

FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

Responsables de rubrique : **Serge Salon**, inspecteur général honoraire des postes et télécommunications, et **Mathieu Lhériteau**, directeur général des services de la ville de Noisy-le-Grand

53
**LA GÉNÉRALISATION DES CHARTES DÉONTOLOGIQUES
DANS LE SECTEUR PUBLIC OU L'ANCRAGE
D'UNE CULTURE DÉONTOLOGIQUE**
 Par **Aloïs Ramel** et **Élise Humbert**, avocats au cabinet Seban et Associés

57
**LE RAPPORT LAURENT ET LE TEMPS DE TRAVAIL
DANS LA FONCTION PUBLIQUE**
 Par **Jean-Charles Savignac**, conseiller maître honoraire
à la Cour des comptes

LA GÉNÉRALISATION DES CHARTES DÉONTOLOGIQUES DANS LE SECTEUR PUBLIC OU L'ANCRAGE D'UNE CULTURE DÉONTOLOGIQUE

Auteurs : **Aloïs Ramel** et **Élise Humbert**, avocats au Cabinet Seban et Associés

“

*La conviction de la
nécessité de fixer des règles
de conduite aux diffé-
rents acteurs publics est
ancienne ; celle de l'oppor-
tunité
de regrouper obligations et
principes au sein de codes
ou de chartes de déontologie
l'est beaucoup moins*

”

Si l'on s'accorde, à titre liminaire, sur le fait que les règles déontologiques s'entendent des « devoirs inhérents à l'exercice d'une activité professionnelle »¹ et que les responsables publics regroupent toutes les personnes « chargées de fonctions publiques », quel que soit leur processus de désignation², il doit être considéré que les premières règles déontologiques édictées à destination de responsables publics ne sont en rien l'apanage de ce troisième millénaire.

DÉJÀ EN 1254...

Déjà en 1254, par sa grande ordonnance « sur la réforme de l'administration et la police du royaume », Louis IX exigeait de ses officiers « qu'ils réforment tout abus moral et politique et demandait aux baillis d'agir avec désintérets et indépendance »³.

Moins d'un demi-siècle plus tard, Philippe Le Bel, par une ordonnance de 1302, interdisait aux officiers l'exercice d'une activité privée et en 1388, Charles VI interdisait aux gouverneurs de passer contrat avec les personnes qu'ils contrôlaient dans leur province⁴.

La période révolutionnaire ne sera également pas sans ajouter à cet arsenal juridique, si l'on s'en réfère à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, notamment en son article 6 qui fait de la vertu l'un des critères d'accès à « toutes dignités, places et emplois publics », et son article 15 qui octroie à la société le « droit de demander compte à tout agent public de son administration » ou encore à la définition du délit d'ingérence à l'article 175 du Code pénal de 1810, duquel sera issu l'actuel délit de prise illégale d'intérêt (codifié à l'article 432-12 du Code pénal).

La conviction de la nécessité de fixer des règles de conduite aux différents acteurs publics (élus comme agents) est donc ancienne ; celle de

l'opportunité de regrouper obligations et principes au sein de codes ou de chartes de déontologie l'est, quant à elle, beaucoup moins.

En 1994, dans un cours de déontologie, Christian Vigouroux émettait d'ailleurs une certaine réserve à l'intervention de tels documents, employant notamment cette formule : « La multiplication des codes et comités d'éthiques ne fait pas nécessairement le bon droit »⁵.

La période contemporaine est cependant indéniablement celle de la réalité de ces codes et chartes déontologiques, réalité qui pourrait encore avoir vocation à s'amplifier sous l'effet des dernières réformes parmi lesquelles l'intervention de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, d'où l'utilité de l'appréhender comme telle afin d'en mesurer pleinement la portée.

VERS LA GÉNÉRALISATION DES CHARTES ET CODES DÉONTOLOGIQUES À L'ENSEMBLE DES RESPONSABLES PUBLICS ?

En dehors de certaines professions spécifiques, à l'instar des membres de la police nationale qui disposent d'un Code de déontologie depuis le décret n° 86-592 du 18 mars 1986, jusqu'à une période récente, le respect des règles

FOCUS

déontologiques n'apparaissait pas comme devant relever opportunément d'une responsabilité collective.

Ainsi, Jean-Marc Sauvé introduisait le 27 mars 2013 son cours intitulé « *Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ?* » devant les élèves de l'École nationale d'administration en relevant qu'une telle interrogation « n'aurait pu constituer l'intitulé d'un cours ou d'une conférence à l'École nationale d'administration » quelques années auparavant, considérant que l'enseignement de la déontologie était alors assigné à l'éducation reçue du cercle familial et d'autres expériences de la vie.

La conviction en quelque sorte de ce que la bonne moralité d'un agent suffisait à garantir le respect des règles déontologiques attachées à l'exercice de sa profession semble donc avoir longtemps prévalu.

Au-delà de cet argument, tiré de l'inutilité de Code de déontologie dans la sphère publique, s'est adjoint également celui de son inopportunité soutenu par ceux qui percevaient dans sa réalisation le risque de nourrir davantage les suspicions pesant sur les décideurs publics et d'encourager une surenchère dans la dynamique d'un contrôle toujours plus étendu de l'action publique.

Ce paradigme s'est pourtant largement inversé depuis le début des années 2000. À raison notamment de la complexité croissante de nos sociétés démultipliant les interactions entre sphères publiques et privées, de l'open data en voie de devenir le principe au sein de l'ensemble des administrations publiques ou encore d'une crise démocratique en partie alimentée par les scandales impactant certains décideurs publics, le législateur n'a cessé d'ajouter au champ des obligations déontologiques des responsables publics.

Dès lors et parce qu'elles étaient parfois implicites et en tout état de cause éparpillées, les règles déontologiques applicables aux responsables publics sont apparues insuffisamment lisibles. Pour remédier à ce manque de lisibilité mais également pour sécuriser les pratiques professionnelles de ces responsables publics ou encore pour limiter les atteintes à ces obligations déontologiques, le recours à des codes et des chartes de déontologie a été fermement encouragé au sein des conclusions de différentes commissions, pour exemple, par la Commission présidée par Jean-Marc Sauvé en 2011⁶ et plus récemment par la commission constituée sous l'égide de Jean-Louis Nadal en 2015⁷.

Si l'obligation d'institution de ces chartes au sein de toutes les personnes publiques et pour toutes les fonctions reste donc à se généraliser, il est constant que nombre d'entre elles ont

choisi de se doter de tels outils avant même de n'y être tenues et/ou encouragées et que de telles chartes semblent inévitablement avoir vocation à se développer à plus ou moins court terme.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il mérite ainsi d'être relevé que de nombreuses autorités administratives indépendantes se sont dotées de chartes déontologiques, à l'instar du Conseil supérieur de l'audiovisuel depuis 2003⁸, de l'Autorité de la concurrence depuis 2009⁹, du Défenseur des droits depuis 2013¹⁰ ou encore - l'inverse aurait prêté à l'ironie - de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique depuis 2015.

Parallèlement, on a vu émerger également de tels codes au sein des juridictions financières en 2006, du service public pénitentiaire en 2010, du ministère des Affaires étrangères en 2011, de la juridiction administrative en 2011, de la ville de Paris en 2014 ou encore à l'égard des collaborateurs du président de la République, également en 2014.

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux de leur mandat est venue encore prévoir la signature d'une telle charte par l'ensemble des élus locaux lors de la première séance suivant leur élection (nouvel article L. 1111-1-1 du Code général des collectivités territoriales/CGCT). Reste que ces initiatives multiples se sont développées sans toutefois que l'objet d'une charte déontologique et/ou sa portée n'aient cependant jamais été véritablement précisés.

C'est, par suite, en cela que l'intervention de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires peut être porteuse d'une amplification de ce mouvement et peut-être également d'une certaine homogénéisation de ces outils.

LES APPORTS DE LA LOI N° 2016-483 DU 20 AVRIL 2016

À première lecture, la loi du 20 avril 2016 ne paraît pas apporter véritablement à l'état du droit relatif aux chartes déontologiques. Si l'on s'en tient à une recherche terminologique, le mot charte ne figure d'ailleurs que deux fois au sein de la loi, aux articles 12¹¹ et 15¹², lesquels font désormais de la définition d'une charte déontologique une obligation légale au sein respectivement des juridictions administratives et financières.

Il est toutefois utile de remarquer que ces articles prévoient au-delà que de telles chartes devront être établies après l'avis du collège de déontologie institué au sein de chaque ordre de juridiction et devront comporter « les principes déontologiques et les bonnes pratiques »

spécifiques à la qualité de membre de ces juridictions.

Une référence explicite à ce que doivent contenir ces chartes de déontologie est ainsi formalisée là où pour exemple le Code de la santé publique se contente d'exiger l'édition d'un Code de déontologie propre à chacune des professions de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme, préparé par le conseil national de l'ordre intéressé, sous la forme d'un décret en Conseil d'État, sans préciser toutefois quelle doit être la nature de son contenu (article L. 4127-1 du Code de la santé publique).

Surtout, la loi du 20 avril 2016 peut avoir pour effet, à notre sens, d'encourager la systématisation de tels outils à raison de l'ajout d'un article 25 à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, lequel intègre explicitement au sein du statut des fonctionnaires les principes déontologiques jusqu'alors essentiellement dégagés par la jurisprudence et confère au chef de service le soin de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité en lui octroyant la possibilité de « préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service ».

De la sorte, non seulement se trouve confortée, par la loi, la soumission de l'ensemble des agents relevant de l'application de la loi du 13 juillet 1983 à un certain nombre d'obligations déontologiques, mais il est surtout exprimé la responsabilité des chefs de service à en assurer le respect.

Or, pour ce faire, la détermination des conditions précises d'application de ces principes déontologiques semble s'imposer comme la concrétisation la plus à même de démontrer les diligences des chefs de service. Et l'on peine à identifier où seraient recensées de telles précisions sinon dans un code ou une charte de déontologie.

C'est la raison pour laquelle, si la formalisation de tels outils n'est pas présentée comme une obligation pour l'ensemble des missions relevant de la fonction publique, la pratique devrait confirmer cependant leur généralisation, laquelle sera *a fortiori* facilitée par la mise en place de référents déontologiques dans les trois fonctions publiques.

La référence expresse à l'opportunité de préciser les principes déontologiques en les adaptant aux différentes missions de service laisse également à penser que les chartes déontologiques auront davantage vocation à constituer des guides d'application de ces principes que de simples compilations de ceux-ci, d'où une éventuelle homogénéisation de leur contenu.

Une telle appréciation se trouve d'ailleurs

confortée par les dispositions précitées de la loi relatives aux codes déontologiques des juridictions administratives et financières prévoyant expressément que figurent au sein des chartes afférentes à chacune de ces entités les bonnes pratiques professionnelles.

LE CONTENU DES CHARTES DÉONTOLOGIQUES

Si elles partagent leur dénomination, il est patent que les chartes de déontologie d'ores et déjà applicables à certaines catégories de responsables publics se distinguent dans leur contenu.

Ainsi, notamment, la charte de déontologie des élus locaux précitée et codifiée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT énonce sept grands principes déontologiques sans en expliciter toutefois de façon précise les conditions d'application.

À l'inverse, pour exemple, la charte de déontologie des collaborateurs du président de la République¹³ cite les règles déontologiques de valeur contraignante leur étant applicable, à l'instar des obligations déclaratives issues de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et ou du délit de prise illégale d'intérêts et en décline les conséquences pratiques précisant par exemple que les « invitations [sous entendues bénéficiant aux collaborateurs] ne peuvent être acceptées que si elles ne sont pas, par leur valeur, leur fréquence ou leur intention, de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice impartial des fonctions ».

La charte de déontologie des membres de la juridiction administrative contient globalement des informations de nature équivalente à celle des collaborateurs du président de la République.

Cette charte des membres de la juridiction administrative a cependant peut-être, au surplus, la vertu de la clarté en ce qu'elle présente distinctement ce qui relève des principes, auxquels sont au surplus généralement adjointes des références les ayant consacrés et permettant d'en mesurer la portée de ce qui constitue une « bonne pratique » de nature à en garantir le respect.

Si l'on s'en tient aux différents avis d'ores et déjà émis par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) préalable à l'entrée en application de telles chartes - saisine prévue par les dispositions de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 et encouragée par la HATVP dans son dernier rapport d'activité - il est constant que sont encouragées les chartes les plus exhaustives et précises possibles.

Ainsi la Haute autorité a eu l'occasion de préciser l'ajout des règles pratiques de déport

résultant de la nouvelle législation applicable aux conflits d'intérêts et notamment du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 que cela soit lorsqu'elle s'est prononcée sur le Code de déontologie des conseiller-e-s de Paris¹⁴ ou sur le projet de charte de déontologie des collaborateurs du président de la République¹⁵.

Dès lors, à notre sens, si l'obligation de réserve des fonctionnaires n'a finalement pas été intégrée au sein de la version finale de l'article 1^{er} de la loi du 20 avril 2016 modifiant l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que l'avait retenu le Sénat, il conviendrait toutefois à notre sens que les chartes de déontologie qui pourraient être adoptées prochainement en précisent les conditions de respect.

À défaut du recensement au sein de ces chartes de l'ensemble des règles déontologiques applicables à chaque profession spécifique, il nous paraît en effet compromis de satisfaire aux préconisations, que nous partageons pleinement, de Christian Vigouroux quant aux exigences constitutives d'une charte déontologique modèle, qu'il considère devoir revêtir les « 5P » correspondant aux cinq qualifications suivantes : « public », au sens d'accessible à tous, « professionnel », soit inspiré des pratiques de chacune des activités publiques, « pédagogique », parce qu'elle doit expliquer et non imposer, « poche », soit écrite dans un format utile, « plastifié » en ce que ces chartes ont vocation à accompagner quotidiennement l'agent¹⁶.

L'ambition de se soumettre à des exigences qualitatives et uniformes en termes de contenu et par conséquent de tendre vers les chartes modèles décrites par Christian Vigouroux présenterait probablement au demeurant l'avantage d'une meilleure appréciation de la portée de celles-ci.

LA PORTÉE DES CODES/CHARTES DÉONTOLOGIQUES

La valeur des chartes et codes déontologiques constitue, *a fortiori* si elles ont vocation à se généraliser, une question nécessairement centrale puisqu'elle conditionne la portée de ces outils. Cette question est au demeurant d'autant plus essentielle que la réponse qui peut lui être apportée n'est actuellement en rien évidente puisqu'elle n'est ni constante juridiquement ni uniforme à l'ensemble de ces documents.

Il importe en effet de relever, en premier lieu, que certains textes ont une visée clairement réglementaire, à l'instar du Code de déontologie du service public pénitentiaire issu du décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010, dont le respect par les agents de ce service public est expressément exigé par un texte de valeur législative (article 11 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009).

D'autres documents en revanche ont une visée que l'on pourrait qualifier d'hybride en ce qu'ils compilent à la fois des principes dont la valeur contraignante a par ailleurs été reconnue et des recommandations d'ordre moral.

Si la terminologie ne lie en rien le contenu, il mérite cependant d'être relevé que les « codes déontologiques » relèvent généralement du droit dur, là où les « chartes, memento, guides », relèvent de ce que d'aucuns qualifient de « droit souple »¹⁷. On perçoit alors aisément les conséquences attachées à un droit dur, moins ce qui ressort d'un droit « souple ». L'appréciation se trouve, au surplus, d'autant plus délicate que la jurisprudence est venue récemment conférer une portée spécifique non négligeable à des chartes déontologiques de droit souple.

Ainsi qu'a pu le relever Jacky Simon, dans un article publié dans la présente revue en avril 2013¹⁸, le Conseil d'État, qui semblait jusqu'alors réticent à conférer une valeur juridique à ce type d'outil, a pourtant jugé, dans un arrêt du 27 avril 2011¹⁹, qu'une recommandation de la Haute autorité de santé ayant pour objet de guider les professionnels de santé dans l'obligation, qui leur est imputable, d'assurer au patient des soins fondés sur les données acquises de la science, telles qu'elles ressortent notamment de ces recommandations de bonnes pratiques, était une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

L'auteur faisait remarquer au demeurant déjà en avril 2013, et donc avant même les lois récentes et la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, que ce mouvement semblait avoir vocation à « s'amplifier[r] dans le cadre du recours de plus en plus courant au « droit souple » » et dans un moment où l'opinion attend « des serviteurs du service public un comportement sans faille ».

Actes dès lors éventuellement susceptibles de recours, si tant est que l'on puisse considérer que la décision précitée du Conseil d'État du 27 avril 2011 soit transposable à l'ensemble des chartes déontologiques, il semble en tout état de cause constant que les chartes déontologiques ont *a minima* vocation à « éclairer » les principes déontologiques ayant eux une valeur contraignante (voir en ce sens : CAA Marseille, 26 décembre 2012, n° 11MA02668)

Dès lors, il peut raisonnablement être considéré, à condition toutefois que ces chartes déontologiques aient un contenu précisément conforme à la portée des principes déontologiques qu'elles ont pour objet de préciser - d'où à notre sens la pleine utilité de les soumettre au préalable au contrôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique - qu'elles permettront véritablement de distinguer les actes que la juridiction administrative juge classiquement

FOCUS

contraire aux règles déontologiques de ceux qui sont à l'inverse généralement autorisés.

Sous réserve dès lors de leur « qualité », ces chartes déontologiques pourraient à notre sens être de véritables outils juridiques de référence pour les agents, les citoyens et les juridictions, auquel cas leur généralisation pourrait contribuer, ainsi qu'en appelait de ses vœux Jean-Louis Nadal, à renouer la confiance publique.

L'ANCRAGE D'UNE CULTURE DÉONTOLOGIQUE ?

Lors de son intervention à l'ENA le 27 mai 2013²⁰, Jean-Marc Sauvé soulignait très justement que la culture déontologique n'était en rien innée, ainsi que cela a pu pour autant être longtemps considéré.

À l'instar d'un constat qui semble désormais unanime, le Vice-président du Conseil d'État poursuivait, en ce sens, sur le caractère inefficace d'un corpus juridique relatif aux règles déontologiques des responsables publics, et en l'occurrence des hauts fonctionnaires, uniquement répressif.

Ainsi qu'a eu l'occasion de l'écrire, en particulier, Christian Vigouroux, face à des situations de plus en plus complexes et dans un environnement juridique renouvelé, le responsable public ignore parfois quelles sont ses propres références déontologiques, de sorte qu'il pressent lui-même « l'utilité de « guides » qui mettent à sa disposition ces « références » travaillées par ses prédécesseurs et définies par ses mandataires gouvernementaux et hiérarchiques »²¹.

La généralisation des chartes déontologiques pourrait ainsi constituer un outil extrêmement précieux pour favoriser la pleine prise de conscience des agents des règles déontologiques et en limiter de la sorte les atteintes.

Dans le même temps et parce que ces chartes ont aussi pour objet de clarifier le sens des principes déontologiques régissant leur action, et par là de les « borner », celles-ci pourraient à l'inverse avoir l'effet positif de favoriser la prise de risques chez ceux que le climat ambiant de renforcement des obligations déontologiques a rendus frileux. « La déontologie est « l'art de se poser les questions avant qu'il ne soit trop tard » nous enseignait Christian Vigouroux en 2012.

Au regard de l'accroissement sensible des questions dont nous sommes destinataires en tant qu'avocats ces derniers mois quant à l'interprétation à donner à telle ou telle règle déontologique, il paraît que l'on puisse conclure à une augmentation sinon de la déontologie *a minima* d'une culture déontologique, qui à condition de ne pas être paralysante et par conséquent précisée, nous semble profitable à tous.

Alors, à quand une charte déontologique pour les différents corps de la fonction publique territoriale, l'ensemble des collaborateurs ministériels ou encore dans les métiers de l'enseignement ?

¹ Vocabulaire juridique, Gérard Cornu.

² *Déontologie des fonctions publiques*, C. Vigouroux, 2^{ème} édition, Dalloz 2012, p. 7 ; cité par le Rapport *Renouer la confiance publique*, J.L. Nadal, janvier 2015, p. 16.

³ *Conflits d'intérêts et déontologie dans le secteur public*, Jean-Marc Sauvé, AJDA 2012, p. 861.

⁴ *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Jean-Marc Sauvé, Didier Migaud, Jean-Claude Magendie, remis au président de la République le 26 janvier 2011, p. 22.

⁵ *Chartes et/ou codes de déontologie et responsabilisation*, Christian Vigouroux, AJCT, 9 mars 2015, p. 2084.

⁶ *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique - Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, Jean-Marc Sauvé, Didier Migaud, Jean-Claude Magendie, p. 69.

⁷ *Renouer la confiance publique - Rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, Jean-Louis Nadal, janvier 2015, proposition n° 7, p. 45.

⁸ Délibération du 4 février 2003 du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

⁹ Décision du 30 mars 2009 portant adoption de la charte de déontologie de l'Autorité de la concurrence.

¹⁰ Décision n° 2013-431 du 31 décembre 2013 portant adoption du Code de déontologie du Défenseur des droits.

¹¹ Voir article L. 131-4 du Code de justice administrative.

¹² Voir article L. 120-6 du Code des juridictions financières.

¹³ *Charte des collaborateurs du président de la République*, 19 Décembre 2014.

¹⁴ Annexe 6 du Rapport d'activité 2015 de la HATVP, p.137.

¹⁵ Délibération n° 2014-96 du 18 décembre 2014 relative au projet de charte de déontologie des collaborateurs du président de la République.

¹⁶ *Chartes et/ou codes de déontologie et responsabilisation*, Christian Vigouroux, AJCT 9 mars 2015, p. 2084.

¹⁷ Rapport public du Conseil d'Etat, étude annuelle 2013, « Le droit souple ».

¹⁸ *Déontologie des cadres publics et Rapport Jospin*, Jacky Simon, *Les Cahiers de la fonction publique*, n° 331, p. 35.

¹⁹ CE, 27 avril 2011, *Association pour une formation médicale indépendante*, n° 334396.

²⁰ Cours précité : *Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ?*, Jean-Marc Sauvé, cours devant les élèves de l'ENA, 27 mai 2013.

²¹ *Chartes et/ou codes de déontologie et responsabilisation*, Christian Vigouroux, président de la section de l'intérieur du conseil d'Etat, AJCT, mars 2015, p. 2084.

²² *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, oct. 2012, p.13.

LE RAPPORT LAURENT ET LE TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Auteur : Jean-Charles Savignac, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

Le 26 mai 2016, Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, a remis un rapport sur le temps de travail dans la fonction publique¹ à Annick Girardin, ministre de la Fonction publique. Conformément à la commande du Premier ministre, les rédacteurs avaient pour but « de dresser un état des lieux de la réglementation et des pratiques, en proposant des évolutions si nécessaire ; d'examiner les modalités concrètes de mise en place de la RTT au regard des nécessités du service et des besoins des usagers et de permettre d'objectiver le débat sur le temps de travail des fonctionnaires en définissant des processus pérennes de suivi ».

La demande était justifiée car, quel que soit le versant de la fonction publique considéré, le sujet soulève fréquemment des remarques plus ou moins acerbes à l'égard des fonctionnaires, tout en sachant que le temps de travail est une notion complexe – car sa composition est multiple (durée réglementaire, congés, absences diverses, heures supplémentaires – que les statistiques publiques ont de la peine à cerner.

Le rapport Laurent rappelle d'emblée que la mise en œuvre de l'ARTT (aménagement et réduction du temps de travail) s'est faite par souci d'égalité de traitement entre salariés du secteur privé et agents publics ; une durée légale de 1 600 heures puis de 1 607 heures a été fixée ainsi qu'un nombre de jours de réduction du temps de travail (RTT) compensant le dépassement éventuel des 35 heures hebdomadaires.

Mais les rédacteurs notent aussi que la volonté de ne pas perturber le fonctionnement des services a souvent conduit à maintenir l'organisation du travail en place et conserver des « usages » comme des jours de congé supplémentaires.

Plusieurs cycles de travail ont ainsi été proposés – ou imposés – aux agents avec pour incidence une multiplication des possibilités (jusqu'à 10 dans un ministère) ; de manière paradoxale, le cycle à 35 heures hebdomadaires n'est pas

offert dans certains services alors même que la réforme en faisait la solution pour concilier vie personnelle et vie professionnelle.

En pratique, les agents ont massivement choisi les cycles les plus longs (38 h 30) qui leur offrent la contrepartie de nombreux jours de RTT. Le passage aux 35 heures a permis d'épargner des jours de congé non pris ou de RTT non consommés sur un compte épargne-temps (CET). Ces CET ont prospéré et constituent une dette des employeurs vis-à-vis des fonctionnaires, dette valorisée pour la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique hospitalière (FPH) mais pas pour la fonction publique territoriale (FPT).

LE CONSTAT

La mission Laurent a évalué, sur la base des données INSEE, la durée annuelle de travail des fonctionnaires à 1 584 heures par an, inférieure de 1,4 % à la durée réglementaire. Cette différence s'explique principalement par la nature des missions confiées au secteur public. En effet, les exigences du service public entraînent des contraintes spécifiques dont la contrepartie a porté plus souvent sur la durée du travail que sur les rémunérations, faisant du temps de travail un élément essentiel de compensation des sujétions.

“

Pour une nouvelle stratégie relative au temps de travail afin qu'il ne soit plus « subi » mais au contraire « maîtrisé » et surtout « piloté »

”



Berger-Levrault
L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES

La Collection

LE POINT SUR

Un éclairage précis sur des sujets complexes



Auteurs : P. Verdier, C. Sellenet
Broché - 266 pages
Format : 16 x 24 cm
ISBN : 978-2-7013-1911-7
Référence : 121 DII 301
Parution : février 2016
Prix public TTC : 39 €*

Votre conseiller au quotidien pour l'accompagnement des parents !

*TVA : 5,5%

NOUS CONTACTER

0 820 35 35 35 Service 0,20 € / min. + prix appel

Du lundi au jeudi de 8h à 12h30 et de 13h à 19h le vendredi jusqu'à 17h30.

relationclient@berger-levrault.com

© Berger-Levrault 2016 - SA au capital de 12 531 365€ - 755 800 646 RCS Nanterre - Locataire-Gérant Intuitive. Siège social : 892 rue Yves Kermen - 92 100 Boulogne-Billancourt.