



Compte-rendu de la réunion du 29 janvier 2013 sur « Les valeurs de la Fonction publique et la déontologie des agents publics »

Présents pour la CGT Fonction Publique : Gilles Oberrieder (UGFF), Philippe Crépel (Fédération Santé et Action Sociale), Sylvie Guinand (FDSP)

1^{ère} réunion d'une série de concertations, non inscrites encore dans le calendrier du dialogue social.

Objectif : projet de loi à soumettre en Conseil des Ministres avant le 14 juillet 2013, pour un débat au Parlement à l'automne. Ce sera la partie « valeurs » du projet de loi sur le statut des fonctionnaires annoncé par la ministre début 2013.

Document de l'Administration (reçus le vendredi 25 janvier) : diaporama joint

Documents de référence : Rapport Sauvé, rapport Jospin, rapport d'activité des commissions de déontologie (DGAFP), écrits CGT 2008 (Livre blanc Silicani), écrits CGT 2011 (projet de loi et débats en Conseils supérieurs, abandonné), écrits CGT Conférence sociale.

Le diaporama présenté par l'administration (en pièce jointe) résume assez bien l'ensemble des 2 rapports (Sauvé et Jospin) à l'origine de cette commission de travail, en s'attachant à mettre en lumière les aspects concernant les agents publics (*Note : dans le rapport Jospin de 2012 la part la plus importante est consacrée aux aspects concernant les acteurs politiques, dont nous ne nous occuperons pas dans ce cadre de concertation*).

Cependant un certain nombre de points restent à préciser, le diaporama n'étant pas très explicite sur les orientations à venir concernant les agents.

Nous souhaitons réaffirmer notre attachement à un travail sur les trois versants. Le risque de conflits d'intérêt et plus largement les questions autour des valeurs de la Fonction publique ne concernent pas que les hauts fonctionnaires. Pour ne prendre qu'un exemple : le domaine des marchés publics concerne toutes les catégories.

Les constats sur les risques de conflit d'intérêt amènent à élargir la réflexion sur les valeurs de la Fonction Publique. La CGT est en accord avec une disposition législative complétant le statut sur la question des valeurs. En aucun cas la CGT ne serait favorable à la généralisation de chartes, sans valeur réglementaire, qui doublonnent le statut, dangereuses en ce qu'elles établissent des règles supplémentaires sans droit opposable.

L'exemple des ordres qui touchent particulièrement l'hospitalière, en particulier celui des infirmiers, obligatoire et complété de son code déontologie, est l'exemple même des dérives inacceptables quand on sort d'une définition législative et réglementaire des emplois de fonctionnaires. En dehors du statut des fonctionnaires, un tel « ordre », alors même que les syndicats appellent à le boycotter, peut prononcer des sanctions contre des fonctionnaires.

Les expériences des codes de déontologie démontrent aujourd'hui leurs limites plutôt que leur utilité. Par ailleurs il est nécessaire pour la FPT, du fait de la libre administration des collectivités locales, que les fondements de la Fonction publique soient législatifs et réglementaires. Un système

de chartes généralisées serait ingérable, incontrôlable et totalement soumis aux décisions des exécutifs locaux.

Le sujet des conflits d'intérêt prend une place prépondérante dans la présentation faite, mais c'est un sujet qui conduit à en aborder d'autres à travers la thématique des valeurs de la Fonction Publique.

La définition même de la déontologie « Ensemble des règles et devoirs qui régissent l'exercice d'une profession » donne quelques pistes de réflexion. En effet c'est à peu de mots prêts la définition des droits et devoirs inscrits dans le Statut Général, même s'il s'applique sur un champ bien plus large qu'une seule profession.

La CGT à ce propos rappellera des propositions dans le cadre des chantiers ouverts pour consolider les fondamentaux de notre statut général. Si ce Statut est renforcé dans le sens des principes dégagés depuis l'après-guerre, il devrait naturellement enrayer les causes de la situation dite de « crise de confiance profonde », diagnostiquée par le rapport Jospin, abordées dans cette réunion. Cela devrait nous amener à réfléchir à des améliorations d'ordre général du droit des agents publics, comme le préconise la page 6 du diaporama.

Sur les 8 propositions en fin de diaporama (qui sont 7...), celles concernant un complément législatif au statut et la mise en place d'un dispositif plus adapté concernant les conflits d'intérêts, qui reprend largement les préconisations du rapport Sauvé, ne nous posent pas problèmes de démarche générale.

A remarquer qu'il manque la 8^{ème} proposition : la CGT imagine qu'il peut s'agir de la question d'un droit spécifique pour les « lanceurs d'alerte » (exemple de lanceurs d'alerte : les médecins qui ont alerté sur les dangers du Médiateur). En réponse la DGAFP a précisé qu'elle avait écarté la question d'une protection spécifique des lanceurs d'alerte, l'exemple des dénonciations faites pendant des périodes historiques plus sombres étant un véritable contre-exemple. Cette réponse ne nous paraît pas de nature à clore simplement le débat.

La CGT a porté une attention particulière à la question du cumul d'un emploi public avec une création d'entreprise. Il nous paraît impossible de traiter ce problème sans travailler sur les raisons qui conduisent un certain nombre d'agents à cumuler les emplois : problème des temps non complets dans la FPT, problème des recrutements d'agents non titulaires sur des temps incomplets, problème des rémunérations trop faibles dans la Fonction publique et de la baisse du pouvoir d'achat, qui conduisent les agents à rechercher d'autres sources de revenus.

La CFDT a insisté sur le fait que le travail à mener doit l'être dans le cadre de l'accord européen (signé par le Comité sectoriel européen de dialogue social le 12 décembre 2012 pour un service de qualité dans les administrations des gouvernements centraux), avec réaffirmation de services publics œuvrant pour l'intérêt général.

Pour le ministère de la Fonction publique :

1) L'objectif est de modifier le titre I du Statut des fonctionnaires, voire le II (Etat), le III (FPT), ou le IV (FPH) si nécessaire, avec un projet de loi qui sera présenté en Conseil des Ministres à la mi-juillet 2013. Le nombre d'articles ne sera pas important, avec un ciblage à partir de la question : quelles valeurs et principes veut-on ajouter dans les textes ?

2) Toutes les catégories seront bien concernées. En effet le rapport d'activité des commissions de déontologie montre que les demandes de cumul d'emploi concernent toutes les catégories. Par exemple : 17 % d'agents de catégorie A ont fait une demande en 2011 à l'Etat, 61 % d'agents en catégorie C à la FPT.

3) L'approche sera opérationnelle et concrète.

4) Est envisagé la remise en place du chantier de la codification, initié par le gouvernement précédent. Mais il serait bon de se poser la question de savoir s'il faut codifier ou pas.

Concernant les questions posées par le diaporama en page 8 :

Proposition 1 : Faut-il compléter le statut en inscrivant les valeurs de probité, impartialité, neutralité. Faut-il ajouter la laïcité ? (question de la DGAFP)

CGT : sur les valeurs on ne peut que partager le principe de les réaffirmer, encore faudra-t-il préciser ce qu'on entend sous chaque mot. Tant qu'il s'agit d'inscrire dans la loi des principes issus de la jurisprudence des tribunaux administratifs, la CGT y est favorable pour améliorer les droits des agents et des usagers. Mais sur le sujet de la déontologie, les objectifs restent flous. S'il s'agit de créer partout ou d'uniformiser des chartes, la CGT s'y oppose.

La CFDT : pas d'opposition sur le fait d'inscrire la laïcité, mais quel suivi ? Besoin de regarder dans la loi ce qui se rapproche des mots proposés. Sur la neutralité : attention de ne pas basculer dans l'effet inverse qui serait de museler les agents.

La CFTC s'oppose à l'inscription de la laïcité.

FA-FPT : il faut un équilibre entre les droits et les obligations.

FSU : Sur les 3 valeurs : oui. Favorable à la laïcité. Neutralité : pas seulement d'un agent, mais d'un programme scolaire aussi par exemple. Et attention à ce que ça signifie en termes de conséquences pour les agents.

CGT : sur le sujet de la déontologie et des conflits d'intérêt : avec la création des ordres avec affiliation obligatoire des agents publics, comme aujourd'hui à l'Hospitalière (infirmiers), on a introduit une double autorité sur les agents, pas nécessaire puisque les principes sont parfaitement clairs dans le statut. Par contre les ordres permettent d'amplifier les obligations mais pas les droits.

CFDT : vrai sujet, partage totalement l'intervention de la CGT.

SOLIDAIRES : d'accord sur la laïcité, mais quelles garanties d'application ?

DGAFP : on peut à ce stade dégager un corpus identifiable des sujets qui font consensus, d'autres éléments ont besoin d'être débattus.

Aujourd'hui il y a de vrais conflits de valeurs, notamment entre la génération de fonctionnaires « en partance » et les jeunes générations : nous avons besoin de réaffirmer les valeurs de la Fonction Publique et d'informer.

Sur les chartes : il vaut mieux qu'il y en ait.

Proposition 2 : reconnaissance de l'obligation de réserve

CGT : pose le problème de l'encadrement supérieur. Dans le statut aujourd'hui nous avons l'obligation de discrétion et le devoir de réserve. L'obligation de réserve pose le problème du droit de citoyenneté pour un fonctionnaire. Il serait paradoxal qu'après la RGPP qui a cherché à instrumentaliser les hauts fonctionnaires, le gouvernement actuel réduise les droits de citoyenneté des cadres supérieurs.

FA-FPT : à préciser, pour ne pas retirer aux agents le droit à la liberté d'expression.

CFDT : il faut élargir le concept de l'obligation de réserve

FO : ne pas trop préciser permet aussi de laisser aux juges l'appréciation des situations

FSU : besoin de regarder entre les différents sujets de l'agenda social comment nous travaillons : on a demandé ce débat dans d'autres chantiers. Où sont les limites du droit d'expression ? Attention à ne pas ouvrir une boîte de Pandore qui permette de sanctionner les agents.

UNSA : l'obligation de réserve est différente de la discrétion professionnelle. Il faut voir si ce n'est pas incompatible avec les règles européennes et les Droits de l'Homme.

Question de la protection des lanceurs d'alerte. Problème particulier dans la FPT, avec un exécutif local en permanence au contact des agents.

Syndicat des Directeurs d'hôpital : il est nécessaire d'adapter les règles de réserve au vu des nouvelles technologies et de rappeler aux agents la différence qui existe entre la sphère privée et la

sphère publique. Exemple des commentaires sur la vie au travail qui peuvent être relevés sur les réseaux sociaux.

PROPOSITIONS 3, 4, 5, 6 : définition de la notion de conflit d'intérêts, politique de prévention et renforcement du rôle de la commission de déontologie

DGAFP : L'objectif est de définir ce qu'est un conflit d'intérêt. De réaffirmer la place et le rôle des instances existantes (commission de déontologie). N'est pas favorable à la création d'une Autorité Indépendante de Déontologie : celle-ci pourrait être interprétée comme révélant un grave problème dans la Fonction Publique, alors qu'en réalité le malaise n'est pas si profond et nécessite des améliorations des textes, et un renforcement des compétences et du contrôle de la commission.

CFDT : Nous aurons à regarder de près les agences et groupements publics, les Sociétés Publiques Locales...

CGT : il est pertinent d'améliorer le système actuel, notamment les commissions de déontologie. D'accord avec le refus de créer une nouvelle autorité indépendante, qui nous convient. Ce côté-là du chantier est lisible, clair sur les objectifs réglementaires.

Se pose la question de la définition des valeurs de la déontologie : les choses sont moins claires sur les codes de déontologie ou les chartes que dans la loi ou le règlement. On a besoin de savoir de quoi on parle. Quand Monsieur Le Directeur parle de mettre en cohérence les chartes existantes, nous y sommes opposés.

Par ailleurs il a été débattu de la nécessité d'un équilibre entre obligations et droits. Or les propositions ne reflètent que des objectifs d'encadrement plus strict et de moyens de sanction ou de contrôle. Quid des droits dans la dernière page de propositions : or un certain nombre de droits améliorés permettraient aux agents de mieux respecter les règles.

On peut citer la formation professionnelle à renforcer, notamment par exemple dans la FPT où le budget de 1 % de la masse salariale est absolument insuffisant, alors que les formations initiales réduites ont besoin d'être enrichies sur les valeurs, et plus largement sur une meilleure connaissance du statut.

Sur la méthode : plusieurs rendez-vous sont nécessaires, au vu des chantiers et des nécessités de débats qui se font jour aujourd'hui. Nous réitérons la demande d'un calendrier précis avec les ordres du jour et les documents envoyés bien en amont. Enfin nous souhaitons que ces réunions soient l'occasion pour les syndicats de porter effectivement nos propositions et pas seulement le lieu d'un débat à partir d'un projet de loi qui serait déjà rédigé.

DGAFP : proposition d'une prochaine réunion fin mars (en fait elle se tiendra le 9 avril) sur :

- la proposition 7 : le cumul d'emploi que l'on n'a pu aborder ce jour
- les valeurs : avec un projet de texte et l'exposé des motifs

Une deuxième séance se tiendra fin avril sur les aspects déontologiques.