

n°- 007246-01

Septembre 2010

AUDIT SUR L'ÉTAT DES PRATIQUES DE LA MISE EN ŒUVRE DES DÉROGATIONS AUX GARANTIES MINIMALES DE TEMPS DE TRAVAIL ET DE REPOS

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007246-01

PROJET

Audit sur l'état des pratiques de la mise en œuvre des dérogations aux garanties minimales de temps de travail et de repos

établi par

Marie-Françoise SIMON-ROVETTO

Inspectrice de l'administration du développement durable

Jean-Claude DIQUET

Inspecteur de l'administration du développement durable

Louis RUELLE

Ingénieur général des Ponts des Eaux et des Forêts

Septembre 2010

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	4
1. LE CADRAGE DE LA MISSION.....	7
2. LE MODE OPÉRATOIRE.....	8
3. LES MÉTIERS CONCERNÉS PAR LE RÉGIME DÉROGATOIRE AUX GARANTIES MINIMALES.....	10
3.1. Les Directions interdépartementales des routes (DIR).....	10
3.1.1. Des services nouveaux et une organisation nouvelle pour les métiers de la route 10	
3.1.2. Les organisations programmées.....	11
3.1.3. Les interventions aléatoires.....	13
3.1.4. Les particularités de la DIR Ile de France (DIRIF).....	14
3.1.5. Les principaux constats.....	15
3.2. Les Services de navigation (SN).....	17
3.2.1. Un métier soumis à d'importantes évolutions.....	17
3.2.2. L'organisation du travail et les garanties minimales.....	18
3.2.3. Les principaux constats.....	19
3.3. Le secteur maritime	19
3.3.1. Une grande diversité de situations.....	19
3.3.2. Un encadrement juridique des dérogations insuffisamment affirmé.....	21
3.3.3. Un suivi déficient.....	23
3.4. Les autres métiers sujets à dérogation aux garanties minimales en services déconcentrés.....	23
3.4.1. Le service de prévention des crues.....	23
3.4.2. Les contrôleurs des transports terrestres.....	24
3.4.3. Les remontées mécaniques.....	24
3.4.4. La surveillance des levées de la Loire.....	24
4. LES DÉROGATIONS LIÉES À DES ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES ET ATYPIQUES EN ADMINISTRATION CENTRALE ET EN SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE	26
4.1. Au titre des directions d'administration centrale (DAC).....	26
4.2. Au titre des Services à compétence nationale (SCN).....	26
4.3. Le constat général	27

5.	LES SITUATIONS HORS CHAMP DE CONTRÔLE ET LES DÉROGATIONS DE FAIT	28
5.1.	Une grande dispersion de cas.....	28
5.2.	Les déplacements.....	28
5.3.	Les réunions.....	29
5.4.	Les gestions de crise.....	29
6.	CONCLUSIONS.....	31
6.1.	Les garanties minimales sont largement respectées mais une forte vigilance s'impose partout et des progrès sont attendus dans certaines situations.....	31
6.2.	Quelques insuffisances du cadre réglementaire pour ce qui concerne certaines situations ou certains métiers.....	31
6.3.	Les approches par métiers ou par modes d'intervention sont restées principalement limitées aux métiers de l'entretien et de l'exploitation de la route.....	31
6.4.	Les déplacements et les gestions de crise.....	32
6.5.	Les outils de suivi du temps de travail sont disparates et mal adaptés	32
6.6.	La formation.....	33
7.	RECOMMANDATIONS.....	34
7.1.	Offrir un cadre réglementaire assurant une unicité des principes en même temps qu'une souplesse pour des adaptations sectorielles ou locales.....	34
7.1.1.	Des aménagements juridiques ciblés.....	34
7.1.2.	Des cadrages « métiers ».....	36
7.1.3.	La maîtrise des gestions de crise.....	37
7.2.	Développer des outils de suivi adaptés à la gestion des garanties minimales	37
7.3.	S'appuyer sur les outils de formation et les réseaux de métier.....	38
7.4.	Renforcer le dialogue social.....	38
	En conclusion, il y a lieu de rappeler toute l'importance qui entoure la question du bon fonctionnement des CLHS , de leur convocation régulière en complément de celui des CTP et de la complète information que doivent recevoir leurs membres sur tous le sujets relevant des temps de travail et des garanties minimales.....	39
	ANNEXES.....	40
1.	Lettre du 17 mars 2010 du secrétaire général.....	41
2.	Liste des inspecteurs ayant participé à l'audit.....	43
3.	Nombre de services interrogés et audités par chaque MIGT.....	44

4.	Glossaire des acronymes.....	45
----	------------------------------	----

RÉSUMÉ

La création du ministère de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) a entraîné la nécessité d'harmoniser les modalités d'aménagement du temps de travail actuellement en vigueur 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 de l'État. Cette harmonisation doit se traduire par la refonte des différents textes existants et la publication de nouveaux textes réglementaires.

Le présent rapport d'audit concerne plus particulièrement la question des dérogations aux garanties minimales de temps de travail et de repos.

Il répond à une demande du secrétariat général du MEEDDM qui a estimé que, dans le cadre des échanges qu'il conduit avec les organisations syndicales à l'occasion de ces travaux de caractère réglementaire, il était nécessaire de s'appuyer au préalable sur un état des lieux des pratiques de dérogations observables dans l'ensemble des services du ministère.

Pour réaliser cette mission, les auditeurs se sont appuyés sur les 8 missions d'inspection générale territoriale (MIGT) et la 6^{ème} section du CGEDD.

Au total, 132 services déconcentrés du territoire national et des DOM ont été consultés (services départementaux, régionaux, interrégionaux), 34 d'entre eux ont été audités et 13 directions d'administration centrale ou services à compétence nationale (SCN) ont été interrogés.

Les directions interrégionales des routes (DIR), les services de navigation (SN) et les services du secteur maritime constituent les principaux services qui recourent à l'usage fréquent des dérogations aux garanties minimales du fait de la spécificité des missions qu'ils exercent et des métiers particuliers nécessaires à la réalisation de ces missions.

Les DIR bénéficient d'un cadrage national (octobre 2009) qui a permis de préciser, pour les métiers de la route, les modalités de travail et les conditions d'utilisation des dérogations. Les DIR font largement usage à la fois des organisations programmées (titre I du décret 2002-259 du 22 février 2002) et des interventions aléatoires (titre II du même décret). Les textes concernant les garanties minimales sont très bien connus des services et de l'encadrement. Ils sont considérés dans l'ensemble complets et suffisamment précis même si certains points particuliers mériteraient encore d'être confirmés dans leur interprétation. Les situations de dépassement existent mais leur fréquence semble réduite et l'encadrement réalise un véritable effort de surveillance.

La principale difficulté réside dans l'insuffisance encore sensible du dispositif de recueil et de centralisation des temps de travail et de repos qui ne permet pas à la direction ni au comité local d'hygiène et de sécurité (CLHS) de disposer de données complètes, fiables, explicitant de façon claire et exhaustive les cas et les causes de dérogation. Cette situation, même si elle est en voie d'amélioration par l'effort des DIR, nuit au dialogue et ne favorise pas l'adaptation des organisations.

Les SN connaissent également pour leur part des situations d'exploitation tendues mais le recours à des organisations programmées dans une grande part des situations de travail permet un meilleur contrôle, une meilleure connaissance et une certaine maîtrise des dérogations, même si la vigilance sur ce sujet doit rester la règle. Les outils informatiques d'analyse et de contrôle des données sont encore insuffisants mais, on relève des initiatives intéressantes. Les situations de crise se rencontrent. Leur récurrence est certes faible, mais ces événements sont encore mal maîtrisés lorsqu'ils surviennent.

Le secteur maritime correspond à une grande diversité de situations. Les missions de surveillance, de police, de contrôle et d'assistance en mer ont, dans beaucoup de cas, un caractère aléatoire. La continuité de la mission engagée conduit à des dépassements des garanties minimales. Le personnel non embarqué des affaires maritimes et tout particulièrement le personnel des centres de sécurité des navires peut être soumis à des temps de travail très importants alors même que son activité ne dispose pas d'une base réglementaire assurée.

Les agents des phares et balises sont pour leur part soumis à des contraintes fortes notamment

dans le cadre de leurs missions de réparation et de maintenance sur des sites déportés à terre ou en mer. Leur mobilisation dans le cadre des plans POLMAR est très forte.

Le travail en capitainerie, s'il apparaît juridiquement mieux encadré, affiche également quelques défaillances ou imprécisions.

D'une façon générale, les carences dans le domaine maritime ne portent pas seulement sur le contrôle de suivi opéré par l'encadrement, mais elles se traduisent aussi par l'absence ou la faiblesse de formalisation des règles applicables.

D'autres métiers rencontrés dans les services déconcentrés sont marqués par un usage parfois important des dérogations aux garanties minimales ou par un risque de non-maitrise des règles en cas de situation plus tendue.

Les auditeurs ont en particulier relevé le cas des services de prévention des crues, du contrôle des transports terrestres, du contrôle des remontées mécaniques et le cas particulier de la surveillance des levées de la Loire. Même si le contrôle des installations classées et la surveillance des chantiers ne sont pas cités avec la même acuité au rang des préoccupations, il se confirme qu'il existe d'une façon générale une concentration très nette de situations dérogatoires sur les missions de surveillance, de veille et de contrôle.

Les administrations centrales et les services à compétence nationale comportent un certain nombre d'activités atypiques qui conduisent à l'usage des dérogations. Ces activités sont connues des administrations. Elles concernent une minorité d'agents et ont fait l'objet d'une organisation adaptée.

Toutefois les contrôles existants sont peu formalisés et les décomptes de dépassement ne sont pas vérifiés. Les services à compétence nationale ont su en général rechercher une organisation qui limite l'utilisation des dérogations pour la réalisation de leurs missions spécifiques.

Les derniers constats des auditeurs portent non plus sur des métiers particuliers mais sur des situations dérogatoires qui sont plus le fait de personnes et de circonstances que d'unités de travail.

Il s'agit d'activités particulières ou de surcharges ponctuelles de travail qui peuvent apparaître aussi bien dans les services d'administration centrale qu'en service déconcentré.

Elles concernent souvent les cadres dont la situation est préoccupante au regard des textes, mais ces constats valent aussi pour les personnels des catégories B et C.

L'écèlement des pointeuses ne permet généralement pas d'avoir l'exacte mesure des dépassements d'horaires journaliers. Ces temps de travail ne font en tout état de cause pas l'objet d'analyse. La question du travail sans déplacement en période d'astreinte à domicile est également évoquée.

Les auditeurs soulignent que les réunions et les déplacements sont une cause importante et fréquente des phénomènes de dépassement. L'étendue grandissante des aires géographiques des services sont un facteur aggravant.

Les situations de gestion de crise posent la question des modalités de participation des agents aux postes centraux (PC) consécutivement à une journée de travail ainsi que du mode de fonctionnement des services lors du prolongement de la crise.

Il faut enfin mentionner la situation des experts et personnes à compétence rare dont la question du temps de travail devient vite problématique du fait des déplacements ou de leur intervention dans les crises.

Il ne relevait pas de la mission des auditeurs d'apporter des propositions.

La mission d'audit a toutefois souhaité conclure son rapport par quatre recommandations

- porter son attention sur certaines imperfections du cadre réglementaire, même s'il ne s'agit pas ici de remettre à plat le dispositif légal existant, ni de compromettre un équilibre qui reste à maintenir entre une protection affirmée de principes généraux avec une unicité des règles d'une part, et une capacité à ajuster ce cadre à la diversité des métiers du ministère et à la grande variété des situations sectorielles et locales d'autre part. A cet égard, quelques ajouts ou précisions réglementaires sont suggérés. Par ailleurs et à partir de

l'exemple du cadrage adopté pour les DIR, des cadrages «métiers» sont préconisés métiers de contrôle, métiers maritimes, métiers d'expertise et de spécialités rares.

L'usage disparate des textes pour la maîtrise de la gestion des crises conduit la mission à préconiser l'élaboration d'une circulaire d'application précisant les conditions d'usage des textes relatifs aux garanties minimales et formalisant en cas de prolongement de la situation de crise les conditions de relève des agents au travers d'une organisation générale mieux prévoyante.

Par ailleurs, la mission met l'accent sur trois autres recommandations

- développer des outils de suivi adaptés à la gestion des garanties minimales
- s'appuyer sur les outils de formation et les réseaux des métiers
- renforcer le dialogue social

1. LE CADRAGE DE LA MISSION

La création du MEEDDM a entraîné la nécessité d'harmoniser les modalités d'aménagement du temps de travail actuellement en vigueur en application du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique de l'État. Cette harmonisation se traduit par la refonte des différents textes existants et la publication de nouveaux textes réglementaires n°arrêté ministériel régissant les cycles de travail, un arrêté ministériel relatif à la prise en compte de la journée de solidarité et un arrêté interministériel relatif à diverses dispositions dont notamment le forfait des cadres.

Dans le cadre des échanges conduits à l'occasion de ces travaux avec les organisations syndicales, est apparue la nécessité de traiter de manière différenciée le sujet de l'harmonisation réglementaire des dérogations aux garanties minimales de temps de travail et de repos en s'appuyant au préalable sur un état des pratiques de dérogations mises en œuvre dans l'ensemble des services du ministère.

L'objectif de la mission était d'identifier les pratiques à partir d'une enquête nationale faisant ressortir dans l'ensemble des services et pour chaque dérogation, les conditions de sa mise en œuvre et ses justifications, recueillir à partir d'entretiens des éléments de compréhension des pratiques identifiées et dresser une typologie des dérogations nécessaires au bon fonctionnement des services.

Ce bilan doit permettre de faire un constat de la situation existante en matière d'application des dispositions concernant l'application de l'ARTT pour alimenter les groupes de dialogue constitués par le Ministre et pour éclairer les décisions à prendre visant à concilier le bon fonctionnement des services avec la santé des agents.

¹Dans le courrier qu'il a adressé aux Secrétaires Généraux des organisations syndicales, le directeur de cabinet du Ministre d'État indique dans le § ARTT : Je vous confirme par la présente l'intégralité des orientations que je vous avais adressées par courrier en date du 25 janvier dernier, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un comité de suivi de l'ARTT, et souhaite suite à nos échanges en audience, vous apporter les précisions suivantes : la mise en place d'un groupe de travail sur l'examen des conditions de dérogation aux garanties minimales est confirmée. Pour ce faire, je propose la réalisation d'une enquête par le CGEDD pour dresser un état des lieux des pratiques afin d'en tirer ensuite des conclusions qui pourront nécessiter des ajustements du cadrage des DIR mais aussi du projet de décret portant sur les dérogations aux garanties minimales.

2. LE MODE OPÉRATOIRE

Le secrétaire général a confié au CGEDD cette mission par lettre du 17 mars 2010 (cf annexe 1). Le vice-président du CGEDD a mandaté Madame Marie-Françoise Simon-Rovetto et Messieurs Jean-Claude Diquet et Louis Ruelle pour piloter cette mission. Les membres désignés par les coordonnateurs des huit missions d'inspection générale territoriale (MIGT) ont participé localement à celle-ci (cf annexe 2)

L'enquête a concerné l'ensemble des services métropolitains et Outre-Mer, hors aviation civile, notamment les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) (dont les parties ex-Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) ou ex Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), les Directions interdépartementales des Routes (DIR), les Directions inter-régionales de la Mer (DIRM), les Directions Départementales des territoires et de la Mer (DDTM), les Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE), les services de l'administration centrale dont les services à compétence nationale (SCN). Elle n'a pas traité le cas de l'aviation civile, services techniques compris ni celui des bases militaires (ministère de la Défense).

Un questionnaire, élaboré nationalement, a été transmis aux responsables de tous les services. Suivant les réponses données à celui-ci, les MIGT ont conduit des investigations complémentaires dans certains services (cf annexe 3 services contactés et audités par chaque MIGT et en administration centrale).

Les services n'ont pas toujours tous réalisé le renvoi du questionnaire et dans certains cas les réponses à ces questionnaires n'ont apporté que peu d'éléments. On peut cependant estimer qu'en raison du total élevé de services consultés (132 services déconcentrés), de la similitude fréquente de la plupart des problématiques et enfin de l'importance des contacts pris sur l'ensemble du territoire national par les équipes des MIGT (34 services audités), les éléments recueillis ont été tout à fait suffisants pour mettre en évidence les difficultés rencontrées ainsi que les typologies de dérogations utilisées.

Chaque MIGT a d'ailleurs établi une synthèse pour les services de sa région et beaucoup de remarques générales sont convergentes même si, bien entendu, des différences ou des contre exemples ont pu également être relevés.

De la même façon que pour les services déconcentrés, l'ensemble des directions d'administration centrale (DAC) et des SCN a été interrogé par questionnaire sur leurs pratiques en matière d'ARTT et pour certains par une visite complémentaire sur place ou un entretien téléphonique (cf annexe 3 : 6 entretiens pour 13 directions centrales ou SCN).

Pour les services d'administration centrale, sans méconnaître les difficultés actuelles des services mobilisés sur leurs activités, le taux de réponse et la nature des réponses constituent un premier indicateur sur le niveau de la connaissance du sujet, sur l'intérêt qui lui est porté et sur la nécessité de conduire une réflexion sur l'organisation du travail.

Dans les documents reçus, on peut citer plusieurs règlements intérieurs, des protocoles d'organisation pour des activités spécifiques, des comptes rendus de comités paritaires spéciaux (CTPS), des bilans sociaux etc..

Ce recueil d'informations s'est avéré particulièrement disparate, et l'inspection a dû insister et procéder à des rappels pour obtenir renseignements et documents. De rares unités (4 /13) ont fait preuve de réactivité, d'un exposé efficace sur le sujet à traiter et ont signalé les situations particulières auxquelles elles étaient confrontées.

Les rappels ont permis de compléter l'information, et c'est lors de ces entretiens téléphoniques que certains sujets porteurs de difficultés ont été révélés : coexistence de règlements différents selon l'origine des agents, attente d'instructions ou d'orientations, prise de conscience du sujet, difficultés des contrôles, activités non prévues dans les textes,...

Au titre des activités particulières que sont la surveillance des bâtiments, le standard téléphonique,

le dépannage informatique etc...., deux entretiens complémentaires ont eu lieu avec des unités logistiques et informatiques du SG.

Pour l'Outre-Mer, l'enquête a été lancée par questionnaire par la MIGT 8 dans 14 services sans aucune visite sur place (4 Directions Départementales de l'Équipement (DDE), 2 Directions de l'Équipement (DE), 2 DRIRE, 2 Directions Régionales des Affaires Maritimes (DRAM), 4 DIREN)

Tous les services ont répondu. Une fiche de synthèse a été établie par service au vu des réponses au questionnaire et de contacts téléphoniques. Une validation a eu lieu par échanges de mails avec les services. La mission a précisé dans chaque fiche de synthèse pour information les spécificités de l'outre mer concernant des jours supplémentaires de congés locaux dont le nombre varie selon le territoire et quelquefois, à l'intérieur d'un même territoire, selon les services, et les absences de plages fixes certains après midi de la semaine dans certains territoires.

La consultation ou l'information des organisations syndicales a été réalisée par quelques services : DE Saint-Pierre et Miquelon, DDE Réunion, DRIRE Antilles-Guyane, DRIRE Réunion.

Aussi bien en centrale qu'en services déconcentrés, les entretiens ont été réalisés en mai et juin 2010 et ont fait l'objet d'un rapport de façon systématique. Comme indiqué, chaque MIGT a par ailleurs élaboré un rapport de synthèse.

Le présent document reprend l'ensemble de ces contributions. Le chapitre 3 aborde les métiers dans des secteurs opérationnels plus particulièrement concernés par le régime dérogatoire aux garanties minimales, le chapitre 4 les dérogations liées à des activités atypiques en administration centrale et en services à compétence nationale et le chapitre 5 des situations hors champ de contrôle et des dérogations de fait. Les chapitres 6 et 7 font part des conclusions et des recommandations de la mission.

3. LES MÉTIERS CONCERNÉS PAR LE RÉGIME DÉROGATOIRE AUX GARANTIES MINIMALES

De l'analyse des questionnaires et des entretiens sur place, il ressort que certains métiers exercés dans les services déconcentrés sont particulièrement concernés par le régime dérogatoire : dans les DIR, dans les Services de Navigation (SN), dans le secteur maritime et ceux avec des missions de surveillance, de veille et de contrôle.

3.1. LES DIRECTIONS INTERDÉPARTEMENTALES DES ROUTES (DIR)

3.1.1. Des services nouveaux et une organisation nouvelle pour les métiers de la route

Les DIR constituent une catégorie de services particulièrement concernée par la question des garanties minimales et par l'usage des dérogations qui ont été admises par le décret 2002-259 du 22 février 2002.

L'ensemble des 11 DIR se situe très globalement dans des problématiques similaires :

- caractère récent de la création de ces services interdépartementaux,
- même définition et même contenu des différentes missions : travaux d'entretien et exploitation, intervention sur accident, signalisation et balisage, gestion de trafic, information de l'utilisateur, ...
- caractère permanent et continu de la prestation de service public,
- importance des événements aléatoires et du travail de nuit,
- importance des effectifs concernés par les dérogations,
- moyenne d'âge élevée des agents et restriction médicale pour certains,
- importance toute particulière pour ces agents du volet prévention, santé et sécurité.

Les analyses réalisées sur les DIR sont de ce fait très fortement convergentes avec en outre quelques spécificités complémentaires en Ile de France (DIRIF).

Les difficultés viennent en particulier de l'origine récente de la constitution de ces services qui ont gardé la trace de leurs anciennes composantes à savoir les services routiers des anciennes DDE lesquels avaient établi des organisations locales très différentes d'un secteur à un autre.

Les textes nombreux qui ont accompagné et décliné le décret fondateur du 25 août 2000 sur l'ARTT ont été, avant que les DIR n'aient été créées, une première étape vers une harmonisation des règles du temps de travail (et des rémunérations) avec toutefois de nombreuses difficultés d'application. Les DIR en ont hérité sans toujours avoir pu les résoudre ainsi que le relèvent les rapports de août 2007 puis de octobre 2008 du CGPC (« audit sur les niveaux de service et organisation de travail dans les directions interdépartementales des routes »). Les audits conduits en 2008 avaient porté plus particulièrement sur les 4 DIR Ile de France, Nord Ouest, Nord Est et Méditerranée.

Le cadrage national du 29 octobre 2009 des missions des DIR, établi en commun par la direction des infrastructures de transport au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM/DIT) et la direction des ressources humaines au sein du secrétariat général (DRH/SG) correspond à une nouvelle étape importante d'établissement de règles communes entre les DIR et entre leurs diverses composantes, avec le double objectif :

- d'assurer un service public de qualité, y compris en dehors des heures normales

travaillées,

- de préserver la santé et la sécurité des agents ainsi que leurs conditions de vie personnelle et familiale.

Le cadrage national des DIR présente le grand avantage de fixer, pour les métiers spécifiques de la route, des modalités de travail adaptées aux contraintes de ces métiers et respectueuses des garanties minimales.

Le présent audit mené en mai a été l'occasion, notamment pour certaines DIR qui n'avaient pas été auditées en 2008 (DIR Ouest, Nord, Massif Central...) ainsi que à nouveau la DIRIF, d'examiner, sous l'angle particulier des garanties minimales, les conditions de réalisation de cet équilibre et de recueillir les points de vue du personnel ou de leurs représentants.

Les DIR font largement usage à la fois des organisations programmées (titre I du décret du 22 février 2002) et des interventions aléatoires (titre II) du même décret. Les dispositions relatives à l'action renforcé (titre III) ne sont par contre pas utilisées.

3.1.2. Les organisations programmées

Les organisations programmées respectent généralement les garanties minimales. Elles correspondent à des situations décrites dans leur détail dans les règlements intérieurs et ayant fait l'objet d'un avis du comité technique paritaire (CTP), mais peu du comité local hygiène et sécurité (CLHS). Les dérogations sont dans la grande généralité des cas utilisées à l'intérieur de leur limite réglementaire ou à défaut en léger dépassement. Les dérogations sont généralement acceptées par le personnel tant du fait de l'intérêt qu'elles peuvent présenter au plan personnel que du fait de la préoccupation des agents de réaliser la mission correspondante dans son exhaustivité.

• Les centres d'ingénierie et de gestion du trafic (CIGT)

Ces services fonctionnent le plus souvent en 3 équipes successives sur 24 heures, l'objectif partagé étant que les agents puissent bénéficier de week-end complets, du vendredi soir au lundi matin et de trois semaines consécutives de congés en période estivale. Ces modalités conduisent à la mise en place de cycles sur plusieurs semaines pouvant comporter des semaines de 49h30, soit en dérogation de 1h30 par rapport à la durée maximale de 48 heures.

L'absence inopinée d'un opérateur peut conduire l'agent d'astreinte à poursuivre (ou anticiper) sa vacation avec un temps de travail quotidien qui peut être de 13 heures consécutives.

Il faut également relever que, de façon exceptionnelle la pause de 20 minutes par tranche de 6 heures, peut être interrompue par certains événements.

• Les centres d'entretien et d'intervention (CEI)

Les principales activités programmées concernent les travaux d'entretien, de signalisation et de balisage du réseau routier national. Ponctuellement, les services de la DIR peuvent être également appelés à assurer la signalisation d'opérations de contrôle organisées par les forces de l'ordre.

D'une manière générale, ces opérations sont programmées suffisamment à l'avance pour que le planning d'intervention des agents puisse être établi en prenant en compte la réglementation sur les temps de travail et de repos.

La viabilité hivernale figure en tant qu'activité programmée au titre 1er du décret de 2002 mais relève aussi de façon importante des interventions aléatoires, y compris pour l'entretien pré-curatif qui remplace le salage préventif systématique et se situe au plus près de l'évènement.

A signaler la situation particulière des agents d'astreinte qui, le week-end et les jours fériés, interviennent en activité programmée pour assurer le patrouillage du réseau et le nettoyage des aires de service et, au besoin, en intervention aléatoire en cas d'accident.

Certaines modalités d'organisation peuvent entraîner des difficultés de respect des textes, telles celles où il est demandé de restituer le véhicule de service le lundi matin à 8 heures au moment du repos hebdomadaire pris par les agents.

Il est apparu à l'inverse que certaines organisations programmées avec sujétion de nuit ou de week-end ne sont pas optimisées et génèrent volontairement des temps de repos en application des garanties minimales lesquels pourraient être évités.

Il est utile à cet égard de rappeler que les dérogations autorisées et les repos compensateurs prescrits sont des recours pour résoudre des problèmes difficiles de fonctionnement du service mais que l'objectif à rechercher est d'en faire l'usage le moins important possible. Des efforts dans cette direction sont notés mais ils restent encore disparates.

- La programmation des interventions de nuit

Pour des raisons évidentes de sécurité liées à l'intensité du trafic qu'ils supportent, certains axes routiers nécessitent que les interventions d'entretien soient réalisées de nuit, à la fois pour limiter les perturbations de la circulation et pour assurer des conditions de sécurité satisfaisantes pour les équipes d'intervention et pour les usagers.

Ces interventions de nuit sont programmées à l'avance mais les limites annuelles fixées (25 nuits) sont souvent atteintes pour les axes importants.

Afin d'éviter une inflation du nombre d'interventions de nuit et de limiter la durée des vacations correspondantes, des solutions alternatives et une optimisation des mesures d'exploitation sont recherchées.

L'organisation des interventions de nuit est établie de manière à respecter les garanties minimales de temps de travail et de repos, mais des dépassements ponctuels ne sont pas exclus en raison des aléas qui peuvent induire une prolongation de la durée du chantier, notamment à l'occasion de travaux d'entretien préventif, la durée de travail pouvant, dans certaines situations, atteindre voire dépasser les 12 heures.

Il faut noter qu'il ne rentrait pas dans le champ de l'audit d'examiner la question, par ailleurs essentielle, du respect par le service du contrôle médical renforcé pour le travail de nuit et rendu obligatoire par les textes.

- Les services de l'ingénierie routière

Des précautions doivent être prises pour les agents en charge de chantiers éloignés ou ceux intervenant de nuit.

L'activité des agents chargés du suivi des chantiers éloignés est répartie sur la semaine entre travail au bureau et travail sur le terrain de manière à respecter les garanties minimales. Dans les DIR qui ont été examinées sur ce sujet les trajets se font en journée et sont comptabilisés dans le temps de travail.

Pour les travaux de nuit, il s'agit essentiellement du suivi de chantiers réalisés sur des itinéraires au trafic élevé. Ces interventions sont gérées dans le cadre de la planification générale des chargés de travaux. En fonction de la durée des interventions ou de la nécessité d'une présence continue sur le chantier, il est prévu la mise en place d'un binôme de contrôleurs afin d'assurer le respect des garanties minimales.

- Les services de la DIR dans leur généralité

Plus généralement, la dispersion des services et unités sur un grand territoire, générant des temps de transport importants pour une fraction des personnels est une source potentielle permanente de non respect des garanties minimales. Tous les organisateurs de réunions y portent attention afin d'en limiter l'impact (horaires, rotation des lieux, organisation de transports collectifs ou partagés, hébergement, vidéoconférences, ...) mais on ne saurait garantir une réussite totale.

3.1.3. Les interventions aléatoires

Les interventions aléatoires sont sujettes à un contrôle plus difficile et à des dépassements qui ne sont pas systématiquement recensés malgré l'existence des feuilles de travail. C'est pourtant dans ce domaine que les dérives peuvent être les plus importantes.

La fréquence réelle des interventions n'est pas toujours connue de même que la question de savoir sur quels agents se concentrent éventuellement ces interventions.

Les absences pour maladie ou demandes de congés de certains agents, de même que certaines contraintes liées aux inaptitudes (interdiction de porter des charges ou interdiction de travail de nuit, inaptitude à la conduite, ...) peuvent conduire à la répétition excessive de mise en astreinte de certains agents ou à des dépassements des durées de travail dérogatoires (12 h et 60 h).

Les interventions aléatoires en CIGT sont par contre rares (renfort pour un événement important).

Les interventions aléatoires concernent essentiellement les CEI pour les opérations liées à la viabilité en période hivernale et les interventions qui font suite à des accidents de la route ou à des événements divers (manifestations, ...). Sont également considérées comme interventions aléatoires les opérations urgentes, planifiées dans un délai inférieur au délai de prévenance de 15 jours servant de référence pour le versement de l'indemnité de sujétions horaires.

Les temps de travail et de repos font généralement l'objet d'une réelle attention de la part de l'encadrement de proximité qui se charge, au besoin, de la mise au repos des agents après leur intervention mais qui peut se heurter à des difficultés pratiques ou à des oppositions.

Les résultats intermédiaires par agent ne sont pas remontés et les motifs de dépassement ne sont pas non plus explicités ce qui nuit au dialogue en CLHS et en CTP et ne favorise pas l'adaptation des organisations.

Il est noté que des représentants syndicaux ont pu contester l'utilisation comme repos compensateur, des récupérations des heures supplémentaires, des repos de cycle, des journées de repos supplémentaires ou d'autres formes de repos programmée en pleine vacation.

Ils avancent également que des cas de report d'heures supplémentaires sur le mois suivant peuvent exister.

Les auditeurs n'ont pas été en mesure de faire le constat d'une telle éventuelle pratique mais il est manifeste que, faute d'outil informatique, les chefs de centre peuvent en général difficilement reprendre pour chaque agent toutes les feuilles de travail du fait du caractère long, fastidieux et source d'erreurs de cette tâche. La vérification de la moyenne de 44 heures sur 12 semaines consécutives est généralement non réalisée.

Il est aussi rappelé que même lorsque la situation ne nécessite pas de repos récupérateur, les principes élémentaires de prévention doivent s'appliquer. Si les interventions sont particulièrement longues et lourdes sur une semaine donnée, le chef de service peut décider de relever de son astreinte un agent après quelques nuits « difficiles » pour le remplacer par un autre agent, qui assurera les astreintes restantes.

De même, si les interventions sont statistiquement régulières et nombreuses sur une période donnée, il convient de privilégier les rythmes « courts » d'astreinte et éviter de placer les mêmes agents en astreinte toute la semaine.

Les responsables des services sont conscients de ces objectifs mais se heurtent à l'ampleur du travail. Des évolutions positives sont relevées : désignation des référents (deux par district) bénéficiant d'une formation sur la réglementation et chargés de démultiplier l'information dans leur entité, apparition des premiers tableaux mentionnant les dérogations (mais sous des formes encore peu utilisables pour permettre des corrections), mise en alerte des chefs de centre sur la nécessité de faire appel, sur un périmètre plus large, aux agents

disponibles en cas de difficulté.

Les représentants du personnel rencontrés ont souligné la nécessité d'anticiper et de formaliser des scénarios pour les interventions aléatoires et la difficulté pour les agents de justifier leurs horaires de travail pour les interventions de nuit d'une durée supérieure à 4 heures, dans les conditions fixées par le dernier alinéa de l'article 9 du décret de 2002.

Ils ont également évoqué la non-prise en compte des échanges téléphoniques à domicile, y compris pour les cadres en situation d'astreinte de décision. Ils dénoncent la situation des agents qui peuvent être conduits à recevoir et émettre de nombreuses communications téléphoniques pendant toute une nuit, sans que cela soit considéré comme du temps de travail effectif, et qui doivent, de ce fait, prendre leur travail le matin même, comme s'ils avaient bénéficié de leur temps de repos normal.

D'autres situations non conformes à la réglementation ont été signalées lors des entretiens.

Une des situations évoquées concerne l'organisation de l'astreinte en CEI pendant la pause méridienne, non couverte par le régime d'astreinte. Les solutions adoptées sont variables. Elles peuvent faire appel au volontariat et sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'organisation générale du travail du centre et donc sur le respect des garanties minimales.

Il a été également noté le non-respect de l'obligation d'accorder une pause de vingt minutes, décomptée sur le temps de travail effectif en CIGT où la pause peut être interrompue du fait de la survenue d'un événement exceptionnel, et en CEI où, pendant les interventions aléatoires en soirée ou de nuit, les modalités de pause et de prise de repas ne sont pas toujours définies.

3.1.4. Les particularités de la DIR Ile de France (DIRIF)

La DIR Ile de France, née de l'addition de nombreux anciens services départementaux ou régionaux a hérité d'une situation de règlements intérieurs et de pratiques du travail particulièrement hétérogènes.

La DIRIF correspond à des missions et des organisations particulières du fait notamment des activités des PC Tunnels, de l'importance des travaux de signalisation et de balisage des voies, des fortes contraintes qui pèsent sur la surveillance des chantiers de génie civil et de la proportion importante du travail de nuit sur laquelle le service ne dispose que peu de marges de manœuvre malgré une certaine diminution déjà enregistrée (36 au lieu de 50).

Du fait de ces spécificités et de l'incidence forte des organisations de travail sur le système de rémunération des agents, une investigation spécifique des modes de fonctionnement et pratiques de travail (notamment sur l'existence des pics dans les cycles de travail) a été demandée par le secrétaire général à la MIGT de Paris au début de 2010.

On peut néanmoins souligner le fait que la DIRIF a largement systématisé la logique de travail programmé (incluant notamment le travail de nuit) et utilise de façon très réglementaire toutes les dérogations prévues dans le cadre des titres I et II. Les aléas sont circonscrits au maximum et des reprogrammations sont opérées si nécessaire.

Le nombre annuel de repos récupérateur n'a pas été estimé mais est très important.

Les charges de travail en période d'astreinte du week-end sont lourdes : des mesures sont recherchées pour renforcer le personnel durant cette période.

La préparation minutieuse des modalités du nouveau règlement en cours de formalisation essaie de « détendre » au mieux les contraintes impactant le temps de travail et les délais de repos.

La DIRIF n'utilise pas d'outil unique de suivi des repos compensateurs. Des outils de suivi locaux existent mais le principal contrôle est effectué au niveau de l'examen mensuel des feuilles de travail. Le service n'a pas manqué de regretter que l'administration centrale ne mette pas à disposition des DIR un logiciel ad hoc susceptible d'aider à cet exercice complexe et de garantir sans dérive l'application des différentes dérogations autorisées ainsi

que de mesurer tous les excès préjudiciables à la santé des agents. Malgré cette difficulté un effort important de consolidation des données est effectué en unité puis en CEI avec des récolements significatifs au niveau des districts.

Sans en avoir la précision chiffrée, il est en effet manifeste que les dérogations au décret d'août 2000 utilisées conformément au décret de février 2002 sont en nombre très important. Elles portent essentiellement sur l'interruption du temps de repos et sur le dépassement du temps de travail quotidien et hebdomadaire fixé par les garanties minimales. Les dépassements des limites du titre II du décret de 2002 sont en revanche en nombre restreint et portent sur le nombre d'heures travaillées dans la journée ou dans la semaine (supérieur à 60 heures). Le traitement d'épisodes neigeux répétés au cours de la dernière saison en a été la principale cause.

Des agents manifestement trop sollicités ont été renvoyés à leur domicile (prise en compte des seuils indiqués au titre III soit 17 h par jour de travail et 7 h de repos continu bien que l'amplitude de 17 h ne soit pas expressément mentionnée dans les textes).

Quelques pratiques non conformes aux textes et directives en vigueur sont également relevées :

- les 24 heures de repos hebdomadaires entre deux patrouilles rémunérées en heures supplémentaires (HS) dans deux CEI de l'Est. Cette pratique devra disparaître avec l'instauration d'un seul patrouillage par week-end
- la pause de 20 min par tranche de 6 h non prise et transformée en jour de congé. La disparition affichée de cette pratique fait l'objet d'un groupe de travail qui devrait rendre ses conclusions de manière très prochaine.

3.1.5. Les principaux constats

- Les textes sur les garanties minimales sont connus.

Contrairement à ce qui peut être constaté dans certains services (administratifs) les textes sur les garanties minimales sont très bien connus des chefs de service et de l'encadrement des DIR notamment du fait que ces textes représentent l'un des paramètres essentiels de l'organisation quotidienne ou saisonnière des tâches des DIR. Le contenu de la réglementation sur le temps de travail est largement repris à la fois par le cadrage national relatif aux DIR et par les règlements intérieurs qui sont élaborés en déclinaison de ce cadrage. La direction et les représentants des agents ont des occasions fréquentes de débattre de ces textes soit dans les CTP (mais moins systématiquement dans les CLHS) soit dans le cadre des difficultés particulières ou litiges que l'application et l'interprétation de ces textes peut engendrer dans la vie quotidienne des centres d'exploitation (géographie des lieux, existence des matériels, choix des cycles, impact sur les rémunérations). Les questions de temps de travail sont fortement liées aux questions de calcul des primes et à la rémunération. L'application des textes sur le bornage du temps de travail est protectrice de la santé des agents mais correspond en même temps à une forme de plafonnement des rémunérations complémentaires, ce qui conduit les agents et leurs représentants à être particulièrement soucieux de tous les aspects touchant à l'organisation de leurs horaires de travail et d'intervention.

- Les règles établies dans les DIR sont, dans leur ensemble, précises et très complètes.

Les règles en elles-mêmes et les précisions qui ont été apportées à leur interprétation semblent par ailleurs très complètes. C'est en général plutôt leur confirmation qui est attendue pour certains cas jugés difficiles ou litigieux dans les rapports avec le personnel (par exemple celui de la pause méridienne ou celui du retour du régime du titre II vers le régime programmé du titre I avec le statut des repos compensateurs ou récupérateurs).

- Le fonctionnement des DIR conduit à une utilisation effective des dérogations prévues par les titres I et II du décret 2002- 259 concernant les garanties minimales.

La répartition des agents sur différents centres, l'étendue des territoires, la situation très

variable des effectifs disponibles sur chacun de ces centres ainsi que de l'âge et de l'état de santé de ces agents se transforme souvent en contrainte défavorable pour la bonne répartition des temps de travail entre les agents et entre les centres. L'organisation qui est retenue fait fréquemment un complet usage des dérogations autorisées. Les aléas rencontrés dans la réalisation des tâches conduisent du même coup à des dépassements.

• Les situations de dépassement existent mais leur fréquence, même si elle semble réduite et surveillée par les cadres et par les agents, ne doit pas occulter la nécessité de mettre en œuvre un outil de suivi précis et rigoureux.

Comme indiqué ci-dessus dans le paragraphe 3.1.2 relatif aux organisations programmées et, davantage encore, dans le paragraphe 3.1.3 relatif aux interventions aléatoires, les auditeurs ont eu la connaissance de diverses situations de dépassements connues de la direction ou exprimées par l'encadrement et les agents, notamment à l'occasion de situations difficiles (viabilité hivernale, interventions aléatoires sur accidents, maladies et absences du personnel, ...). Les auditeurs n'ont pas été en mesure d'apprécier la fréquence et l'importance de ces dépassements même si ceux-ci semblent très réduits au regard de l'importance des activités du service et des situations très variées auxquelles il est confronté. Le processus de remontée de ces données ainsi que leur cause demande à être fortement amélioré et fiabilisé. Les règles qui portent sur des périodes glissantes sont par exemple particulièrement difficiles à suivre. Le contrôle est souvent un contrôle de proximité qui n'est pas synthétisé. Des outils de suivi des temps de travail et de repos sont expérimentés dans certaines DIR mais ces outils sont encore insuffisants à l'heure actuelle. Il en résulte l'impossibilité de disposer d'un bilan des dérogations aux garanties minimales qui permettrait de procéder à d'éventuels ajustements de l'organisation du travail et à une présentation d'éléments statistiques aux instances de concertation.

En particulier, les membres des CLHS qui devraient jouer un rôle essentiel et déterminant dans la surveillance de l'état de santé des agents et la prévention de la fatigue, sont dépourvus d'une communication de données utilisables.

Il est rappelé à cet égard qu'en cas de recours aux dérogations, le § 7.1 de l'instruction du 26 juillet 2001 indique que « Il ne pourra être dérogé au repos quotidien ou hebdomadaire sans que le CLHS en soit préalablement informé. Par ailleurs, les recours individuels aux dérogations feront l'objet d'un compte-rendu semestriel au CLHS, précisant les motifs et la nature des dérogations auxquelles il a été recouru, le nombre d'agents concernés, les modalités de récupération et les incidences éventuelles sur l'organisation future ».

Il est d'autre part parfaitement clair que si certaines dérogations aux garanties minimales sont prévues par le décret de 2002 et que des repos compensateurs sont par ailleurs imposés dans le cas de certaines interventions à caractère aléatoire, l'examen systématique des conditions réelles d'emploi des personnels n'est pas réalisé alors que cette mesure s'impose aux fins de :

- diminuer au maximum le travail de nuit,
- éviter le recours aux dérogations et a fortiori éliminer les cas de non-respect de ces dérogations,
- examiner le rythme des astreintes, leur occurrence et leur durée, leur espacement et la charge de travail réelle assurée par l'agent durant ces astreintes,
- veiller au contrôle médical des agents exposés et respecter tout particulièrement les obligations imposées dans ce domaine pour le travail de nuit,
- soumettre à l'avis du médecin de prévention tous les scénarios alternatifs possibles d'organisation du travail.

• La situation de l'encadrement est préoccupante

Bien que cela ne puisse pas être vérifié par des éléments statistiques sur le sujet, les cadres rencontrés (chefs de district, responsable de CEI, chefs d'équipe) ont souvent fait état de l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de respecter eux-mêmes les garanties minimales

ni de s'octroyer les repos compensateurs auxquels ils devraient être soumis.

Ils ont signalé, à plusieurs reprises, que leur charge de travail et leur nécessaire présence auprès de leurs agents ne leur permet pas de bénéficier des repos auxquels ils peuvent prétendre au titre des garanties minimales.

Cette situation irrégulière est aggravée par la pratique courante du travail à domicile et par les sollicitations téléphoniques dont ils sont l'objet la nuit ou le week-end.

3.2. LES SERVICES DE NAVIGATION (SN)

3.2.1. Un métier soumis à d'importantes évolutions

Les SN assurent, pour la voie d'eau, des missions qui exigent, comme pour les missions routières, une continuité de service dans le temps une disponibilité d'agents compétents pour faire face aux incidents ou répondre à des besoins de caractère aléatoire :

- entretien des infrastructures,
- exploitation des écluses,
- gestion des barrages, ouvrages hydrauliques, vannages et tenue des lignes d'eau notamment lors des crues,
- réparations d'avaries sur ouvrage,
- chantiers sous contrainte en période de chômage,
- viabilité de la voie d'eau en période hivernale (cassage et évacuation de la glace).

A la différence des DIR, les SN ou les composantes navigation des DDT sont des services beaucoup plus anciens qui ont établi et négocié des méthodes de travail et des organisations adaptées aux contraintes du service.

Le décret d'août 2000 sur l'ARTT, la fixation de nouveaux niveaux de service, de même que la contrainte de baisse des effectifs a conduit néanmoins à modifier de façon importante ces règles, et à établir de nouveaux règlements intérieurs.

Ces règlements prennent en compte, par construction, les contraintes induites par le respect des garanties minimales.

Comme les DIR, les SN sont soumis à des obligations particulières pour le service public de nuit. On note cependant que :

- les horaires d'ouverture des écluses sont prédéterminés et excluent les périodes nocturnes. On peut ainsi pour l'exploitation recourir sans difficulté excessive à un travail programmé défini longtemps à l'avance, sans faire un usage systématique des dérogations. Ce travail programmé est complété par des astreintes et interventions aléatoires,
- l'automatisation des écluses, la suppression progressive des barrages à aiguilles favorisent l'évolution vers ce travail programmé plus facile à contrôler au niveau des temps de travail et de repos,
- les travaux de réparation se réalisent à l'occasion de programmes de chômages très largement annoncés et préparés à l'avance,
- les interventions à caractère aléatoire notamment la nuit ou le week-end sont des interventions de plus faible occurrence que sur le domaine routier : dommage subi par un ouvrage, crue soudaine et gestion de la ligne d'eau suite à un événement pluvieux important, pollution accidentelle, accident mettant en cause un usager ou un riverain, sécurité des populations, ...
- la manœuvre des écluses des canaux à grand gabarit entre 19h30 et minuit est

commandée le matin ou la veille. Elle impose le déplacement d'agents mais correspond plutôt à l'extension d'une tâche programmée (titre I) qu'à une intervention aléatoire.

Les situations de crise mentionnées par les services correspondent quant à elles principalement aux opérations de cassage de la glace et de libération des glaces des voies d'eau lors des épisodes de gel pendant lesquels il faut agir très rapidement sur une grande surface et sur une épaisseur de glace importante (4 jours de brise glace en 2010 mais aucune situation de ce type en 2009 ni en 2008).

Dans ce dernier cas, ce sont les dispositions du titre III du décret du 22 février 2002, relatives aux actions renforcées, qui sont utilisées et qui répondent dans de bonnes conditions aux besoins du service pour mobiliser très fortement le personnel d'intervention sur une période de temps limitée. La faible occurrence de ces événements a pu conduire dans certains cas, par manque d'expérience, à des dérives par rapport aux dérogations autorisées et à une mauvaise maîtrise des temps de travail et de repos. Les services concernés doivent en tirer les enseignements et engager les réflexions nécessaires pour adopter une meilleure organisation interne lorsqu'un tel événement se produira à nouveau.

3.2.2. L'organisation du travail et les garanties minimales

Les SN ont donc pu organiser le travail des agents à partir d'un travail majoritairement programmé :

- avec une équipe double sur les canaux à grand gabarit et des compléments d'intervention pour l'ouverture d'écluses sur commande annoncée au préalable
- avec un recours plus important aux interventions aléatoires pour les canaux de petit gabarit qui sont gérés par une seule équipe

L'atteinte du bon respect des garanties minimales a été facilité par les mesures organisationnelles nouvelles prises par les SN. C'est principalement le décloisonnement entre les services de maintenance et d'entretien d'une part et les services d'exploitation d'autre part qui a permis aux SN d'améliorer très sensiblement leurs performances à l'égard des règles de gestion du temps de travail.

C'est en effet le développement de la polyvalence des métiers qui a été facteur d'une plus grande commodité d'organisation puisque ce sont les agents chargés de l'entretien qui peuvent, lorsque la nécessité apparaît, suspendre leur mission sur les tâches d'entretien et venir en soutien des tâches d'exploitation. Il faut noter que cette organisation conduit en contrepartie à utiliser davantage les dérogations aux garanties minimales et aussi à diminuer quelque peu la qualité des programmes d'entretien.

Le recours aux agents de remplacement est tout particulièrement utile lorsque les services d'exploitation doivent faire face à l'absence soudaine d'un agent d'exploitation pour raison personnelle, maladie, accident ou mise au repos. Un suivi attentif de l'usage des dérogations minimales s'impose donc. Le contrôle existe en général. Le SNS, par exemple, a instauré une procédure de demande d'« autorisation de dérogation aux garanties minimales » qui conduit le chef de subdivision à remplir une fiche-type qui est ensuite validée par l'ingénieur d'arrondissement, de sorte que le service peut, annuellement, réaliser un décompte précis de ces demandes dans l'année (en l'espèce 167 demandes de dérogations pour 2009).

L'examen périodique des dérogations a permis de prévoir dans un certain nombre de cas des mesures pour les diminuer (modification des cycles de travail, adaptation du niveau de service).

Dans un certain nombre d'autres cas aussi, les services indiquent qu'ils n'ont pas de solution d'organisation si l'on veut conserver un même niveau de service avec les effectifs actuels. C'est notamment le cas pour l'abattage des barrages à aiguilles. La problématique particulière des cycles de travail pour les barrages manuels de la Meuse a été exposée à l'administration centrale en mai 2006 mais n'a pas à ce jour reçu de solution.

Plus généralement la baisse des travaux de maintenance évoquée ci-dessus peut contribuer à une augmentation des interventions aléatoires.

Dans d'autres cas enfin, on relève ponctuellement que les dérogations aux garanties minimales sont non seulement atteintes mais dépassées (dans des proportions assez faibles cependant) notamment lorsqu'il convient d'achever une mission particulière (chantier de durée plus longue que prévu ou consommation antérieure d'heures de travail par l'agent ou longueur de déplacement). Il faut également noter que l'étendue géographique importante des services est un facteur supplémentaire de risque de débordement des seuils de temps de travail (réunion, formation, ...).

Les services évoquent également la difficulté qui peut parfois exister pour attribuer le repos compensateur ou pour en exercer un contrôle fiable.

3.2.3. Les principaux constats

On peut souligner en conclusion que :

- les textes concernant les garanties minimales sont très bien connus des services et de l'encadrement. Le travail programmé en tient compte.
- la chaîne hiérarchique exerce un contrôle des situations de dérogation et s'efforce de faire remonter tous les cas difficiles
- les cas de non respect existent mais leur proportion est limitée et les causes sont identifiées
- la situation des cadres et de l'encadrement de proximité, qui ne recourent généralement pas aux fiches de dérogations, est un sujet de préoccupation
- les SN disposent généralement de tableaux de bord sur les fréquences de recours aux dérogations et en suivent le décompte. Le CLHS est en général informé et les causes sont analysées
- les outils informatiques d'analyse et de contrôle des données sont encore, en général, insuffisants même si l'on doit mentionner l'exemple très intéressant de CHRONOS au service de navigation Nord Est
- l'évolution des missions, des niveaux de service, la situation des effectifs, l'état de santé des agents sont autant de facteurs qui imposent le renforcement du suivi des temps de travail et de repos et une vigilance de plus en plus grande compte tenu des objectifs de performance par ailleurs affichés
- comme précédemment pour les DIR, la fiabilité des informations, la formation des cadres, agents et membres du CLHS, l'intervention systématique du médecin de prévention et le dialogue social au niveau du CTP et du CLHS sont les seuls garants d'une amélioration et d'une plus grande maîtrise des situations.

3.3. LE SECTEUR MARITIME

Les activités maritimes et portuaires constituent le troisième domaine où l'on constate une application significative, bien qu'étroitement ciblée, du régime dérogatoire aux dispositions régissant le temps de travail.

3.3.1. Une grande diversité de situations

Quatre types d'activités sont concernées, sans qu'il soit possible, sur le fondement de l'échantillon disponible, de considérer qu'elles correspondent à une situation généralisable à l'ensemble des services. Il s'agit, dans tous les cas, de missions à caractère opérationnel, à l'instar des constats effectués dans les autres secteurs des transports.

- Le personnel embarqué des affaires maritimes

Le décret n°2002-259 du 22 février 2002 prévoit, dans son titre IV, un régime dérogatoire spécifique pour les personnels embarqués des affaires maritimes exerçant les « *missions de surveillance, de police, de contrôle et d'assistance en mer* », qui permet de porter à 14 heures la durée quotidienne de travail. Cette possibilité est effectivement mise en œuvre lorsqu'il faut assurer la continuité d'une mission engagée, qu'il s'agisse de sauvetage, de contrôle des pêches ou de la navigation de plaisance. Les informations recueillies par les auditeurs ne permettent pas de quantifier l'importance relative de ce dépassement horaire, qualifié dans un cas de substantiel. En revanche, en cas de mission étendue connue par avance, le dépassement des garanties minimales s'inscrit dans une procédure qui prévoit la délivrance d'un ordre de mission justifiant la prévision du dépassement, puis d'un rapport transmis à l'autorité hiérarchique qui le porte à la connaissance du CTP régional.

Les services soulignent par ailleurs le poids des interventions aléatoires, en particulier en travail de nuit, qui sont conditionnées non seulement par l'occurrence d'événements soudains mais aussi par les horaires des marées, ceux des navires, le caractère nocturne du mureyage comme celui de la lutte contre le braconnage. La question d'une mise en place d'astreintes autorisant une plus grande réactivité des ULAM est soulevée.

- Le personnel non embarqué relevant des services des affaires maritimes

Deux situations sont mentionnées.

La première concerne les agents civils des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage en mer (CROSS),

Elle est illustrée par le Cross Corsen en Manche Ouest. Une instruction Direction des Affaires Maritimes n° 20-09 du 22/01/2009 régit l'activité de ces contrôleurs des phares et balises en charge de l'entretien et de la maintenance des équipements, alors que la fonction opérationnelle est confiée à du personnel militaire.

Le respect des temps de travail est normalement assuré par l'organisation mise en place mais celle-ci se trouve fragilisée à la fois compte tenu de la tension des effectifs et de la nature des interventions à effectuer sur les équipements. Ainsi, les interventions sur sites déportés, souvent impératives dans les délais les plus rapides, sont particulièrement consommatrices de temps. Une gestion rationnelle des effectifs implique donc de trouver un équilibre entre une politique de maintenance sur sites et une politique de modernisation des matériels, incluant notamment un doublement des équipements qui permettrait d'éviter de longs déplacements.

La seconde vise le personnel des centres de sécurité des navires

Les inspecteurs et contrôleurs des affaires maritimes assurent les visites de sécurité des navires soit en mer, soit à quai, soit en chantier durant leur construction. La durée maximale du temps de travail est également fixée à 14 heures par jour en vertu d'une circulaire du 26 février 2007 de la direction des affaires maritimes, avec une possibilité de dépassement suivant la nature de l'intervention. **Tel est le cas, de manière récurrente, pour les visites de navires à l'étranger** qui font l'objet d'une contrepartie sous forme de repos compensateurs.

Bien que l'activité des centres soit dépendante des aléas du trafic ou des demandes des armateurs, le travail de ces personnels est, aujourd'hui, en majorité programmable, les visites de navires étrangers dans les ports français, qui interviennent sur -rares-réquisitions du Préfet maritime s'opérant par le biais des astreintes. Cette organisation risque pourtant de devoir être substantiellement reconsidérée à compter du 1er janvier 2011, pour répondre aux nouvelles prescriptions du Mémoire de Paris visant à faire exercer par l'État du port un contrôle 7 jours sur 7 avec une plage horaire de 6H00 à 23H00.

- Le personnel des phares et balises.

Ne sera pas évoqué ici le cas des *activités de gardiennage des phares et balises* régi par le décret n°2002-260 relatif aux horaires d'équivalence pris simultanément au décret de référence des garanties minimales du 22 février 2002 (n° 2002-259). Les quelques situations étudiées par les auditeurs n'ont, en effet, pas mis en évidence de dérogations aux garanties minimales, si ce n'est de manière tout à fait marginale.

La fonction de surveillance et de maintenance des équipements de signalisation et de balisage est, quant à elle, organisée en travail programmé en application du titre Ier du décret du 22 février 2002 ou sur le fondement du titre II du même texte pour les agents d'astreinte. Elle permet, dans ce second cas, d'assurer un dépannage de premier niveau des établissements de signalisation maritime (ESM) ou d'émettre des avis urgents aux navigateurs quand les circonstances météorologiques l'exigent. Les dépassements horaires sont souvent imputables à la durée de déplacements sur zone. A cet égard, est soulignée l'imparfaite adéquation du rythme de travail des agents de maintenance avec celui des marins de l'Armement des phares et balises qui rend difficiles certaines interventions, notamment le week-end. Dans certains cas d'opérations nocturnes programmées, le respect des garanties minimales est assuré par le recours à un repos préventif.

Enfin, la participation du service des phares et balises au plan POLLution MARine (POLMAR) implique une mobilisation ponctuelle des personnes affectées à cette mission en cas de pollution marine car c'est à celles-ci qu'incombe le soin de stocker le matériel ad hoc (barrages anti-pollution), de le livrer et d'en assurer la surveillance en opération.

- Les capitaineries

La surveillance portuaire représentée, avec les visites de navires à l'étranger effectuées les inspecteurs des affaires maritimes, l'activité du secteur maritime la plus sujette à régime dérogatoire, par la fréquence des mentions que lui réservent les réponses au questionnaire comme par l'ampleur de certains dépassements observés. Ce constat est pourtant loin de revêtir un caractère systématique; au contraire, les auditeurs insistent sur la grande diversité des situations locales qui tient à la variabilité du trafic, à l'amplitude journalière d'ouverture du port et à l'état des effectifs. En outre, il ne concerne que les commandants de ports et leurs adjoints.

Les règlements intérieurs des ex DDE prévoient des dérogations aux garanties minimales dans le cadre du titre I, souvent dans celui du titre II, parfois même, mais c'est rare, dans le cadre du titre III.

La situation des capitaineries de Corse appelle tout particulièrement l'attention.. Ainsi, dans les ports départementaux du sud de l'île, qui sont armés avec un seul officier de port adjoint pour seconder l'officier responsable, le suivi des feuilles de travail fait apparaître une séquence de travail sans repos hebdomadaire jusqu'à 31 semaines d'affilée ! Quant aux ports de Balagne, un seul agent effectuerait de 70 à 80 heures de travail hebdomadaire durant la période estivale entre Calvi et l'île Rousse. Cette dernière situation exorbitante serait cependant en voie de résolution avec l'affectation dans les prochaines semaines d'un officier de port adjoint supplémentaire.

Dans cet éclairage sur la situation des cadres, certains auditeurs soulignent encore qu'ils sont assujettis à une astreinte de décision à l'année qui n'ouvrirait droit qu'à une rémunération minorée.

3.3.2. Un encadrement juridique des dérogations insuffisamment affirmé

La diversité des situations constatées dans ce monde maritime rend sans doute pertinente une approche pragmatique de manière à permettre un ajustement du service aux nombreuses sujétions et particularités locales. Pour autant, elle n'exonère pas de définir un cadre juridique sûr des dérogations autorisées.

Force est de constater que tel n'est pas toujours le cas.

On note, de manière prioritaire, la situation juridique fragile qui affecte le régime dérogatoire applicable à certains personnels des affaires maritimes. Les auditeurs qui se font l'écho des revendications exprimées par les organisations syndicales représentatives, dénoncent, en effet, un dispositif qui « s'affranchit du cadre réglementaire. »

Ainsi en est-il, en premier lieu, des personnels embarqués sur les Unités littorales des affaires maritimes (ULAM), qui n'entrent pas dans le champ du décret n°2003-757 du 1er Aout 2003 relatif aux horaires d'équivalence, lequel, s'agissant d'agents embarqués, ne concerne que les agents des patrouilleurs et des vedettes. Leur situation est régie par une simple circulaire de la direction des affaires maritimes, celle en date du 26 février 2007 déjà citée, prise en application des dispositions du titre IV du décret n°2002-259 mais dont la conformité à ces dernières fait l'objet d'interrogations.

Le cas des inspecteurs et contrôleurs des affaires maritimes en poste dans les centres de sécurité des navires est encore plus précaire puisque l'organisation de leur activité est régie par la même circulaire mais ne dispose d'aucune base réglementaire incontestable du fait que leur activité n'est pas prise en compte dans le champ des titres I à III du décret n° 2002-259, mais qu'elle ne l'est pas non plus catégoriquement dans le champ du titre IV du même texte car leur fonction ne s'exerce en mer que de manière ponctuelle.

L'on ne trouve pas, en contrepartie, au plan local, un cadre de référence explicite de l'organisation du travail consigné, par exemple, dans un règlement intérieur. Ce sont les chefs de centre, responsables hiérarchiques directs des inspecteurs, qui régulent les activités et plans de charge en fonction de la demande et de l'état des effectifs disponibles, sachant qu'il est difficile de définir a priori la durée de visite d'un navire. En ce qui concerne les déplacements à l'étranger, l'objectif principal des visites dans des pays tiers étant de rentabiliser au mieux le temps effectué sur place et comme les défraiements sont pris en charge par les armateurs, cela avaliserait un mode d'intervention des inspecteurs qui échapperait à toute réglementation. Dans de telles conditions, les journées de travail de 15 heures ne seraient pas rares.

Le travail en capitainerie, s'il apparaît juridiquement mieux encadré, affiche également quelques défaillances ou imprécisions.

Est ainsi mentionné un cycle de service hors norme en trois vacations conduisant à une durée de travail quotidien de 12H30 dans certaines capitaineries de la Manche ou de l'Atlantique mais cette organisation en vacations ne permettrait pas d'atteindre la durée annuelle de travail dans deux départements méditerranéens. On souligne aussi une référence juridique erronée - mais il s'agit peut être que d'une erreur matérielle dans la réponse au questionnaire, par la DDE de la Réunion (régime des capitaineries placé dans le champ du décret n°2003-757 du 1er Aout 2003 relatif aux horaires d'équivalence de certains personnels maritimes). On note encore la non prise en compte des modalités dérogatoires pour les capitaineries dans des règlements intérieurs ainsi qu'un non respect du temps de repos minimal en période d'astreinte (DDTM 62).

D'une manière générale, à l'instar de ce qui est observé dans d'autres métiers de contrôle, la quantification et la comptabilisation de certains types d'activité ne trouvent pas de réponses appropriées :

- la prise en compte des travaux préparatoires à l'opération de contrôle et le rapport qui ponctue la visite ou l'inspection n'est pas toujours explicite,
- les suites de contrôles pouvant générer des situations dérogatoires, telles que les sollicitations de l'autorité judiciaire ne sont pas nécessairement couvertes par la réglementation ;
- certains contrôles en horaires décalés ne sont pas formellement comptabilisés (contrôle des établissements de formation du permis plaisance par exemple).

3.3.3. Un suivi déficient

La quasi-absence de suivi des dérogations aux garanties minimales constitue une donnée générale forte issue des audits réalisés par les MIGT. Elle se révèle particulièrement accusée s'agissant du secteur maritime et se vérifie, avec des nuances, pour toutes les activités sus-évoquées.

Les enjeux attachés à la sécurité maritime ne sont pas étrangers à un état d'esprit qui privilégie l'opérationnel et incline à des formes de management s'appuyant moins sur des prescriptions réglementaires que sur les ressorts de responsabilité et de grande autonomie des agents. Certains auditeurs ont cru repérer dans ce mode de gestion des hommes les conséquences de la culture militaire très présente dans certaines unités.

Mais ici, les carences ne portent pas seulement sur le contrôle de suivi opéré par l'encadrement, elles se traduisent aussi par l'absence ou la faiblesse de formalisation des règles applicables.

3.4. LES AUTRES MÉTIERS SUJETS À DÉROGATION AUX GARANTIES MINIMALES EN SERVICES DÉCONCENTRÉS

Sont évoqués, avec une fréquence assez notable, le service de préventions des crues, le contrôle des transports terrestres et dans un cadre géographique ciblé, le contrôle des remontées mécaniques. Plus rarement, le contrôle des installations classées et la surveillance des chantiers sont cités sans donner lieu à développement. Enfin, la surveillance des levées de la Loire fait l'objet d'une étude spécifique. Tous ces éléments confirment une concentration très nette des situations dérogatoires sur les missions de **surveillance, de veille et de contrôle.**

3.4.1. Le service de prévention des crues

« *Cellule d'hydrométrie* » héritée des DIREN ou « *service de prévention des crues* » dans la nouvelle configuration des DDT, cette unité est chargée d'alimenter le site de vigilance du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations. Sa fonction d'information comprend un relevé de cotes en temps réel qui permet de déterminer une couleur du risque (vert, jaune, orange ou rouge) par tronçons de cours d'eau et d'émettre un bulletin d'information bi-quotidien 7 jours sur 7. L'activité des personnels concernés entre dans le cadre dérogatoire autorisé par le décret n° 2002-141 du 4 février 2002 (écologie) au titre de deux fonctions : « *recueillir en continu sur le terrain des données exigeant une surveillance particulière* » et exercer des « *périodes de veille ou d'interventions rendues nécessaires pour assurer la protection des personnes et des biens* ». Le service est par conséquent appelé à opérer tous les jours de l'année (les bulletins de nuit ont été supprimés) mais les sujétions s'imposent aux agents de façon graduée, en fonction de l'évolution de la crue.

Ainsi, pour le week-end, peuvent-ils émettre depuis leur domicile les bulletins correspondant à la couleur verte mais ils sont tenus de réaliser cette tâche en salle de prévision dès qu'intervient une autre couleur, l'analyse exigeant alors une préparation beaucoup plus longue. L'activité est ordinairement programmée, avec un régime d'astreinte qui concerne les prévisionnistes mais aussi les techniciens de maintenance chargés d'intervenir sur le terrain en cas de défectuosité des appareils de mesure. Ce dispositif génère une récupération en temps valorisé des heures travaillées et semble apporter une réponse satisfaisante en situation normale, même si la taille réduite des équipes (de 7 à 10 personnes dans les exemples cités), impose une rotation rapide des prises d'astreinte. En revanche, en cas d'aggravation de l'état des cours d'eau, la situation se tend pour les prévisionnistes qui, est-il précisé dans un cas, peuvent effectuer jusqu'à 14 heures de travail d'affilée. A cet égard, les appréciations des auditeurs convergent sur la question de savoir comment le service pourrait exercer sa mission dans le respect des garanties minimales dans l'hypothèse d'une situation

de crise prolongée.

3.4.2. Les contrôleurs des transports terrestres

Les contrôleurs des transports terrestres interviennent en travail programmé pour les opérations de contrôle sur route. Cette activité s'exerce en horaire posté normal à la journée, en horaire décalé, ou à l'occasion d'interventions nocturnes, généralement dans le cadre d'opérations inter-ministérielles qui sont occasionnelles (une à trois fois par an) ou relativement fréquentes (30 fois par agent), selon les situations examinées.

Il est demandé aux responsables d'équipe de planifier leur activité afin de respecter les garanties minimales, le plus souvent par l'octroi d'un repos compensateur précédé ou non d'un repos préventif, parfois assorti d'indemnités complémentaires. En effet, il n'existe pas de cadrage national et le dispositif s'avère juridiquement fragile car ce type d'activité ne figure pas expressément dans celles retenues par le décret du 22 février 2002, sauf à solliciter de manière hasardeuse les dispositions des articles 1 ou 2 de ce texte.

En outre, il peut arriver que la durée du contrôle se prolonge plusieurs heures, en particulier en cas d'immobilisation d'un véhicule étranger qui peut être levée par le paiement d'une caution, (saisine du procureur de la République, appel de l'exploitant, recherche des espèces en paiement). La gestion de ces dérapages horaires conduit à une certaine confusion entre récupération des dépassements d'horaires, récupération des bonifications des heures de nuit programmées et repos suivant l'intervention. Tous ces éléments ont déjà été soulignés dans un rapport du CGEDD d'avril 2009, suite à une enquête conduite dans l'ensemble des DREAL.

3.4.3. Les remontées mécaniques

Plusieurs DDT des massifs montagneux évoquent la contrainte qui pèse sur l'activité des personnels techniques et d'exploitation de l'unité locale des remontées mécaniques et des transports guidés durant la période hivernale, compte tenu des déplacements réguliers très consommateurs de temps qu'imposent le contrôle sur site des matériels et équipements. Dans de tels cas, la journée de travail peut dépasser 12 heures. Cette obligation inhérente à la fonction fait l'objet d'une compensation sous forme de rémunération pour les personnels bénéficiant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), ou de récupération horaire sous quinzaine pour les autres.

3.4.4. La surveillance des levées de la Loire

L'État étant propriétaire d'un linéaire de 600 km de digues sur la Loire moyenne, il incombait aux DDE et aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) des six départements concernés d'en assurer la surveillance et le contrôle de sécurité. Une circulaire du 31 juillet 2009 du...prévoit de découpler ces fonctions en laissant aux DDT la mission de surveillance et en confiant l'exercice du contrôle de la sécurité à une unité inter-régionale qui devrait être rattachée à la DREAL Pays de Loire.

La question de l'organisation de la surveillance de ces ouvrages se pose depuis le transfert des personnels d'exploitation routière aux collectivités départementales et avait conduit à la commande d'une analyse par le CGPC en 2006. Il ressortait du rapport de cette mission que la grille d'organisation du travail proposée par les rapporteurs, fondée sur un renforcement gradué de la surveillance selon que la situation répondait à un cours normal, à une crue moyenne ou forte, suscitait une utilisation très divergente des dispositions du décret du 22 février 2002 par les services, une situation analogue sollicitant les titres I, II ou trois, selon le cas.

Des investigations conduites par la MIGT 3 auprès de trois DDT et de la DRH dans le cadre du présent audit, il ressort que l'activité de surveillance des digues de la Loire en situation normale du cours d'eau devrait pouvoir être assurée dans le cadre du droit commun, le recours aux dispositions du titre I du décret du 22 février 2002 restant toujours possible

(article 2, surveillance des infrastructures de transport fluvial). La situation de crue moyenne ne semble pas non plus imposer systématiquement une entrée dans le champ des dérogations du fait qu'elle prévoit un renfort interne des effectifs. Des dérogations, toujours en application du même article, pourraient en revanche être mises en place et programmées de manière adéquate car la situation de crue moyenne ne requiert qu'une surveillance diurne, compatible avec l'amplitude maximale de 12 heures de travail quotidien.

Quant à la situation de forte crue, qui prévoit une surveillance H 24/24, elle devrait pouvoir être régie par le seul recours au régime d'astreinte prévu par le titre II car les interventions peuvent avoir lieu pendant ces astreintes.

Il reste qu'une organisation fondée sur ces principes suppose une complète capacité de mobilisation des effectifs de renfort, ce qui ne paraît pas aujourd'hui assuré, car les conditions d'intervention des personnels administratifs ne sont pas formalisées, l'assistance de l'unité inter-régionale de contrôle de la sécurité est encore à l'état de projet et l'intervention des agents des collectivités territoriales, prévue en cas de forte crue, demeure lettre morte faute d'un cadre juridique certain.

A défaut d'une telle souplesse, il est à craindre, avec la DDT du Loiret, que l'organisation particulière du cycle travail tel que fixé par le plan de surveillance des levées pour répondre aux sujétions de forte crue ne puisse fonctionner dans la durée (au delà d'une semaine) sans remettre en cause le respect des garanties minimales.

Le traitement des garanties minimales dans ce secteur particulier d'activité ne peut donc être détaché de la clarification des conditions pratiques et juridiques dans lesquelles il est fait appel aux effectifs de renfort identifiés.

4. LES DÉROGATIONS LIÉES À DES ACTIVITÉS SPÉCIFIQUES ET ATYPIQUES EN ADMINISTRATION CENTRALE ET EN SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE

En complément de l'éclairage sur certains métiers, l'exploitation du questionnaire permet d'identifier certaines pratiques nécessitant la mise en œuvre de dérogations aux garanties minimales en administration centrale et dans certains services à compétence nationale

Il s'agit d'activités atypiques bien connues des services qui, sauf exception, sont en relation directe avec les missions dévolues à ces métiers. Elles concernent une minorité d'agents regroupés dans des unités identifiées qui font l'objet d'une organisation adaptée, prenant en compte leur suivi, en conformité avec les textes.

4.1. AU TITRE DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE (DAC)

- Sont d'abord signalées, à la DGITM, les tâches particulières du Centre national d'information routière (CNIR) qui assure une surveillance 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 des conditions de circulation et de communication sur la viabilité des voies en période hivernale ou en situation de grand trafic. Cette activité est traitée suivant le mode des opérations programmées et, dans quelques situations exceptionnelles, dans le cadre du régime des interventions aléatoires. Elle donne lieu à préparation, à constat et à récupération suivant les prescriptions réglementaires. Un projet de protocole avec le service de défense, de sécurité et d'intelligence économique (SDSIE) est également en cours de réalisation et vise les circuits d'information nécessaires en cas d'événements graves intéressant le ministère.

- La direction générale de la prévention des risques (DGPR) a, quant à elle, adopté un système d'astreinte pour le Service central d'hydrométrie et d'appui à la prévention des risques (SHAPI).

- Le Service des politiques support et des systèmes d'information du Secrétariat général (SG/SPSSI) signale également des activités relevant des dérogations réglementées sous régime d'opérations programmées pour assurer la surveillance des bâtiments, la permanence du standard téléphonique, les fonctions des chauffeurs automobiles et diverses tâches logistiques ainsi que des activités sous astreinte pour les opérations de dépannage.

Les activités atypiques sont connues des DAC. Elles concernent une minorité d'agents et ont fait l'objet d'une organisation adaptée prenant en compte leur suivi en conformité avec les textes. Toutefois, il n'est pas fait de décompte exact des dépassements et des dérogations et les bonnes pratiques en matière de récupération ne sont pas vérifiées.

Les contrôles existants sur l'ARTT gagneraient à être mieux formalisés et les bilans à être transmis à la sous-direction de la coordination de la gestion des ressources humaines de l'administration centrale (DRH/CGRH) pour être inclus dans les bilans sociaux et être communiqués aux instances en charge de ces sujets (CTPS/CLHS).

4.2. AU TITRE DES SERVICES À COMPÉTENCE NATIONALE (SCN)

Les services concernés sont ceux qui ont des missions d'intervention :

- Le Centre d'études des tunnels (CETU) utilise le système dérogatoire des opérations programmées pour les exercices de sécurité dans les tunnels, les activités de mesure, de contrôle de réception du matériel et, très exceptionnellement, celui des interventions aléatoires pour les expertises après incendie. Le cadrage de ces missions est assuré par

ordre de mission précisant, au cas par cas, les horaires à respecter de manière à ne pas dépasser l'amplitude horaire. Ces éléments sont repris dans des bilans présentés au CTPS et au CLHS et des directives de progrès sont diffusées visant à limiter le temps de travail de nuit, à anticiper la programmation des activités, et à sensibiliser les agents à la réglementation applicable.

- Le Centre national des ponts et secours (CNPS) a, lui aussi, recours au système des opérations programmées mais sans dérogation aux garanties minimales du fait d'une préparation attentive des missions pour respecter la réglementation malgré les contraintes opérationnelles.

- Le Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG) a prévu dans son règlement intérieur des modalités de dérogation mais n'y fait pas appel car un aménagement des récupérations permet en effet de faire face, en mode normal, au pic d'activité requis en fin d'année.

Pour les autres SCN, il n'a pas été signalé à l'inspection d'activités devant entrer dans le champ des systèmes dérogatoires (activités de bureau d'études pour le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA), et il n'existe pas de suivi particulier.

Au titre de leurs missions particulières, les SCN ayant à faire face à des interventions ont donc strictement appliqué la réglementation, et ont organisé le contrôle et le suivi de leur application. Pour les SCN dont les missions et activités ne relèvent pas du champ des interventions, le règlement habituel reste la norme.

On relèvera cependant une réflexion insuffisante au sujet de l'interaction activités/organisation/temps de travail et un certain détachement vis à vis de ce sujet.

4.3. LE CONSTAT GÉNÉRAL

Le constat général est celui d'une bonne connaissance par les services centraux de leurs activités atypiques susceptibles de générer des dépassements et des dérogations aux garanties minimales. Cette bonne connaissance n'implique cependant pas une maîtrise optimale du système. Les auditeurs soulignent en effet qu'il ne conduit pas nécessairement à effectuer un décompte exact des temps travaillés, ni à assurer un échange des bonnes pratiques en matière de récupération.

Par ailleurs le constat des auditeurs est que, en administration centrale et en SCN, il semble que l'on puisse organiser l'activité des services dans le respect de la réglementation actuellement existante et qu'il n'y ait pas lieu de faire évoluer les textes, sauf à prendre en considération les activités des experts mobilisés sur des priorités ministérielles.

5. LES SITUATIONS HORS CHAMP DE CONTRÔLE ET LES DÉROGATIONS DE FAIT

5.1. UNE GRANDE DISPERSION DE CAS

Les secteurs et activités repérés ci-dessus ne constituent pas un panorama exhaustif des dépassements de la durée légale de travail au ministère. Il faut y adjoindre l'ensemble des situations particulières qui sont plus le fait d'individus que d'unités de travail.

Tous les audits conduits dans les services déconcentrés insistent ainsi sur l'amplitude de travail excessive de certains cadres. Mais les catégories B et C sont également citées. Cette situation est connue mais ne fait généralement l'objet d'aucune mesure particulière ni d'aucune analyse collective. Dans les services administratifs et techniques sédentaires disposant d'une pointeuse, la vérification peut être faite aisément et les dérogations pourraient être systématiquement relevées. Pour autant, certains agents, du fait de l'écrêtement de leurs contre-temps non pris en compte par le fonctionnement des pointeuses, peuvent franchir les limites normales ponctuellement voire régulièrement. Il en va de même de certains agents qui ne pointent pas, mais qui sont au forfait. Dans les services, les « cas particuliers » sont généralement connus et la responsabilisation de l'agent lui-même et de sa hiérarchie de proximité pourrait permettre d'éviter les dérives.

Le même constat s'impose en administration centrale. Les DAC signalent leur difficulté à assurer des contrôles sur le respect des garanties minimales et le défaut de systèmes d'alerte pour les activités courantes de leurs services. Les extractions de COTTAGE, demandées au coup par coup, sont d'une exploitation délicate qui mériterait d'être éclaircie. Les données brutes mises à la disposition des auditeurs attestent cependant de l'importance des écrêtements cumulés mensuellement par certains agents, non seulement pour les cadres A+ mais aussi pour des cadres A de premier niveau et des personnes relevant des catégories B et C.

Des activités qui mobilisent le personnel dans l'intérêt du service sont, de fait, hors champ d'un dispositif de programmation, de suivi et de contrôle.

Les DAC signalent à cet égard la préparation de textes dans le cadre de négociations internationales qui requièrent l'action d'agents au delà du cadre horaire journalier sur des périodes de plusieurs semaines. Il ne s'agit pas d'un cas isolé. En réalité, diverses activités administratives, juridiques et comptables pourraient être régies par un protocole d'organisation répondant aux besoins sur une courte période, tout en assortissant les sujétions induites de modalités de récupération plus formalisées et respectueuses des principes du droit du travail.

Il existe enfin des activités exceptionnelles qui appellent des conditions de gestion adaptées : déménagements, besoins du cabinet en matière de reprographie, surveillance des marchés de prestation de services. Elles paraissent souvent mieux encadrées.

D'une façon plus générale, tant en ce qui concerne l'activité des services déconcentrés que celles des services centraux, les auditeurs ont identifié tout particulièrement plusieurs facteurs communs, souvent cumulables entre eux, et responsables de phénomènes de dépassement : les déplacements, les réunions, la gestion des crises.

5.2. LES DÉPLACEMENTS

Le constat est général pour les cadres des services déconcentrés mais aussi pour tous les métiers susmentionnés. L'étendue territoriale du champ d'intervention de ces services, en particulier les DREAL aujourd'hui, la dispersion des unités, notamment pour les DIR, l'éloignement géographique des sites d'intervention pour les agents de contrôle ou de

maintenance par rapport au lieu de leur résidence administrative (concessions hydroélectriques, remontées mécaniques, chantiers, signalisation maritime, inspection des navires en construction à l'étranger, missions dites « étendues » pour les ULAM), enfin, l'élargissement au niveau national de l'aire de compétence de personnels justifiant d'une expertise rare, sont autant d'éléments qui se conjuguent pour faire de la contrainte des déplacements la cause principale -et souvent la cause unique- du dépassement de la durée normale du temps de travail ou du non-respect des garanties minimales.

Le fait, souvent récurrent, suscite des réponses contrastées : le temps de déplacement peut être comptabilisé (DIR), voire à la minute près (inspecteurs du permis de conduire) ou ignoré. Il peut donner lieu à contrepartie, forfaitaire ou non, sous forme d'indemnité ou de repos compensateur, sans qu'une pratique harmonisée soit nécessairement constatée au sein d'une même profession.

Une telle situation mérite une attention toute particulière pour des considérations d'équité mais aussi de sécurité, car le temps de transport qui allonge l'amplitude journalière d'activité est principalement réalisé par véhicule routier individuel. Le caractère cumulatif, souligné pour de nombreux cadres, présente en outre un facteur aggravant en compromettant de manière répétée le respect de la durée légale minimale de repos journalier ou hebdomadaire.

5.3. LES RÉUNIONS

L'allongement de la durée de travail qu'elles génèrent est naturellement en lien avec les déplacements, surtout dans le contexte d'une action administrative qui se développe de plus en plus dans un cadre interministériel ou partenarial.

Outre les situations récurrentes de réunions en soirée ou de convocations dans les services parisiens, les audits mettent en lumière des sujétions particulières pour certaines unités de travail telles que la tenue de stands dans le cadre de l'éducation à la sécurité routière ou, d'une façon plus générale, les activités de communication.

5.4. LES GESTIONS DE CRISE

La plupart des métiers étudiés sont appelés à intervenir dans des circonstances météorologiques exceptionnelles (inondations, tempêtes), en cas d'urgence (accidents, difficultés de circulation) ou en situation de crise pour le compte du préfet de département, de région, de zone de défense ou pour le compte du préfet maritime. Ces occurrences impliquent également des cellules spécialisées telles que les missions sécurité-défense ou les missions de sécurité routière.

Les auditeurs font valoir que bon nombre des agents, avec l'assentiment de leur hiérarchie, considèrent que les règles attachées aux garanties minimales s'effacent dans de telles circonstances.

La question du cadrage juridique de l'organisation du travail en période de crise se pose donc, avec deux sujets récurrents :

- les modalités de participation des agents aux postes centraux préfectoraux de crise consécutivement à une journée de travail et les conditions de reprise de l'activité professionnelle à l'issue de cette participation ;
- les conditions dans lesquelles les équipes de travail sont en capacité de préserver les garanties minimales en cas de crise prolongée excédant la durée de 72 heures prévue par les dispositions du titre IV du décret 2002-259 du 22 février 2002. Cette remarque devrait conduire à prévoir d'identifier clairement, pour chaque service, ceux des agents ou catégories d'agents susceptibles d'être mobilisés et les modalités

appropriées de cette mobilisation. La relève des équipes locales par des équipes extérieures doit faire l'objet d'une organisation programmée. La présence pour les durées nécessaires, des experts et agents détenteurs des compétences appropriées (exemple des plans POLMAR) doit être tout particulièrement examinée.

6. CONCLUSIONS

6.1. LES GARANTIES MINIMALES SONT LARGEMENT RESPECTÉES MAIS UNE FORTE VIGILANCE S'IMPOSE PARTOUT ET DES PROGRÈS SONT ATTENDUS DANS CERTAINES SITUATIONS

Le constat global est que les garanties minimales sont largement respectées.

Le recours aux situations de travail dérogatoires est utilisé pour certains métiers et dans certaines situations.

La transgression des règles minimales reste statistiquement rare. Les écarts à la règle se concentrent plus particulièrement sur un certain nombre d'activités spécifiques ou sur un certain nombre de situations identifiées.

Le constat est également que la situation observée, si elle doit être certes mieux maîtrisée, n'appelle pas pour autant de modification substantielle des textes réglementaires en vigueur au delà de quelques adaptations pour certains métiers et de certains ajustements liés aux réorganisations des services.

Mais ceci ne doit pas occulter la nécessité forte de mieux connaître et de mieux mesurer les temps de travail et de prévenir de manière appropriée, les dérives potentielles dans les pratiques des services. Il est également manifeste que les efforts pour rechercher, dans un cadre partenarial, toutes les solutions visant à réduire le recours aux dérogations minimales et à mieux adapter les organisations à la santé et au repos des agents sont insuffisants.

Il est à noter que ce sont les services les plus exposés qui prennent le mieux en compte la problématique des garanties minimales. Il est donc fait un constat global rassurant pour l'essentiel, mais faisant apparaître la nécessité de progresser dans un certain nombre de domaines.

6.2. QUELQUES INSUFFISANCES DU CADRE RÉGLEMENTAIRE POUR CE QUI CONCERNE CERTAINES SITUATIONS OU CERTAINS MÉTIERS

L'analyse des situations qui précède a mis en évidence, pour certains cas, l'imperfection du cadre réglementaire régissant le régime de travail et le respect des garanties minimales des agents du MEEDDM. Cette observation ne saurait, toutefois conduire à remettre en cause le dispositif légal existant, même pour le petit nombre de métiers qui ont été ciblés par le présent audit. Si une unification des dispositions héritées des trois administrations à l'origine de notre entité ministérielle s'impose, elle ne doit pas compromettre l'équilibre entre l'unicité des principes et la capacité d'adaptation à la diversité des situations sectorielles ou locales qui commande notamment les dispositions du décret n° 2002-259 du 22 février 2002.

6.3. LES APPROCHES PAR MÉTIERS OU PAR MODES D'INTERVENTION SONT RESTÉES PRINCIPALEMENT LIMITÉES AUX MÉTIERS DE L'ENTRETIEN ET DE L'EXPLOITATION DE LA ROUTE

Même s'il est perfectible sur quelques points, le cadrage national des DIR apparaît comme une démarche qui mérite d'être prise en exemple pour développer des approches par métiers ou par mode d'intervention dans d'autres domaines afin de prendre en compte leurs spécificités en matière de temps de travail. Ce pourrait être avantageusement le cas des métiers du secteur maritime, des contrôles ou relevés de terrain (contrôle des transports terrestres, environnement, installations industrielles...), techniciens de l'annonce de crues, experts et spécialistes appelés à des déplacements longs, cadres avec des dépassements

d'amplitude horaire dans le cadre normal de leur activité. ...etc...

Si les interventions aléatoires constituent la principale source de dérives potentielles, les dépassements peuvent concerner, occasionnellement, des tâches administratives telles que les élections des représentants du personnel par exemple, ou plus simplement des tâches courantes en réponse à des urgences de traitement.

6.4. LES DÉPLACEMENTS ET LES GESTIONS DE CRISE

Dans les services administratifs et techniques appelés à intervenir sur le terrain, parfois avec des déplacements longs, pour des relevés, des contrôles ou l'apport à d'autres services de prestations ou d'expertise, le temps de trajet n'est pas pris en compte de la même manière pour les rémunérations d'une part et le respect des garanties minimales d'autre part. Dans ces situations de travail dont le suivi est essentiellement basé sur le système déclaratif, il y a risque évident que parfois les garanties minimales ne soient pas respectées. Cette situation est préoccupante car elle correspond à de longues journées de travail incluant des déplacements. L'usage de véhicules de service constitue un risque non négligeable d'accident de la route dû à la fatigue. Cette situation ne verra d'amélioration que par la sensibilisation au danger et la responsabilisation des agents concernés, avec, en tant que de besoin, le « rappel à la règle », circonscrit, des agents qui ont tendance « à en faire trop ». L'encadrement doit à cet égard réaffirmer que le temps de repos minimal est non seulement un droit mais aussi une obligation.

Le temps de travail en gestion de crise est souvent dérogatoire aux garanties minimales : par exemple le cadre mobilisé un week-end complet en plus de sa semaine qui reprend le travail le lundi matin sans avoir pris de repos. La question de la prolongation des situations de crise reste par ailleurs posée.

6.5. LES OUTILS DE SUIVI DU TEMPS DE TRAVAIL SONT DISPARATES ET MAL ADAPTÉS

La mesure et le suivi du temps de travail constituent un sujet pour lequel la préoccupation tant des cadres que des agents reste en général insuffisante. Les questions de rémunération ou de choix des récupérations sont largement sous-jacentes dans les pratiques observées.

Pour les personnels techniques et de bureau, tous les logiciels d'exploitation des badgeuses pratiquent des redressements de données : écrêtements hors plages horaires autorisées, recalibrage de la pause méridienne,... Aussi est-il difficile de connaître les heures réellement faites par les agents. Le contrôle n'existe que dans un sens non directement attaché aux garanties minimales qui est celui de savoir si le minimum demandé a bien été réalisé.

Les outils de programmation et de suivi de l'activité, conformes à la réglementation sur le respect des garanties minimales sont peu développés. Quand ils existent, ce sont bien souvent des outils locaux, fragiles car reposant sur des compétences internes dont on ne peut garantir la pérennité.

On relève toutefois que l'outil CHRONOS, utilisé dans certains SN et certaines DIR, répond de manière satisfaisante aux besoins de programmation, de suivi et de contrôle du temps de travail ainsi que d'interfaçage avec les données des feuilles de travail. Des solutions techniques ont donc été mises en œuvre.

Par ailleurs, les instruments de badgeage, lorsqu'ils ont été mis en place, permettent de visualiser et de contrôler les horaires de travail, la gestion des congés et éventuellement de déclencher le paiement de compléments de salaires.

6.6. LA FORMATION

Les formations sur ces questions ne sont abordées que de façon occasionnelle.

La sensibilité sur le thème des temps de travail et de repos et la connaissance de l'impact des rythmes de travail sur la sante sont très faibles. Le rôle très limité réservé aux CLHS sur ces questions exprime cette insuffisance de façon flagrante.

La mission observe sur ces domaines un très sévère déficit de la formation de l'ensemble des acteurs de la chaîne hiérarchique alors même que :

- la direction, les cadres, la hiérarchie de proximité jouent un rôle déterminant dans les prises de décision sur la conduite à tenir au cas par cas mais aussi sur la capacité de détection des dérives potentielles,
- l'agent lui-même est, dans sa situation de travail, en position de connaître parfaitement s'il exerce son activité dans le respect ou non des garanties minimales.

7. RECOMMANDATIONS

7.1. OFFRIR UN CADRE RÉGLEMENTAIRE ASSURANT UNE UNICITÉ DES PRINCIPES EN MÊME TEMPS QU'UNE SOUPLESSE POUR DES ADAPTATIONS SECTORIELLES OU LOCALES

L'analyse des situations qui précède a mis en évidence l'imperfection du cadre réglementaire régissant le régime de travail et le respect des garanties minimales de certains agents du MEEDDM. Cette observation ne saurait toutefois conduire à remettre à plat le dispositif légal existant, ni à compromettre l'équilibre entre la portée générale des principes qui le commandent et la capacité d'ajuster ce cadre à la diversité des situations sectorielles et locales.

Des aménagements sont à prévoir, mais ils ne nous paraissent pas d'ordre exclusivement juridique. Ils devraient, en revanche, combiner des mesures d'ordre réglementaire et fonctionnel.

7.1.1. Des aménagements juridiques ciblés

- Les missions de contrôle sont inhérentes à la fonction administrative du MEEDDM.

Mais alors que le décret n°2002-141 du 4 février 2002 portant dérogation aux garanties minimales de durée de travail et de repos pour certains agents de l'ex ministère de l'écologie prend en compte, notamment, les « *opérations de police de l'environnement* » et que le texte homologué du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (décret n°2002-155 du 8 février 2002) est largement dédié aux activités de contrôle et d'enquête des agents des douanes, force est de constater que le décret n° 2002-259 du 22 février 2002 applicable à certains agents de l'équipement, des transports et du logement, s'il couvre une large palette de fonctions et de situations professionnelles, n'introduit la notion de contrôle qu'au bénéfice des agents des affaires maritimes visés au titre IV de ce texte. Le défaut d'une telle mention dans l'énumération des activités professionnelles autorisées par le titre I du même texte à bénéficier de dérogations dans le cadre d'opérations programmées est préjudiciable. Comme l'ont exprimé plusieurs auditeurs, et dans le prolongement d'un rapport récent du CGEDD ¹, la rédaction actuelle de ce titre n'offre pas un cadre adapté à l'exercice professionnel des contrôleurs de transports terrestres. En effet, c'est au prix d'une interprétation extensive et juridiquement incertaine de l'article 2 visant les seules activités de « *garde et de surveillance des infrastructures et équipements de transports* » que ces agents interviennent en dehors des horaires habituels de travail, notamment pour les contrôles de nuit. A l'inverse, cette rédaction limite en droit le champ d'intervention de catégories d'agents qui exercent conjointement -et sans qu'elles soient toujours dissociables- des missions de surveillance des infrastructures de transport mais aussi un contrôle des activités qui s'y développent, comme c'est le cas, par exemple, pour les officiers de port.

Il est donc proposé d'ajouter dans la future réglementation la mention du « contrôle des activités de transport » à la liste des activités relevant d'une organisation du travail programmé.

- Les activités embarquées des agents des affaires maritimes sont régies par un dispositif dont les fondements réglementaires mériteraient être clarifiés.

Bien que le décret n°2002-259 précité consacre un titre IV aux agents des affaires maritimes chargés des « *missions de surveillance, de police, de contrôle et d'assistance en mer* », c'est par une instruction du directeur des affaires maritimes du 26 février 2007 ne visant pas ce texte que sont régies les modalités d'organisation du travail des personnels embarqués sur les unités littorales des affaires maritimes (ULAM) et, alors même que cette instruction définit

¹ Audit sur la mise en œuvre des procédures d'amende forfaitaire et de consignation dans le cadre des transports routiers (avril 2009)

leurs missions prioritaires comme étant « *le contrôle et la surveillance des activités maritimes et l'inspection de la sécurité des navires* »..

Ce document se réfère en effet au b) du paragraphe II de l'article III du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat qui dispose qu'outre les cas où l'objet même du service public l'exige en permanence visés au a), il peut être dérogé aux règles générales relatives aux garanties minimales « *lorsque les circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée(...)* ».

Cette sollicitation des « *circonstances exceptionnelles* » appelle un approfondissement car les deux seules situations identifiées par l'instruction comme susceptibles de déroger aux garanties minimales, la « *prolongation d'une intervention prioritaire* » et la « *programmation d'une mission étendue* » paraissent difficilement assimilables à des « *circonstances exceptionnelles* » dans tous les cas où elles sont mises en œuvre.

La prolongation d'une intervention prioritaire concerne, selon les termes de l'instruction, « *un dépassement horaire substantiel qui résulte de l'engagement d'une unité dans une mission requérant une continuité immédiate au delà des 12 heures d'amplitude maximale de la durée de travail journalière, comme la participation à une mission de sauvetage ou encore la nécessité de terminer un contrôle en cours* ». Or, il faut rappeler que ce dernier cas de figure est expressément prévu à l'article 16 du décret n°2002-259)², pris, rappelons le, sur le fondement de l'ensemble des dispositions de l'article III du décret n° 2000-815.

Quant à la **programmation** d'une mission étendue, son intitulé même invalide son caractère exceptionnel. Sauf à considérer, comme y invite l'instruction, que ce n'est pas l'occurrence fortuite qui détermine le caractère d'exception, mais seulement le fait que la mission, étant exercée hors de la zone géographique ordinaire d'intervention de l'unité nautique, requiert des temps de déplacements incompatibles avec l'amplitude maximale de travail journalier en mode normal d'organisation.

Ces observations invitent à examiner, les conditions d'une introduction du décret n°2002-259 du 22 février 2002 (titre IV) dans la base réglementaire de l'instruction ULAM qui serait de nature à restaurer une construction juridique homogène du régime applicable à ces personnels par rapport à celui des autres agents visés par le même texte.

- Enfin, les audits ont souligné le défaut général de cadrage juridique de la fonction d'inspection des navires par les agents des affaires maritimes. La question est abordée dans le cadre de l'instruction précitée en tant qu'elle concerne les personnels des ULAM. Mais il ne s'agit là que d'un mode minoritaire d'intervention des agents de cette administration, la part prépondérante de l'activité de contrôle étant assurée à quai ou en chantier de construction par les personnels en poste dans les centres de sécurité des navires. Alors même que cette activité apparaît comme l'une de celle qui requiert le plus large besoin de dérogation, en particulier du fait de longs déplacements à l'étranger, l'on s'interroge sur sa prise en compte par les textes. Bien que ces personnels interviennent à bord de navires, la situation de la majorité d'entre eux ne correspond pas à celle des agents embarqués régis par le titre IV du décret n° 2002-259 tandis que l'absence de notion de contrôle ne permet pas de leur appliquer les dispositions du titre I du même texte.

Les contraintes d'intervention fixées par le Mémorandum de Paris à compter de 2011 offrent l'opportunité de formaliser avec la précision requise le régime de travail de ces agents, soit sur le fondement générique de l'activité de contrôle préconisée plus haut, soit sur une base maritime spécifique, dans le cadre de l'actuel titre IV.

² Article 16 du décret n°2002-259 portant dérogations aux garanties minimales de durée du travail et de repos applicables à certaines catégories de personnels du ministère de l'équipement, des transports et du logement : « en cas de nécessité de terminer un contrôle en cours, les durées mentionnées aux articles 14 et 15 ci-dessus (14 heures) peuvent être dépassées. »

7.1.2. Des cadrages « métiers »

Au terme du présent audit, ce sont les DIR, qui bénéficient d'un cadrage national de leur régime de travail qui disposent des modalités les plus explicites et les plus précises en matière de suivi et de gestion des dépassements horaires et de leurs contreparties. Ce sont elles, aussi, qui manifestent une sensibilisation effective de leur encadrement en vue de respecter les garanties minimales et qui affichent la connaissance la mieux maîtrisée de la réglementation.

Certes, la présente mission a relevé quelques améliorations souhaitées par les services: suppression du contingentement des heures supplémentaires le week-end, clarification quant au recours à des repos préventifs, modalités d'organisation en 2*12 heures lors d'interventions lourdes imprévues prolongées sur plusieurs jours.

Toutefois, dans la voie tracée pour les DIR, la construction de cadrages nationaux paraît la plus à même d'offrir des modalités d'organisation du travail harmonisées au sein d'un même métier, tout en autorisant des ajustements au niveau des règlements intérieurs de chaque service, si nécessaire.

L'élaboration d'un tel cadre devrait permettre d'élucider un certain nombre de situations mal définies, de préciser les modalités de comptabilisation du temps de travail et de suivi des dérogations, d'explicitier les contreparties. Cela devrait notamment permettre d'apporter des réponses à plusieurs incertitudes relevées par les auditeurs quant à la prise en compte :

- du temps de travail effectif durant les astreintes à domicile ;
- du temps de déplacement et du temps consacré à des réunions hors des horaires de travail journalier ;
- du temps consacré à la préparation et aux suites d'opérations de contrôle,
- des conditions dans lesquelles s'opèrent le passage du régime d'opérations programmées prévues par le titre I du décret n° 2002-259 à celui d'intervention aléatoire définies au titre II et le retour au titre I.

Instrument destiné à assurer le respect des garanties minimales, ce cadrage devrait prévoir aussi un dispositif d'alerte en cas de dépassements ou d'anomalies . Enfin, il constituerait un outil national partagé pour les professionnels d'un même secteur afin d'échanger les bonnes pratiques, de diffuser les expérimentations et de réfléchir aux modalités de travail alternatives et de les encourager car les réponses apportées sur ce point par l'enquête mettent en lumière la faiblesse d'une telle réflexion.

A minima, ce type de démarche devrait intéresser les contrôleurs des transports terrestres, comme le préconisait déjà le rapport du CGEDD précité³.

Une autre option pourrait être retenue qui consisterait à élaborer un cadrage élargi à un ensemble de métiers de contrôle pratiquant des relevés ou vérifications de terrain lorsque leurs horaires d'intervention sont au moins partiellement imposés par des contraintes extérieures au service. Ceci concernerait notamment, outre les contrôles de transports terrestres, les contrôles d'installations industrielles, les mesures des cours d'eau, ainsi que les comptages d'espèces dans le cadre de la protection de la biodiversité.

Le domaine maritime présente un champ de réalisation également pertinent, tout spécialement pour l'organisation des missions des inspecteurs des centres de sécurité des navires en complément des précisions réglementaires recommandées plus haut.

Enfin, un cadrage national serait aussi particulièrement opportun pour les métiers d'expertise et de spécialités rares, qui prendrait en compte les longs déplacements qu'ils impliquent ainsi que les fortes amplitudes de travail ou les horaires hors norme lorsque les intéressés sont sollicités en urgence.

³ Cf supra, page 33

7.1.3. La maîtrise des gestions de crise

Les dispositions des titres II et III du décret n°2002-259 applicables respectivement aux interventions aléatoires et aux cas d'action renforcée offrent des réponses graduées au besoin de mobilisation des agents pour des durées de travail exceptionnelles. Telles qu'elles sont requises, notamment, en situation d'urgence ou de crise, deux mots qui ne figurent pas dans le texte. Il incombe donc à chaque service de mettre en œuvre l'une ou l'autre de ces organisations en fonction de son appréciation de la situation. Force est de constater que cette construction a favorisé une interprétation disparate des textes qui se traduit par une forte divergence d'utilisation des titres II et III, voire du titre I, pour faire face à des situations pourtant comparables entre secteurs et au sein d'une même activité professionnelle.

Le constat ne conduit pas les rapporteurs à préconiser une modification du décret car il convient d'en conserver la souplesse. Cependant, ils estiment qu'une **circulaire d'application devrait être élaborée** pour en préciser les conditions d'usage :

- confirmer la vocation du titre III à encadrer les situations de crise importante (alors que l'enquête révèle une utilisation plutôt rare de ses dispositions) ;
- préciser les modalités de passage d'une organisation du titre II à celle du titre III et inversement.

La circulaire ne se limiterait pas à ces considérations d'ordre juridique mais consignerait les mesures destinées à permettre le maintien en situation opérationnelle de nos services dans le respect des garanties minimales, alors que le présent audit a mis en lumière les incertitudes qui pèsent sur leur capacité à le faire dans l'hypothèse d'une crise qui se prolonge. Concilier les contraintes de la réglementation relative à la durée du travail et les contraintes d'effectifs invite en effet à **formaliser sans délais les conditions de renfort et de relève** au sein d'un même service (personnel administratif pour la surveillance des crues), dans le cadre d'une mutualisation inter-services ou par l'assistance de personnels relevant d'autres collectivités (agents départementaux pour la surveillance des levées de la Loire).

7.2. DÉVELOPPER DES OUTILS DE SUIVI ADAPTÉS À LA GESTION DES GARANTIES MINIMALES

Les échanges, dans les services audités, tant avec les instances de direction qu'avec les représentants du personnel montrent que le problème des garanties minimales n'est pas toujours la préoccupation tant de la direction que de la hiérarchie et des agents eux-mêmes et qu'il est, par suite, mal maîtrisé faute de disposer d'informations suffisantes en quantité et qualité.

Pour vérifier le respect du temps de travail réellement effectué et le respect des garanties minimales, il faut disposer d'un outil d'enregistrement adapté qui soit régulièrement et correctement renseigné et susceptible de lancer rapidement les alertes. Mettre à la disposition des services un tel outil et former toute la chaîne hiérarchique à l'utilisation de cet outil sont les conditions premières du suivi général du respect des garanties minimales.

Il est clair qu'il ne saurait être question de mettre en place un système qui se surajouterait aux feuilles de travail des personnels d'exploitation et aux badgeuses des personnels de bureau.

Il s'agit donc de développer des outils informatiques permettant, à partir d'une saisie unique, de traiter simultanément les questions de rémunération et récupération d'une part et les questions de garanties minimales d'autre part.

La mission suggère de s'appuyer sur les outils existants, notamment CHRONOS pour les services d'exploitation DIR ou SN et sur les extractions de COTTAGE...

Consciente par ailleurs que les services du MEEDDM ont été amenés à développer

progressivement et séparément de façon plus ou moins importante différents logiciels ou outils souvent différents d'un service à l'autre, la mission recommande qu'un « noyau dur » incontournable d'éléments de connaissance soit néanmoins imposé par l'administration centrale.

Le rassemblement au niveau national des données de base essentielles concernant les garanties minimales apparaît comme une mesure indispensable pour permettre à l'administration centrale de mesurer les progrès ou difficultés rencontrés sur le sujet, d'établir des comparaisons selon les services ou les régions, d'informer le CCHS et de mener toutes les actions d'accompagnement utiles.

7.3. S'APPUYER SUR LES OUTILS DE FORMATION ET LES RÉSEAUX DE MÉTIER

Comme il a été indiqué dans les chapitres précédents les actions de formation sur les garanties minimales et, d'une façon générale, sur les interactions entre travail, repos et santé sont très insuffisantes.

De telles formations permettraient au delà de l'atteinte d'une bonne connaissance des décrets, textes de cadrage et circulaires relatifs à ces thèmes, d'apporter une compréhension partagée de l'existence et du bien fondé de ces règles ainsi que de contribuer à une participation beaucoup plus active de l'ensemble de la communauté de travail :

- à l'intérêt de mieux suivre et mieux connaître la réalité des temps de travail selon les situations professionnelles
- à rechercher les modes d'organisation ou méthodes de travail optimales permettant les économies de fatigue et de pénibilité
- à mettre en œuvre les expériences réussies de certains services. Les réseaux de métier peuvent de ce point de vue apporter utilement une contribution aux connaissances ainsi qu'à la diffusion des bonnes pratiques
- à évoluer vers l'usage de toutes les nouvelles technologies pouvant contribuer à ces objectifs (développement de la télécommande ou des visioconférences par exemple)

La formation/sensibilisation concerne tous les groupes de métier et tous les niveaux hiérarchiques. Elle doit être adaptée à chacun de ces niveaux :

- niveau direction pour l'organisation du travail et le dialogue social
- niveau hiérarchie intermédiaire pour la mise en œuvre au quotidien et la détection des situations à risques
- niveau individuel pour les agents qui sont les gardiens de leur propre équilibre de vie avec une mention particulière pour les agents nouvellement recrutés qui doivent recevoir cette sensibilisation dans le cadre de leur formation initiale ou de leur formation prise de poste

7.4. RENFORCER LE DIALOGUE SOCIAL

Le confort de vie et la préservation de la santé des agents est un objectif partagé. Encore faut-il que ce thème puisse être débattu dans le milieu professionnel et qu'il soit traité dans toutes les instances particulières qui ont à en connaître.

La simple et stricte application de la réglementation, aussi complète soit-elle, ne peut avoir d'effet positif que pour autant que son adaptation aux conditions locales soit précisée dans un cadre partenarial.

Le CLHS constitue certainement l'un des lieux privilégiés où le dialogue social sur ces

questions peut se pratiquer avec la plus grande efficacité. Ceci suppose qu'une formation spécifique soit réservée non seulement aux représentants du personnel qui y siègent mais aussi aux membres de la direction et aux responsables des services supports qui y sont présents. Le CLHS ne saurait se substituer au CTP puisque il est l'instance particulière qui permet d'accueillir l'ensemble des acteurs concernés par les aspects santé et sécurité et qui peut recueillir l'avis des animateurs de la sécurité et de la prévention et des experts que sont les médecins de prévention, l'inspecteur hygiène et sécurité, et le cas échéant les assistantes sociales.

L'efficacité du travail réalisé par le CLHS repose aussi pleinement, ainsi qu'il a déjà été indiqué, sur une mise à disposition complète et précise de l'ensemble des données relatives aux temps de travail des agents du service. L'usage des dérogations aux garanties minimales constitue une donnée qui doit être analysée de façon régulière et avec soin. Le respect des textes et des limites dérogatoires prévues doit s'accompagner de l'examen des bilans médicaux et sociaux du médecin de prévention. Les efforts en direction d'une diminution de l'usage des dérogations et d'une diminution du travail de nuit doivent être systématiquement recherchés. L'avis du médecin de prévention pour l'étude des scénarios alternatifs ou des nouvelles organisations reste essentiel en toutes circonstances.

En conclusion, il y a lieu de rappeler toute l'importance qui entoure la question du bon fonctionnement des CLHS , de leur convocation régulière en complément de celui des CTP et de la complète information que doivent recevoir leurs membres sur tous le sujets relevant des temps de travail et des garanties minimales.

Marie-Françoise SIMON-ROVETTO

Jean-Claude DIQUET

Louis RUELLE

Inspectrice de
l'administration du
développement durable

Inspecteur de l'administration du
développement durable

Ingénieur général
des Ponts des Eaux et des
Forêts

Annexes

1. Lettre du 17 mars 2010 du secrétaire général



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Secrétariat général

Paris, le 17 MARS 2010

N/Ref : SG04092

Le ministre d'État

à

Monsieur le vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Objet : Audit interne sur les dérogations aux garanties minimales de temps de travail et de repos

La création du MEEDDM a entraîné la nécessité d'harmoniser les modalités d'aménagement du temps de travail actuellement en vigueur 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 de l'Etat et dans la magistrature. Cette harmonisation se traduit par la refonte des différents textes existants et la publication de nouveaux textes réglementaires : un arrêté ministériel régissant les cycles de travail, un arrêté ministériel relatif à la prise en compte de la journée de solidarité et un arrêté interministériel relatif à diverses dispositions dont notamment le forfait des cadres.

Dans le cadre des échanges conduits à l'occasion de ces travaux avec les organisations syndicales, est apparue la nécessité de traiter de manière différenciée le sujet de l'harmonisation réglementaire des dérogations aux garanties minimales de temps de travail et de repos en s'appuyant au préalable sur un état des pratiques de dérogations mises en œuvre dans l'ensemble des services du ministère. Cet état des lieux permettra de donner de nouvelles instructions aux services et de procéder à un ajustement du projet de décret relatif aux dérogations aux garanties minimales. Le document relatif au « cadrage des directions interdépartementales des routes (DIR) » pourrait également être revu si cela s'avérait nécessaire.

Dans cette perspective, je vous demande de diligenter une mission qui répondra aux objectifs suivants :

- identifier les pratiques à partir d'une enquête nationale faisant ressortir par service et pour chaque dérogation, les conditions de sa mise en œuvre et ses justifications ;
- recueillir, à partir d'entretiens notamment avec des chefs de service, des éléments de compréhension de la mise en œuvre des pratiques identifiées ;
- dresser une typologie des dérogations nécessaires au bon fonctionnement des services.

Pour mener à bien ces objectifs, cet audit devra couvrir l'ensemble des services du MEEDDM, services déconcentrés et administration centrale à l'exclusion de la DGAC et pourra s'appuyer sur la direction des ressources humaines, bureau de l'organisation du travail et de la prévention.

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 66 65 - Fax : 33 (0)1 40 81 74 84

Afin de présenter un projet de décret devant les instances compétentes, une phase de concertation préalable avec les organisations syndicales est prévue avant l'été 2010.
Compte tenu de cette échéance, je vous demande de me communiquer votre rapport d'audit pour le 31 mai 2010.

Je vous remercie de votre appui pour mener à bien ce chantier particulièrement important pour le ministère.

Pour le ministre d'Etat et par délégation,
Le Préfet, Secrétaire général



Didier LALLEMENT



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

2. Liste des inspecteurs ayant participé à l'audit

MIGT 1 Nord	Philippe Rattier, Catherine Andarelli, Annick Makala
MIGT 2 Paris	Claude Bonnet, Henri Legendre, Patricia Perrin
MIGT 3 Ouest	Christian Dieudonné, Françoise Gadbin, Philippe Guimbard, Jean-Yves Tromeur
MIGT 4 Sud Ouest	Dominique Dodu, Georges Ricard
MIGT 5 Méditerranée	Martine Lebeau, Maurice Vouillon
MIGT 6 Lyon	Gyslaine Blanc-Thévenon, Martine Michel, Gérard Valère
MIGT 7 Est	Gabrielle Hemberger, Henri Lair
MIGT 8 Collectivités d'outre-Mer	Firmino Fraccaro, Christian Jamet, François Porte
CGEDD 6è section	Marie-Madeleine Bourguine, Pierre Levavasseur

3. Nombre de services interrogés et audités par chaque MIGT

MIGT	Nombre de services destinataires du questionnaire et ayant répondu	Dont nombre de services audités
MIGT 1	10	7
MIGT 2	13	7
MIGT 3	15	7
MIGT 4	28	3
MIGT 5	19	2
MIGT 6	19	8
MIGT 7	14	
MIGT 8	14	
Total	132	34

Directions d'administration centrale et services à compétence nationale

CGEDD/S 6	Nombre de directions et de services à compétence nationale destinataires du questionnaire et ayant répondu	Dont entretiens complémentaires
DAC et SCN	13	6 entretiens dont 3 entretiens téléphoniques

4. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
CCHS	Comité central d'hygiène et de sécurité
CEI	Centre d'entretien et d'intervention
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CETU	Centre d'études des tunnels
CGRH	Coordination de la gestion des ressources humaines de l'administration centrale
CIGT	Centre d'ingénierie et de gestion de trafic
CLHS	Comité local hygiène et sécurité
CNIR	Centre national d'informations routières
CNPS	Centre national des ponts de secours
CROSS	Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage en mer
CTPS	Comité technique paritaire spécial
DAC	Direction d'administration centrale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DE	Direction de l'équipement
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIR	Direction interdépartementale des routes
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIRIF	Direction interdépartementale des routes d'Ile de France
DIRM	Direction inter-régionale de la mer
DIT	Direction des infrastructures de transports
DRAM	Direction régionale des affaires maritimes
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DOM	Départements d'outre-mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du

Acronyme	Signification
	développement durable
DRH/SG	Direction des ressources humaines/secrétariat général
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
ESM	Établissement de signalisation maritime
HS	Heures supplémentaires
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
POLMAR	Pollution marine
SCN	Service à compétence nationale
SDSIE	Service de défense, de sécurité et d'intelligence économique
SETRA	Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
SHAPI	Service central d'hydrométrie et d'appui à la prévention des risques
SN	Service de navigation
SPSSI	Service des politiques support et des systèmes d'information
STRMTG	Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
ULAM	Unités littorales des affaires maritimes