé en 1998 puis dans la fonction publique. Ainsi, les collectivités territoriales ont été encouragées à réduire le temps de travail pour favoriser le recrutement. En vertu de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales ont eu la possibilité de maintenir, par décision expresse de l'organe délibérant et après avis du comité social territorial (se substituant au comité technique), des régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 précitée. Ces dispositions ont ainsi permis aux collectivités de déroger à la durée légale de 1 607 heures. Toutefois, ces dérogations qui se justifiaient avant 2002 par des spécificités locales n'ont plus lieu d'être.

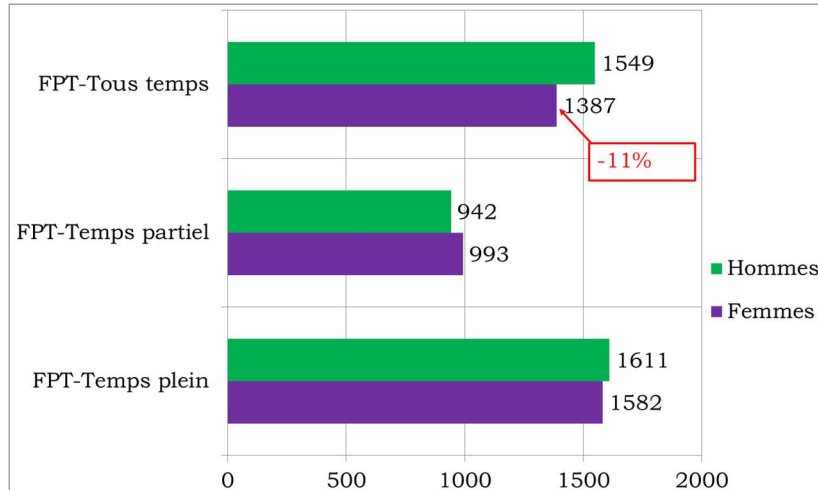
Le cadre législatif depuis 2019

Par conséquent, l'article 47 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a abrogé les régimes de travail dérogatoires antérieurs à 2001. Les collectivités territoriales et les établissements ayant maintenu de tels régimes (dont le nombre est estimé à 1 500) devront obligatoirement déterminer, dans les conditions de droit commun et dans un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, de nouveaux cycles de travail.

Encadré 3 - Des différences hommes/femmes de temps de travail liées au temps partiel

L'absence d'écart de temps de travail par sexe, dont il est question pour les agents travaillant à temps plein, masque le différentiel de temps de travail sur le champ de l'ensemble des personnels de la FPT, temps partiel inclus. Ainsi, tous temps de travail confondus, l'écart de temps de travail est-il plus sensible en raison de la plus grande part de femmes travaillant à temps partiel (figure 4) : au sein de la FPT, alors qu'un homme sur dix travaille à temps partiel, c'est le cas d'une femme sur trois (figures 5a et 5b). En conséquence, tous temps de travail confondus, la durée annuelle de travail des femmes est ainsi moindre par rapport à celle des hommes (- 11 %).

Figure 4 - Durée annuelle effective déclarée selon le sexe dans la fonction publique territoriale



Champ : France (hors Mayotte). Agents de la fonction publique territoriale à temps plein ou à temps partiel, hors bénéficiaires de contrats aidés et enseignants.
Source : Insee, enquêtes emploi cumulées de 2017 à 2019, calculs DGCL.

Figure 5a - Part de personnes à temps partiel parmi les femmes au sein de la FPT

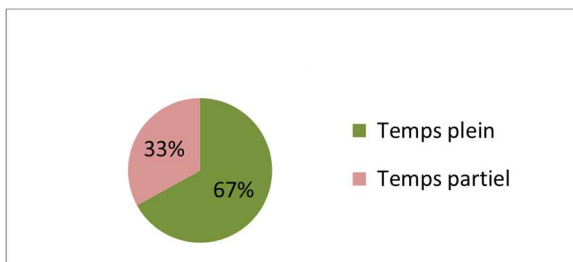
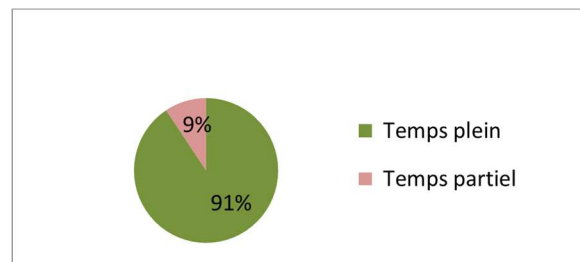


Figure 5b - Part de personnes à temps partiel parmi les hommes au sein de la FPT



Champ : France (hors Mayotte). Agents de la fonction publique territoriale à temps plein ou à temps partiel, hors bénéficiaires de contrats aidés et enseignants.
Source : Insee, enquêtes emploi cumulées de 2017 à 2019, calculs DGCL.

Ces résultats sont à mettre en parallèle avec la répartition des temps plein et des temps partiels dans les trois versants de la fonction publique. De fait, dans la FPE hors enseignants comme dans la FPH, la part d'hommes (respectivement 95 % et 92 %) et la part de femmes (respectivement 76 % et 75 %), travaillant à temps plein sont plus élevées que dans la FPT (respectivement 91 % et 67 %). Le temps partiel est donc plus prégnant dans la FPT, que ce soit pour les hommes ou pour les femmes.

Annexe – Modèle de régression des déterminants du temps de travail

	modèle 2017 à 2019	
	Estimation	Pr> t
Constante	946,107195	<.0001
Fonction publique 1. Collectivités locales	17,040721	0,0174
Fonction publique 2. Etat	112,547471	<.0001
Fonction publique 3. Hôpitaux publics	0	.
Quotité de travail 1. Temps complet	548,528718	<.0001
Quotité de travail 2. Temps partiel	0	.
Sexe 1. Femmes	-74,7232509	<.0001
Sexe 2. Hommes	0	.
Tranche d'âge 1. De 15 à 24 ans	-46,4532471	0,0004
Tranche d'âge 2. De 25 à 49 ans	23,1720973	<.0001
Tranche d'âge 3. 50 ans ou plus	0	.
Catégorie socioprofessionnelle 1. Cadres et professions intellectuelles supérieur	182,262696	<.0001
Catégorie socioprofessionnelle 2. Professions Intermédiaires	67,1694627	<.0001
Catégorie socioprofessionnelle 3. Employés	104,023234	<.0001
Catégorie socioprofessionnelle 4. Ouvriers	0	.
Fonction principale dans l'emploi 1. Production, chantier, exploitation	10,6397902	0,5491
Fonction principale dans l'emploi 2. Installation, réparation, maintenance	-3,4751458	0,849
Fonction principale dans l'emploi 3. Gardiennage, nettoyage, entretien ménager	-83,1026818	<.0001
Fonction principale dans l'emploi 4. Manutention, magasinage, logistique	11,6429454	0,6649
Fonction principale dans l'emploi 5. Secrétariat, saisie, accueil	0	.
Fonction principale dans l'emploi 6. Gestion, comptabilité	31,5482229	0,0312
Fonction principale dans l'emploi 7. Commerce (y compris restauration, hôtellerie, tourisme), technico-commercial	-9,6018542	0,7853
Fonction principale dans l'emploi 8. Etudes, recherche et développement, méthodes	34,6982498	0,0364
Fonction principale dans l'emploi 9. Enseignement, soins aux personnes	-115,77708	<.0001
Fonction principale dans l'emploi 10. Autre fonction	29,7482732	0,0294
Fonction principale dans l'emploi 11. Non renseigné	48,966961	<.0001
Statut 1. Fonctionnaires	0	.
Statut 2. Contractuels	-28,0888839	<.0001
Statut 3. Autres statuts	645,194071	<.0001
R-carré	0,109529	
	Type I SS	Type III SS
Fonction publique	<.0001	<.0001
Quotité de travail	<.0001	<.0001
Sexe	<.0001	<.0001
Tranche d'âge	<.0001	<.0001
Catégorie socioprofessionnelle	<.0001	<.0001
Fonction principale dans l'emploi	<.0001	<.0001
Statut	<.0001	<.0001

Note de lecture : En moyenne de 2017 à 2019, à profil équivalent, les agents de la fonction publique territoriale déclarent travailler 15 heures de plus que leurs homologues de la fonction publique hospitalière. Au cours de cette même période, à profil équivalent, les agents de la fonction publique d'Etat, quant à eux, déclarent travailler 98 heures de plus que ceux de la fonction publique hospitalière. Champ : France (hors Mayotte). Agents de la fonction publique à temps plein ou à temps partiel, hors bénéficiaires de contrats aidés et enseignants.

Source : Insee, enquêtes emploi cumulées de 2017 à 2019, calculs DGCL.

Pour en savoir plus :

« Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique ». Philippe Laurent, mai 2016, Conseil supérieur de la fonction publique.

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapports-missionnes/2016-rapport-Laurent-temps-de-travail-fp.pdf>

« Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ». Octobre 2015, Cour des comptes. <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000718.pdf>

« Rapport annuel sur l'état de la fonction publique », édition 2020, DGAFP – thème « temps et conditions de travail ».

https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA2020_web.pdf

Fiche « Durée et organisation du temps de travail », Insee Références « Tableaux de l'économie française », édition 2020.

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Direction Générale des Collectivités Locales

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29
 Directeur de la publication : Stanislas BOURRON