

CCFP du 27 juin 2013
Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Mesdames et messieurs,

Permettez-moi de vous remercier de votre présence aujourd'hui pour cette séance qui constitue une première. C'est en effet la première fois que le Conseil commun est appelé à examiner des dispositions communes aussi fondamentales que celle de la loi du 13 juillet 1983.

Ce n'est pas tous les jours que l'on modifie ce qui constitue le cœur du statut général des fonctionnaires dans ses dispositions relatives aux droits et obligations des fonctionnaires.

C'est le choix qu'a fait le Gouvernement à l'occasion du trentième anniversaire de la loi Le Pors.

Des trois statuts qui se sont succédé depuis 1946, celui-ci est d'ores-et-déjà celui qui a connu la plus grande longévité. Ses dispositions ont résisté aux évolutions de nos administrations, ce qui est d'autant plus remarquable que peu de secteurs ont autant changé depuis trente ans que le secteur public.

La jurisprudence s'est développée. Les modalités d'action publique se sont diversifiées. Les attentes des citoyens et les besoins de la puissance publique ont été profondément renouvelés, mais le texte, lui, n'a que peu changé, et les valeurs qu'il porte demeurent d'une actualité constante.

C'est ce message d'attachement à notre modèle statutaire que le Gouvernement adresse aux citoyens, ce qui est aussi une façon de témoigner notre reconnaissance aux agents et à la spécificité de leurs missions.

Notre objectif est de renforcer le statut, de lui donner une portée politique qui lui manque encore parfois, de faire en sorte qu'il ne soit pas simplement un texte de

gestion mais qu'il porte une vision du service public et qu'il donne de la visibilité aux valeurs républicaines qui sont celles qu'incarnent quotidiennement les agents.

C'est le sens de l'article premier par lequel nous inscrivons dans la loi quelques uns des principes jurisprudentiels les plus fondamentaux qui s'appliquent à la fonction publique. Il ne s'agit pas de d'ajouter au droit actuel, mais de consacrer au niveau législatif un cadre de principes et de valeurs qui remonte aux lendemains de la Libération et qui fait de notre fonction publique un modèle d'engagement et de civisme au service de la puissance publique.

C'est également le sens des chapitres relatifs à la déontologie. Leur but est de compléter et de renforcer nos dispositifs existants. Il reprend pour l'essentiel les propositions des rapports Sauvé et Jospin, pour lesquels vous aviez été consultés.

Mais là encore, des choix politiques ont été faits.

Le choix de conserver l'autonomie de la commission de déontologie de la fonction publique, là où les deux rapports préconisaient de la fusionner dans la Haute Autorité de Déontologie, qui se concentrera finalement sur le contrôle du pouvoir politique. Les moyens de la commission de déontologie seront renforcés, tout comme les cas de saisine obligatoire et la portée de ses avis.

En réalité, c'est une nouvelle commission de déontologie qui verra le jour, chargée d'appliquer des textes eux-mêmes mieux encadrés en matière de départ vers le privé et de cumul d'activités.

Sa compétence s'appliquera d'ailleurs à l'ensemble des fonctionnaires, quelle que soit leur position hiérarchique, et le Gouvernement a fourni un gros travail d'explication auprès des parlementaires pour les dissuader d'inclure les hauts fonctionnaires dans la Haute Autorité, au nom de l'unité de la fonction publique et d'une application homogène du statut à l'ensemble des agents.

L'ensemble de ce chapitre réintègre dans le statut général des dispositifs déontologiques dont nous estimons qu'ils ne peuvent exister en dehors du cadre général qui fixe les droits et obligations des fonctionnaires.

Mais, à côté de ce renforcement des obligations des agents, nous avons placé deux chapitres qui renforcent les droits des agents.

C'est le choix que nous avons fait en étendant la protection fonctionnelle aux ayants-droits des victimes d'agressions. Cette possibilité existait déjà pour les douaniers, les policiers, les gendarmes et le cadre national des préfectures. Nous l'étendons aux conjoints, et nous sommes prêts à accepter les amendements présentés pour l'étendre également aux descendants et aux ascendants pour les agressions dont ils pourraient être victimes à raison des fonctions d'un fonctionnaire membre de leur famille. C'est désormais l'ensemble des fonctionnaires et de leurs familles qui seront protégés, et nous avons tous à l'esprit des situations inacceptables auxquelles ce dispositif permettra de répondre.

La protection des droits des agents a également été notre objectif en matière disciplinaire. Notre texte permettra d'unifier et d'harmoniser les échelles de sanction entre les trois fonctions publiques, et d'encadrer enfin l'action disciplinaire par un délai de prescription qui obligera l'administration à agir.

La situation particulière des agents membres de l'ordre des infirmiers a été largement débattue en formation spécialisée. Le Gouvernement s'engage aujourd'hui à traiter ce sujet. La ministre de la santé m'a confirmé qu'elle partageait sur le fond la position des organisations syndicales. Un groupe de travail parlementaire a été mis en place, qui consultera les organisations syndicales et pour lequel le Gouvernement apportera son concours. A l'issue de ses travaux, programmés pour l'automne, une disposition législative sera nécessaire. Nous nous engageons à ce qu'elle intervienne dès que le calendrier parlementaire en offrira la possibilité. C'est un engagement que nous prenons ici publiquement avec Marisol Touraine, qui assurera le pilotage du dossier pour le compte du Gouvernement.

Là encore, le Gouvernement fait un choix différent du Gouvernement précédent.

Tout au long du texte, et nous avons eu l'occasion d'en parler au CSFPE, nous portons une vision des droits des agents à l'opposé de la loi Mobilité.

La loi Mobilité a créé la réorientation professionnelle et les cumuls d'emplois à temps non complet. Nous les supprimons.

La loi Mobilité a assoupli les conditions de départ vers le privé, au risque de laisser passer des abus. Nous revenons au droit antérieur. Nous supprimons la possibilité de créer ou reprendre une entreprise tout en restant à temps complet. Nous soumettons le temps partiel pour création d'entreprise à l'autorisation de l'administration. Nous rétablissons un équilibre entre les agents, et même une égalité entre ceux qui choisissent de se consacrer intégralement à l'exercice de leurs fonctions et les autres.

La loi Mobilité a créé la mise à disposition de contractuels de droit privé dans les administrations. Nous la supprimons. De même pour le détachement sur contrat, qui sera encadré, ou pour les GIP, où un critère de détermination du caractère public ou privé sera rétabli. Le droit syndical sera reconnu aux GIP, tout comme aux AAI qui sont réintégrées dans le champ du statut.

Sur tous ces points, le Gouvernement a fait des choix clairs là où le Gouvernement précédent avait choisi de brouiller les cartes.

Vous me direz qu'il reste évidemment le cas de l'intérim. Là encore, vous connaissez ma position et je vous donne celle du Gouvernement : nous partageons vos préventions et vos interrogations. Nous ne partageons pas le symbole qu'il prétend véhiculer, celui d'un meilleur traitement des contractuels par le droit privé que par le droit public. Mais nous ne disposons pas des éléments permettant d'abroger immédiatement l'intérim dans la FPE et la FPT. Nous avons évidemment le sentiment général que peu d'administrations y ont recours, mais ce sont là des impressions et, tout au long des débats, ni nous, ni vous n'avez été en mesure de détailler les implications quantitatives et qualitatives d'une telle décision.

C'est la raison pour laquelle je souhaite mettre en place un groupe de travail pour faire l'état des lieux des pratiques de gestion dans les trois versants. Et s'il apparaît à l'issue des travaux, que la situation le justifie, je m'engage, au nom du Gouvernement, à abroger la disposition qui a étendu l'intérim dans la FPE et la FPT en 2009. Si des mesures sont également nécessaires pour en encadrer la pratique dans la FPH, où vous nous dites que des abus sont constatés, nous serons prêts à en discuter.

C'est un engagement que nous prenons, avec une échéance déterminée. Les trois directions générales vont établir un bilan de l'intérim, et nous organiserons en octobre une réunion au cours de laquelle une décision sera prise.

Cette position me semble équilibrée et elle garantira que la mesure que nous prendrons sera fondée sur un bilan qualitatif et quantitatif suffisamment précis pour être incontestable au moment où nous l'annoncerons.

Je me permets d'insister tout particulièrement sur ce point car il est fondamental : je veux que le statut général soit un texte consensuel, qui traduise en droit les valeurs républicaines qui fondent notre modèle de fonction publique.

Ce qui figure dans la loi de 1983 doit donc être incontestable. C'est la garantie de sa pérennité. C'est ce qui a fait que le statut est le modèle auquel se sont ralliés tous les Gouvernements depuis 1946, quelle que soit leur couleur politique.

Le Gouvernement précédent a mis en danger le statut des fonctionnaires en y introduisant ses préférences idéologiques pour le droit privé, au risque d'en faire un simple instrument politique voué à être remis en cause au gré des majorités.

C'est en réaction à ce que je considère être un détournement que j'ai préparé ce texte. Et c'est ce qui m'oblige, dans notre intérêt à tous, à ne pas laisser dire que des dispositions de la loi de 1983 ont pu être arrachées dans un bras de fer de dernière minute. Nous ne sommes pas ici en négociation ; nous traduisons en droit des convergences de vues qui sont partagées des deux côtés de cette table entre représentants des personnels et employeurs.

C'est dans ce même esprit que j'ai souhaité faire figurer dans ce projet de loi un troisième chapitre qui traduit les avancées du dialogue social que nous avons engagé. Pour reconnaître la place que nous accordons aux partenaires sociaux et pour renforcer encore le caractère consensuel du texte.

C'est le sens des dispositions relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, où je suis prête à donner un avis favorable à l'amendement établissant la parité aux élections professionnelles de 2018.

C'est le sens des dispositions relatives aux contractuels, où nous devons corriger les écarts et les erreurs que le Gouvernement précédent a laissé subsister entre le protocole d'accord du 31 mars 2011 et la loi.

Et puis c'est aussi le sens du chapitre relatif au Conseil commun. Les accords de Bercy ont tracé une ligne. Le Gouvernement précédent en a perdu le sens en créant une instance dont je constate à chaque séance qu'elle ne marche pas comme elle le devrait.

Le projet de loi propose de rationaliser ce fonctionnement. En créant un collège unique des employeurs, dans lequel l'Etat sera représenté mais où les votes des différentes catégories d'employeurs resteront identifiés, qu'il s'agisse des différents niveaux de collectivités locales ou des employeurs hospitaliers, représentés par la FHF.

Je me suis engagé à revoir le mode de fonctionnement du Conseil commun selon trois axes :

- permettre la saisine des conseils supérieurs dans le champ et dans le temps de la consultation du Conseil commun,
- alléger le fonctionnement du Conseil commun en supprimant par exemple la lourde mécanique des filtres à amendements et des votes à la majorité en formation statutaire,

- mieux coordonner le travail des employeurs publics au sein d'une formation spécifique au collège des employeurs qui permettra d'informer les employeurs territoriaux et hospitaliers de façon plus étroite.

C'est à cette condition que nous pourrons faire du Conseil commun un réel levier d'harmonisation entre les trois fonctions publiques tout en respectant le bon sens qui exige de reconnaître les légitimes spécificités de chaque versant.

Voici, en quelques mots, les éléments qu'il me semblait important de préciser en ouverture de notre discussion.

Je tiens à saluer l'important travail de concertation qui a permis d'améliorer le texte depuis un mois. La comparaison des versions qui se sont succédé prouve à la fois la volonté du Gouvernement d'accueillir favorablement le plus grand nombre d'amendements, et la capacité des organisations syndicales à apporter une véritable plus-value à ce texte fondamental.

D'autres occasions se présenteront de faire évoluer le statut des fonctionnaires. Je pense notamment à la mission confiée au Président Pécheur et dont le Gouvernement attend beaucoup. Mais il était important que nous puissions, avant même de parler d'architecture statutaire et de modes de gestion, avoir un débat sur les valeurs que portent quotidiennement les agents et qui fondent la spécificité de notre fonction publique.

C'était l'intuition fondamentale de ceux qui, aux lendemains de la Libération, ont écrit le premier statut général. Et tout prouve que ce choix était le bon. Anicet Le Pors, avec qui j'aurai le plaisir d'ouvrir le colloque du trentenaire du statut général, avait beaucoup insisté sur la nécessité de partir des droits et obligations des agents qui fondent la neutralité et l'indépendance de la fonction publique, pour ensuite en déduire un système de carrière et un modèle de gestion qui en garantisse l'équilibre au quotidien. C'est dans ce chemin qu'il nous faut refaire aujourd'hui, et il est crucial pour l'avenir du texte dont nous célébrerons bientôt l'anniversaire.

Je vous remercie.