

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– audition de M. Louis GAUTIER, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les heures supplémentaires dans la fonction publique..... 2

Mercredi
28 octobre 2020
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission auditionne M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les heures supplémentaires dans la fonction publique.

M. le président Éric Woerth. Je souhaite la bienvenue à M. Louis Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Il nous présente aujourd'hui un rapport qui avait été demandé au sujet des heures supplémentaires dans la fonction publique. Il est accompagné de Loïc Robert, conseiller référendaire, de Corinne Soussia, présidente de section et contre-rapporteuse, et de Victor Cluzel, rapporteur. Nous avons lancé cette mission pour éclaircir le « mystère » que représentent les heures supplémentaires dans certains ministères. La Cour des comptes a réussi à appréhender cette problématique.

L'étude s'est appuyée sur les fiches de paie des années 2010 à 2018. Le rapport évalue à 2,3 milliards d'euros le coût des heures supplémentaires indemnisées en 2018 et estime que plus de cinquante millions d'heures étaient en attente d'indemnisation ou de récupération au 31 décembre 2018, soit environ un milliard d'euros de coût potentiel pour la fonction publique.

La campagne d'indemnisation du solde d'heures supplémentaires dans la police au dernier trimestre 2019 a seulement permis de ramener le stock d'heures supplémentaires de 24 millions d'heures à 20,9 millions d'heures, soit son niveau de 2016, ce qui met en exergue l'ampleur de la tâche.

M. Loïc Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Notre mission a été menée à bien grâce à la contribution conjuguée des chambres de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Cela nous a notamment permis de recueillir des éléments intéressants dans la fonction publique hospitalière. La troisième et la quatrième chambre ont tout particulièrement été utiles, la première auprès de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, la seconde auprès de la police nationale, du ministère de l'intérieur et de l'administration pénitentiaire, toutes ces administrations étant fortement consommatrices d'heures supplémentaires.

Aucune enquête n'avait été menée précédemment à une si large échelle. Notre rapport s'intéresse à la fois à la fonction publique d'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Nous avons exclu les militaires en raison de leur statut particulier, ainsi que les territoires ultramarins.

Notre mission a d'ailleurs été prolongée d'un commun accord compte tenu de la forte accumulation d'heures supplémentaires dans la fonction publique hospitalière pendant la première vague de l'épidémie de covid-19.

Notre enquête correspondait déjà à plusieurs problématiques, comme l'élargissement des assiettes de cotisations dans le cadre de la réforme des retraites ou la revalorisation des bas salaires liée à la crise des « gilets jaunes ».

Nous disposons de données plus abondantes et intégrées pour la fonction publique d'État. Nous avons rassemblé les statistiques nationales établies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale de l'offre de soins (DGOS). Nous les avons complétées en réalisant une enquête : deux cent soixante-dix-huit hôpitaux sur huit cent six interrogés ont répondu à notre questionnaire, ainsi que six cent cinq collectivités territoriales sur deux mille

six cents interrogées. Nous disposons ainsi d'un échantillon significatif au sens statistique, ce qui nous permet d'avoir des informations qualitatives, mais nous ne connaissons pas avec exactitude le volume global d'heures supplémentaires.

Les heures supplémentaires, par définition, correspondent aux heures effectuées en dehors du cycle ordinaire de travail, mais la définition de ce dernier est très variable d'une administration à l'autre, si bien que des agents peuvent se voir reconnaître des heures supplémentaires sans avoir atteint les 1 607 heures travaillées dans l'année.

Il existe deux modes de compensation : l'indemnisation – selon un montant qui peut être minoré ou majoré par rapport à une heure travaillée normale – et la récupération – notamment utilisée par les hôpitaux et la police nationale.

Près de 95 % des heures supplémentaires de la fonction publique se concentrent au niveau de l'éducation nationale, de la police, de l'administration pénitentiaire et des hôpitaux.

Les heures supplémentaires sont appréciées par les ordonnanceurs car elles offrent de la souplesse face à des pics d'activité – comme durant la crise sanitaire – et sont relativement peu coûteuses sur le plan budgétaire, voire totalement indolores si elles sont systématiquement récupérées. Cela peut alors induire un contrôle insuffisant lors de leur attribution. Dans l'éducation nationale, chaque enseignant effectue en moyenne 2,1 heures supplémentaires chaque semaine, si bien que les heures supplémentaires sont quasiment considérées comme intégrées à la rémunération ordinaire. Une pratique courante dans la police consiste à épargner les droits à récupération des heures supplémentaires pour les transformer *in fine* en jours de congé supplémentaires voire en départ anticipé en retraite. Dans ce dernier cas, cela revient à valoriser les heures supplémentaires en fonction de l'indice de l'agent en fin de carrière et cela tend à désorganiser le service puisque l'agent occupe toujours un poste et ne peut donc pas être remplacé.

Le coût des heures supplémentaires s'établit à 1,6 milliard d'euros pour l'État – sur la base de données exhaustives – soit environ 1,2 % de la masse salariale globale – cette dernière avoisine les 140 milliards d'euros. Cependant, pour les services publics et administrations où ces heures se concentrent (ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et de la justice), cette pondération passe à 6 %.

Au 31 décembre 2018, 20 millions d'heures supplémentaires étaient comptabilisées dans la police nationale mais près de 300 000 heures avaient été générées en décembre pendant la crise des « gilets jaunes ». Des variations importantes sont donc susceptibles de se produire.

En 2018, 18 millions d'heures supplémentaires ont été réalisées au sein de la fonction publique hospitalière, principalement par des agents de catégorie A et C. Seulement 30 % de ces heures ont été indemnisées pour ces catégories, pour un coût de 214 millions d'euros. Cela représente 578 euros par agent et par an. Durant la première vague de covid, les heures supplémentaires ont été payées et non pas récupérées – puisque la présence des personnels était nécessaire – et nous pouvons donc nous attendre à ce que le coût des heures supplémentaires atteigne en 2020 plus du double de celui d'une année ordinaire.

En 2018, 39 millions d'heures supplémentaires ont été réalisées dans la fonction publique territoriale. Un peu plus de la moitié a donné lieu à une indemnisation, pour un coût d'environ 540 millions d'euros soit 837 euros par agent et par an. En réalité, ces indemnisations se concentrent sur certaines catégories de personnel au sein de ces administrations.

Le coût de l'indemnisation des heures supplémentaires est variable. Le coût annuel par enseignant est ainsi de l'ordre de 2 600 euros en moyenne mais il est de 16 000 euros chez les enseignants en classes préparatoires. De même, les agents des douanes de catégorie C effectuent un nombre significatif d'heures supplémentaires au point qu'elles représentent parfois plus de 20 % de leur traitement. Qui plus est, des exonérations fiscales sont prévues, voire des exonérations exceptionnelles – le plafond a été remonté de 5 000 à 7 500 euros pour les heures supplémentaires effectuées durant la crise sanitaire.

Les heures supplémentaires sont appréciées tant par les administrations, pour la souplesse d'organisation qu'elles offrent, que par les agents, car elles représentent pour certains un complément de rémunération appréciable – les enseignants des classes préparatoires sont mieux rémunérés grâce aux heures supplémentaires que les maîtres de conférences des universités – ou car elles leur permettent de bénéficier de congés, et donc d'échapper temporairement à l'obligation de sujétion pour les forces de l'ordre par exemple.

Nous constatons de fortes disparités dans le mode de calcul de l'indemnisation des heures supplémentaires. Chez les policiers, une heure supplémentaire est moins bien rémunérée qu'une heure normale, ce qui incite à la récupération. Chez les agents hospitaliers et les enseignants, la majoration des heures supplémentaires et l'exonération fiscale favorisent l'indemnisation. Chez les agents pénitentiaires, les heures supplémentaires sont généralisées compte tenu des difficultés de recrutement.

Nous formulons plusieurs recommandations dans notre rapport. En premier lieu, nous préconisons que le recours aux heures supplémentaires ne soit pas rendu systématique par la rigidité de l'organisation du travail ou le caractère inadapté des cycles de travail. Parfois, même lorsque les agents récupèrent déjà trop d'heures supplémentaires, de nouvelles heures supplémentaires sont générées. Nous suggérons une généralisation des horaires variables, une révision des cycles de travail et surtout l'harmonisation des règles de bonification des heures supplémentaires.

Notre deuxième recommandation vise à réguler le stockage des heures supplémentaires afin de minorer les risques opérationnels et de limiter la charge budgétaire. Pour cela, nous recommandons d'imposer que les heures supplémentaires ne puissent être récupérées que dans l'année ou dans les deux années suivant leur attribution et de privilégier l'indemnisation au delà d'un certain plafond. Nous suggérons également un provisionnement budgétaire des heures supplémentaires accumulées, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Enfin, nous encourageons les différentes administrations à recenser les heures supplémentaires effectuées au niveau national comme au niveau local, afin d'améliorer le pilotage et le contrôle – car en réalité, lorsqu'une heure supplémentaire est attribuée à un agent par son supérieur, l'effectivité de cette heure n'est pas contrôlée par la hiérarchie.

M. le président Éric Woerth. Vous avez parfaitement répondu à nos interrogations. Nous cherchions à évaluer le nombre d'heures supplémentaires et à connaître les circonstances dans lesquelles elles étaient attribuées. Comme vous l'avez souligné, la crise des « gilets jaunes » et la crise sanitaire ont engendré de nombreuses heures supplémentaires chez les policiers et au sein du personnel soignant.

Vous faites état d'un stock d'environ cinquante millions d'heures supplémentaires pour un coût avoisinant le milliard d'euros, ce qui semble peu par rapport à la masse salariale de la fonction publique. La campagne d'indemnisation du stock d'heures supplémentaires dans

la police n'a permis de réduire que très légèrement ce stock. Nous réalisons donc que, même s'il n'apparaît pas à première vue excessivement important, le stock d'heures supplémentaires semble difficile à résorber.

Je me demande d'ailleurs si un plafonnement budgétaire des heures supplémentaires a été instauré au sein des institutions publiques.

Ne pensez-vous pas qu'il conviendrait, plutôt que de bonifier les heures supplémentaires stockées, d'imposer au contraire un malus ?

Pourriez-vous décliner votre proposition d'adapter les cycles de travail dans le cadre de la police nationale ?

Pensez-vous que les statuts de la fonction publique hospitalière devraient être révisés pour ne plus générer des heures supplémentaires aussi massivement ? De quelle manière le temps de travail dans les hôpitaux pourrait-il être optimisé ?

Estimez-vous que les heures supplémentaires qui donnent lieu à une récupération dans un délai court, et qui n'apparaissent donc pas dans vos statistiques, représentent un phénomène anecdotique ou au contraire très important ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Vous avez répondu à de nombreuses questions à travers votre rapport, ce qui est de bon augure pour nos travaux. Vous soulevez la problématique de la disposition dérogatoire votée dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, qui consistait à relever le plafond fiscal pour les heures supplémentaires réalisées pendant l'état d'urgence sanitaire à 7 500 euros. Quelle pourrait être la conséquence d'une telle mesure ? Suggérez-vous de reconduire cette mesure dans la perspective de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et d'un reconfinement ?

Le Gouvernement a décidé de majorer les heures supplémentaires effectuées en mars et avril 2020 par les personnels médicaux et médico-sociaux. Dans le cadre du Ségur de la Santé, il a évoqué la possibilité de contractualiser individuellement un forfait de cinq heures supplémentaires bonifiées pour les agents de la fonction publique hospitalière. Quelle est votre appréciation de ces deux mesures ?

Mme Cendra Motin. Je vous félicite pour la qualité et la clarté de votre exposé. Il me semble que le Gouvernement a pris une décision pragmatique et avisée à travers le paiement des heures supplémentaires effectuées par les agents hospitaliers depuis le début de la crise. Je comprends l'enjeu fondamental du déstockage des heures supplémentaires des forces de l'ordre dans le contexte sécuritaire qui règne depuis les attentats de 2015, ce dernier se traduisant par une augmentation inquiétante des heures supplémentaires. Le triple impact – opérationnel, financier et humain – évoqué dans votre rapport doit nous pousser à agir dans l'intérêt de ces agents mais aussi pour la sincérité de nos comptes publics.

Vous proposez entre autres de moduler le temps de travail pour permettre de gérer les variations d'activité inhérentes aux métiers de la fonction publique hospitalière. Dans le même esprit, pourrions-nous envisager une utilisation élargie du forfait jours, notamment pour les personnels de catégorie A ?

Vous préconisez une indemnisation plus incitative des heures supplémentaires, ce qui est parfaitement envisageable compte tenu de leur coût, mais le manque de contrôle et de pilotage que vous avez constaté n'induirait-il pas un risque de dérive financière ?

Enfin, concernant le plafonnement annuel des heures supplémentaires et la limitation nécessaire de leur stockage, que pensez-vous d'une monétisation à date de réalisation des heures ? Cette mesure permettrait d'éviter la revalorisation systématique des provisions chaque année.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ce rapport est très intéressant. En propos liminaire, vous avez relativisé l'importance des heures supplémentaires, qui ne représentent « que » 2,3 milliards d'euros, mais dans le contexte budgétaire des années à venir, cette somme n'apparaît pas négligeable. 80 % des heures supplémentaires de la fonction publique d'État se concentrent au niveau de l'éducation nationale. Chaque établissement dispose d'une dotation d'heures supplémentaires – elle est attribuée par la direction des services départementaux de l'éducation nationale. Nous devons nous affranchir du recours systématique aux heures supplémentaires car un tel fonctionnement n'est pas normal.

Je pense également qu'il est souhaitable de limiter le stockage des heures supplémentaires, et je rejoins la proposition du président de frapper d'un malus les heures supplémentaires épargnées depuis plus d'un an. Cela inciterait les agents à demander l'indemnisation ou la récupération de leurs heures supplémentaires.

Il est aberrant à mes yeux que les stocks d'heures supplémentaires ne donnent lieu à aucun provisionnement.

M. Christophe Jerretie. Ce rapport renforce notre perception du phénomène des heures supplémentaires au sein de la fonction publique.

Vous avez émis un doute quant au contrôle de l'effectivité des heures supplémentaires dans la fonction publique. Ne devrions-nous pas mettre au point des procédures dans ce domaine ?

Il me semble assez illogique que des heures supplémentaires soient attribuées aux agents de catégorie A de l'éducation nationale dans le secondaire ou l'enseignement supérieur mais pas à l'école primaire. Nous savons que ces heures supplémentaires correspondent à la participation à des réunions en dehors des heures de cours. Est-il normal qu'un fonctionnement aussi structurel soit basé sur des heures supplémentaires ?

Avez-vous estimé le coût pour l'État de l'harmonisation – nécessairement par le haut – des systèmes de majoration des heures supplémentaires ?

Mme Christine Pires Beaune. Je vous remercie pour la clarté de votre exposé. Nous constatons qu'un nombre réduit de ministères et la fonction publique hospitalière sont structurellement dépendants des heures supplémentaires. Ne devrions-nous pas envisager des recrutements dans ces ministères et *a fortiori* dans la fonction publique hospitalière – où les besoins sont évidents ?

Je suis défavorable à l'instauration d'un malus au delà d'un certain quota d'heures supplémentaires car les agents ne sont généralement pas responsables de l'accumulation de leurs heures supplémentaires. Ces dernières ne peuvent pas leur être payées – faute de budget – ni être récupérées – faute d'effectifs disponibles. Ce serait donc un comble que les agents, en particulier dans la fonction publique hospitalière, soient pénalisés.

Avez-vous formulé des propositions concrètes visant à adapter les cycles de travail, notamment dans la police nationale ? D'ailleurs, la rémunération des heures pour les agents

publics qui travaillent la nuit est nettement insuffisante et a suscité des revendications légitimes. Pourriez-vous développer ce que vous entendez par « réviser les régimes de travail », notamment pour ce qui concerne les enseignants du second degré ?

M. Charles de Courson. J'ai cinq questions. Tout d'abord, ne pourrait-on pas considérer les heures supplémentaires comme un moyen de contourner les autorisations budgétaires accordées par le Parlement ? Les propositions 3, 4 et 5 du rapport de la Cour des comptes appelleraient-elles un processus législatif ?

D'après votre rapport, le passif social relatif aux heures supplémentaires stockés n'est pas provisionné la plupart du temps. Est-ce conforme aux règles de comptabilité publique ?

Vous soulignez la forte hétérogénéité des coefficients de bonification des heures supplémentaires mais cela représente-t-il pour autant un surcoût par rapport au recrutement d'agents supplémentaires ?

L'attribution d'heures supplémentaires fictives dans l'optique d'améliorer la rémunération des fonctionnaires est-elle une pratique courante ?

Enfin, le régime fiscal et social des heures supplémentaires encourage-t-il une inflation de leur nombre ?

M. Jean-Paul Dufrène. Merci pour ce rapport intéressant. D'une certaine manière, les heures supplémentaires sont la résultante de la politique de réduction des postes menée depuis plusieurs années.

Certaines administrations pratiquent seulement la récupération des heures. Or ces dernières sont souvent sous tension, à l'image de la police nationale ou de la fonction publique hospitalière, ce qui conduit à l'accumulation de stocks d'heures supplémentaires sur le long terme. Non seulement ces heures finissent par représenter un enjeu financier important, mais elles risquent d'avoir un effet négatif sur la santé des agents. Le rapport préconise de lutter contre cette pratique en instaurant un plafond mais une telle mesure semble difficilement applicable, les agents n'étant généralement pas en mesure de récupérer leurs heures dans des administrations sous tension. Quant à l'indemnisation, elle ne lève pas le risque qui pèse sur la santé des agents et elle ferait des heures supplémentaires un élément constitutif de la rémunération. Une alternative consisterait à recruter dans les secteurs où les heures supplémentaires sont devenues endémiques.

M. Daniel Labaronne. Merci pour ce rapport très complet. Vous avez consacré un chapitre au suivi et au contrôle des heures supplémentaires. Dans ce cadre, compte tenu de l'évolution des modes d'organisation et notamment du développement du télétravail, comment garantir l'effectivité des heures supplémentaires ? L'enjeu est double : dépister les heures supplémentaires frauduleusement déclarées et détecter les heures supplémentaires effectuées à domicile.

M. le président Éric Woerth. En dehors de l'éducation nationale, qui dispose d'un statut particulier, il me semblerait important de revenir sur l'attribution d'heures supplémentaires en deçà du seuil des 1 607 heures travaillées.

M. Loïc Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Les heures supplémentaires sont utiles dans la mesure où elles peuvent aider un service à faire face

à un pic d'activité. Pour autant, elles peuvent occasionner des dérives. Il est donc assez difficile de distinguer les aspects positifs et négatifs de ce système.

Notre recommandation consistant à plafonner le nombre d'heures supplémentaires épargnées et à privilégier l'indemnisation est déjà en œuvre après la décision du ministre de l'intérieur de plafonner à 160 heures le stock que peut épargner un agent pour la suite de sa carrière. Il a également initié une résorption du stock pour éviter que ce dernier ne devienne une bombe à retardement. Quant à la majoration des heures supplémentaires, leur faible niveau d'indemnisation dans la police incite à attribuer plus libéralement des heures supplémentaires aux agents, tandis que ces derniers sont tentés d'épargner des heures jusqu'à la fin de leur carrière – ce qui revient indirectement à rémunérer les heures à la date de récupération.

Lorsque j'évoquais la révision des cycles de travail, je pensais par exemple à l'éducation nationale, où les enseignants sont censés travailler dix-sept heures par semaine mais se voient attribuer en moyenne un peu plus de deux heures supplémentaires par semaine. En intégrant ces deux heures dans les heures de service obligatoires et en revalorisant la rémunération en fonction, ces heures supplémentaires structurelles disparaîtraient. Les professeurs de classes préparatoires ont un très faible quota horaire, et comme ils effectuent beaucoup plus d'heures, ils perçoivent de nombreuses heures supplémentaires. Je pourrais également citer le service attaché à la protection des personnalités, les douaniers en service opérationnel, etc. Il conviendrait de remettre à jour, dans tous ces services, le cycle de travail et l'organisation du temps de travail, qui sont surannés. L'entreprise est quasiment impossible dans l'administration pénitentiaire, et pas seulement en raison des réductions d'effectifs car des postes sont ouverts mais non pourvus. De même, si vous n'arrivez pas à recruter un professeur de mathématiques, vous êtes bien obligé d'augmenter le quota de service d'un autre enseignant. Les réductions d'effectifs peuvent avoir favorisé les heures supplémentaires mais dans certains cas, il est impossible de faire face à la charge de travail sans recourir aux heures supplémentaires.

Peut-être la mesure de défiscalisation majorée à 7 500 euros aura-t-elle un effet, mais les sommes sont très largement inférieures à ce seuil. La contractualisation d'un forfait de 5 heures me semblerait aller dans le bon sens, en répondant à des besoins organisationnels et à des revendications du personnel.

Nous devons mettre en place des règles claires qui empêchent les agents d'accumuler indéfiniment des heures supplémentaires, à l'image des mesures appliquées dans la police nationale.

La problématique du contrôle est importante. Dans la police par exemple, les agents déclarent eux-mêmes leurs heures de service. Un certain contrôle est effectué par le supérieur hiérarchique ; au delà, personne ne contrôle réellement l'effectivité des heures déclarées, ou alors très difficilement. Une absence de contrôle implique un manque de suivi et donc un manque d'intérêt pour le pilotage des heures supplémentaires au niveau global.

Les montants en jeu peuvent paraître faibles à l'échelle de la fonction publique mais, dans certains secteurs, les heures supplémentaires représentent plus de 1,2 % de la masse salariale, parfois jusqu'à 10 ou 20 %.

Je n'ai peut-être pas été suffisamment clair dans mon exposé. Les sommes sont bien provisionnées dans le budget de l'État mais pas au niveau des établissements et des collectivités locales.

Pour en revenir à la question de Mme Dalloz, dans certains cas, les « heures supplémentaires annualisées » (HSA) sont annualisées et intégrées aux heures de service des enseignants, mais les chefs d'établissement ont également à leur disposition des « heures supplémentaires effectives » (HSE) – en moins grand nombre – pour leur permettre de compenser diverses sujétions. Nous n'avons pas réellement examiné si certains agents en bénéficieraient davantage par rapport à d'autres.

La différence entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire peut s'expliquer par des modes d'organisation du travail différents. Les contraintes d'ajustement des emplois du temps des enseignants ne se posent pas dans le primaire, et ne génèrent donc pas des heures supplémentaires de la même manière – même si d'autres sujétions dans le primaire donnent lieu à des heures supplémentaires.

Nous ne plaçons pas pour une harmonisation des taux de majoration par le haut. Dans certains cas, les heures supplémentaires sont majorées et dans l'autre, elles sont minorées. Cela semble incohérent. Bien entendu, si cette réforme est engagée, elle impliquera un renforcement du contrôle et une modification des cycles de travail générateurs d'heures supplémentaires de par leur caractère inadapté. L'harmonisation des règles de majoration participe d'une meilleure acceptation de cette réforme.

Je laisse à Loïc Robert le soin de répondre à vos autres interrogations, sur la police nationale et sur la fonction publique hospitalière.

M. Loïc Robert, conseiller référendaire. La difficulté structurelle est que les services de police doivent être opérationnels vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Or les cycles de travail ne sont pas toujours adaptés à cette contrainte. De nombreux cycles de travail reposent sur des vacations de six heures et demie ou sept heures. Or il est impossible de recouvrir exactement une journée de vingt-quatre heures avec un nombre entier de cycles de cette longueur. Le système génère donc structurellement des heures supplémentaires.

Le ministère de l'intérieur a lancé une expérimentation avec des cycles de travail de douze heures et six minutes, ce qui permettrait de couvrir une journée complète avec deux cycles. Les syndicats de police ne sont guère favorables à ce système mais les personnels concernés y voient un intérêt, car ils n'ont besoin d'effectuer que trois vacations par semaine et ils sont libres le reste du temps. Ce système alternatif génère beaucoup moins d'heures supplémentaires.

L'équation est quasiment insoluble pour le service de protection des personnalités. Ces dernières veulent en effet que les agents soient toujours auprès d'eux – ce qui est légitime – mais surtout ils veulent avoir affaire à un nombre limité de personnes.

Pour ce qui est du secteur hospitalier, les problématiques sont assez différentes. Il souffre de difficultés de recrutement dans certaines spécialités, notamment les infirmiers, même après revalorisation des rémunérations. Par ailleurs, le recours aux heures supplémentaires est encadré : des plafonds mensuels – relevés récemment durant la crise – sont appliqués. Les services ne peuvent donc pas planifier les infirmiers pour autant d'heures qu'ils en auraient besoin, ce qui perturbe fortement le fonctionnement.

Comme pour la police nationale, les heures supplémentaires sont majoritairement stockées, mais la raison n'est pas liée au système d'indemnisation. La difficulté d'exercice de ces professions incite à privilégier la récupération. Cela peut cependant s'avérer problématique

si de nombreuses heures s'accumulent sur une longue période. Nous proposons donc d'étendre au secteur hospitalier les règles déjà mises en place pour la police nationale, qui limitent drastiquement le quota d'heures pouvant être épargnées. Dans la police nationale, il est impossible de dépasser les 160 heures, soit environ un mois d'activité, ce qui empêche désormais de stocker l'équivalent de six mois de congés avant de partir en retraite. Pour le secteur hospitalier, il faudra certainement au préalable réétudier les organisations de travail et pourvoir les postes ouverts.

Mme Corinne Soussia présidente de section et contre-rapporteuse. Les agents de la fonction publique hospitalière peuvent placer une partie de leurs supplémentaires sur leur compte épargne temps, ce qui n'est pas possible pour d'autres agents publics. Le reliquat, c'est-à-dire les heures non enregistrées dans les comptes épargne-temps (CET) et vouées à être récupérées, est problématique. Le CET permet donc en partie de réguler le stock d'heures supplémentaires.

Par ailleurs, les situations sont diverses, si bien qu'il n'existe aucune solution universelle qui permettrait de traiter toutes les difficultés. Le passage en horaires variables entraîne mécaniquement une diminution du nombre d'heures supplémentaires. Les Douanes ont adopté ce système, qui permet d'éviter qu'un cycle de travail inadapté ne génère des heures supplémentaires en lien avec les heures d'ouverture du service. En milieu hospitalier, le passage des consignes et la transmission des informations entre deux équipes successives génère des heures supplémentaires. Quant à l'administration pénitentiaire, l'origine du problème est la réduction du temps de travail de trente-neuf à trente-cinq heures par semaine. Les agents travaillent toujours en pratique trente-neuf heures par semaine, et ils perçoivent donc quatre heures supplémentaires par semaine. Le métier n'est pas suffisamment attractif et tous les postes ouverts ne sont pas pourvus. Les heures supplémentaires permettent de proposer une rémunération plus élevée.

L'indemnisation systématique des heures supplémentaires risquerait d'avoir des effets délétères sur la santé au travail dans certaines professions, où les conditions d'exercice peuvent être exigeantes.

M. Loïc Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Charles de Courson demandait tout à l'heure si la mise en œuvre de certaines de nos préconisations appelait un processus législatif. Il se trouve qu'en matière d'organisation du travail, certaines mesures ne relèvent même pas du niveau de la circulaire, qui est elle-même nettement inférieure à la loi dans la hiérarchie des normes.

M. Charles de Courson. Les heures supplémentaires ne sont pas budgétées pour la fonction publique territoriale. Une provision devrait être prévue par la loi.

M. Loïc Robert, conseiller référendaire. Cette provision existe depuis trois ans dans les comptes de l'État. Ainsi, les heures stockées ont bien été provisionnées à hauteur de 539 millions d'euros par le ministère de l'intérieur.

M. le président Éric Woerth. Du point de vue budgétaire, s'agit-il d'autorisations d'engagement ?

M. Loïc Robert, conseiller référendaire. Je pense qu'elles figurent en engagements hors bilan dans l'annexe du budget de l'État.

M. Loïc Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Elles ne sont donc pas intégrées aux crédits budgétaires que les parlementaires doivent approuver. Il s'agit d'une évaluation au sein des annexes budgétaires au projet de loi de finances.

J'évoquais la situation des professeurs des classes préparatoires, mais les maîtres de conférences ne sont pas logés à la même enseigne : ils sont rémunérés quarante euros pour une heure supplémentaire, qui en réalité comprend à la fois l'heure de cours ainsi que les heures de préparation. Ce n'est pas particulièrement incitatif. Dans leur cas, les heures supplémentaires sont un palliatif à des recrutements.

Il existe effectivement un surcoût caché constitué des heures supplémentaires non rémunérées mais compensées.

Pour certaines catégories de personnel, les agents douaniers de catégorie C ou les enseignants du secondaire par exemple, les heures supplémentaires sont effectivement perçues comme faisant partie de la rémunération. Les agents s'attendent donc à percevoir un nombre équivalent d'heures supplémentaires d'une année sur l'autre.

J'ai souligné tout à l'heure que, dans la grande majorité des cas, les heures supplémentaires représentaient bien moins de 5 000 euros, si bien que le relèvement à 7 500 euros du plafond d'exonération fiscale ne devrait guère avoir d'effet. Par ailleurs, pour l'État, les heures supplémentaires sont beaucoup plus intéressantes que pour le secteur privé car elles ne sont pas soumises à cotisations sociales. Il a été envisagé, dans le cadre de la réforme des retraites, que les heures supplémentaires puissent générer des droits à la retraite mais alors, il faudrait prélever des cotisations.

M. Loïc Robert, conseiller référendaire. J'aimerais ajouter une précision. Si les heures supplémentaires dans l'éducation nationale sont concentrées au niveau du secondaire, c'est parce qu'elles sont structurellement impossibles en primaire. Un professeur des écoles enseigne à une classe et travaille vingt-quatre heures par semaine, ce qui correspond à son service complet. Dans le secondaire, il est impossible de faire correspondre exactement les heures d'enseignement et les heures de service des personnels en place, et ce pour chaque discipline. Les enseignants doivent effectuer dix-huit heures par semaine, voire quinze pour les professeurs agrégés, et il est strictement impossible de répartir les classes de sorte que chaque enseignant atteigne exactement son quota d'heures. Les HSA représentent 10 % des heures effectuées au lycée et entre 6 et 7 % au collège. Elles permettent d'effectuer les ajustements nécessaires. Le ministère de l'éducation nationale a d'ailleurs concentré les recrutements sur le primaire, consentant à une augmentation des HSA dans le secondaire pour compenser l'érosion des effectifs.

M. le président Éric Woerth. Vous n'avez pas complètement répondu à deux questions : celle relative aux heures supplémentaires déclenchées avant l'atteinte des 1 607 heures travaillées annuelles et celle sur les heures supplémentaires « masquées » par la récupération.

Dans la fonction publique territoriale prévalait un système de l'indemnisation forfaitaire pour travail supplémentaire (IFTS), qui n'était pas toujours la contrepartie d'un travail supplémentaire effectif. Ce système existe-t-il encore sous une autre forme ?

M. Loïc Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Les agents qui accumulent le plus d'heures supplémentaires exercent généralement des missions spécifiques et travaillent dans un cadre dérogatoire par rapport à leur statut. Nous pensons donc qu'il convient de normaliser le plus possible l'ensemble du système.

M. Loïc Robert, conseiller référendaire. L'IFTS existe encore mais elle concerne principalement les cadres, qui de par leur statut ne sont pas éligibles aux heures supplémentaires. Pour les agents qui sont éligibles aux heures supplémentaires, un dispositif similaire existe : l'indemnité horaire pour travail supplémentaire (IHTS). Elle correspond peu ou prou aux heures supplémentaires de la fonction publique territoriale.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous avons constaté que les départements avaient tendance à employer un nombre assez significatif d'agents à temps partiel, et que ces derniers effectuaient des heures supplémentaires. Nous avons traité cette anomalie en supprimant les postes à temps partiel et en réorganisant les services avec des emplois à temps plein. Cela nous a permis de réaliser des économies très substantielles.

M. Charles de Courson. Plusieurs chambres régionales des comptes contrôlant les comptes hospitaliers ont dénoncé les heures supplémentaires fictives auxquelles je faisais référence tout à l'heure. Cette pratique est-elle répandue ?

Mme Christine Pires Beaune. Que pensez-vous d'une mesure ponctuelle qui consisterait à demander aux agents de choisir entre le placement de leurs heures sur le CET et le paiement ?

M. Loïc Gautier, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Nous pensons que ce type de décision doit plutôt revenir au supérieur hiérarchique qu'à l'agent lui-même. En fonction de la nature du travail effectué, on s'orientera vers l'une ou l'autre des options. Par ailleurs, un contrôle plus poussé semble nécessaire par rapport à un système déclaratif. Il est également possible, dans le cas de figure de la passation des consignes à l'hôpital, que les minutes deviennent des heures complètes. Nous comprenons aisément que cette phase de transmission des informations soit importante dans certains services, comme en réanimation, mais dans d'autres domaines, les choses pourraient être différentes. La Cour des comptes n'a pas souhaité entrer dans ce niveau de détail comme ont d'ailleurs pu le faire certaines chambres régionales des comptes auprès de certains établissements.

En ce qui concerne les agents à temps partiel, les heures supplémentaires ne sont pas possibles. Il est irrégulier de les comptabiliser. La méconnaissance du système induit des « facilités », que ce soit dans les déclarations des heures effectuées par les agents et validées de bonne grâce par les supérieurs hiérarchiques ou au niveau des pratiques imparfaitement vertueuses de certains gestionnaires.

M. Loïc Robert, conseiller référendaire. Les heures supplémentaires masquées échappent complètement à notre regard car elles sont gérées au sein des services. Elles n'ont aucune conséquence visible en termes financiers et même organisationnels car généralement elles sont récupérées dans un délai bref. Nous sommes donc incapables d'estimer leur nombre.

De même pour les heures supplémentaires fictives. Nous n'en avons pas détecté, ce qui ne signifie pas qu'elles n'ont aucune existence. Lorsque nous procédons à des contrôles de régularité, nous avons accès aux heures qui ont été payées par l'agent comptable mais nous n'avons pas d'éléments prouvant l'effectivité des heures de service déclarées. Si j'en crois les contrôles qui sont réalisés, cette pratique doit être assez marginale.

M. le président Éric Woerth. Nous vous remercions pour ce travail, qui permet d'apporter une analyse précise.