



IX

LES 40 PRECONISATIONS DE LA FGAF POUR AMELIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES ET DES AGENTS PUBLICS (Chap. 7 du Livre blanc)

PRECO N°1 : L'acuité prise par les questions de sécurité et de violence au travail ou en milieu scolaire rend nécessaire l'existence **d'orientations de politique pénale nationale précisant les modalités pratiques d'application de l'alinéa 2 de l'article 40 du code de procédure pénale**, lorsqu'un « *fonctionnaire (...), dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit (et qu'il) est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

PRECO N°2 : Au plan local, les **orientations de politique pénale des parquets** devraient être connues de tous en matière de violences commises dans le milieu de travail.

PRECO N°3 : EDUC NAT – **Lutte contre les violences scolaires et dans ce cadre des violences contre les enseignants**. La spécificité d'une situation devenue endémique justifie l'adoption d'un ensemble de mesures particulières :

- une circulaire de politique pénale générale,
- des orientations de politique pénale locale définies et diffusées par les parquets,
- l'identification de ce thème et de son traitement dans les comités départementaux et locaux de prévention de la délinquance,
- l'instauration d'un « référent-justice ».

PRECO N°4 : EDUC NAT – **Mettre en place un « référent-justice »** (ce pourrait être un assistant de justice), distinct des « référents-sûreté », qui serait chargé d'assurer l'interface entre les services judiciaires et les établissements d'enseignement dans le ressort des Réseaux d'éducation prioritaire (REP). Ses compétences associeraient les deux dimensions : « enfant en danger » (civil) et « enfant délinquant » (pénal).

PRECO N°5 : EDUC NAT – Elaborer une **circulaire justice/éducation nationale définissant les modalités d'articulation entre sanctions disciplinaires relevant des établissements d'enseignement** (circulaire MENE1120336C n° 2011-111 du 1^{er} aout 2011) **et les mesures ou les sanctions pénales prises par les juridictions pour mineurs**. Cette

circulaire serait précédée d'une mission d'inspection commune de l'Inspection générale de l'administration de l'Education Nationale (IGAEN) et de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ).

PRECO N°6 : EDUC NAT – Formation des Conseillers principaux d'éducation : Inclure un module spécifique de formation Ecole nationale de la Magistrature/Ecole supérieure de l'Education Nationale, et un stage dans une juridiction pour enfants.

PRECO N°7 : EDUC NAT - Assurer « l'effectivité » du droit dans les EPLE en optimisant l'articulation entre les « punitions scolaires » et les « sanctions disciplinaires » - Circulaire ministérielle.

PRECO N°8 : Elaboration par le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) d'une « circulaire relative à la **qualité de l'application du droit** » qui compléterait la « circulaire du 7 juillet 2011, relative à la qualité du droit ».

PRECO N°9 : Mettre en œuvre dans chaque ministère et au niveau de chaque DIRECTION d'administration centrale un **dispositif d'évaluation des circulaires et instructions**. Un « *guide de la légistique réglementaire et/ou infra-réglementaire* » serait élaboré à cet effet par le SGG et la DGAFP pour préciser les principes et les lignes directrices d'ordre méthodologique.

PRECO N°10 : introduire une « **logique de conduite de projet** » dans la conduite des travaux des CHSCT qui se traduirait notamment par des orientations concernant la structure-type de l'ordre du jour des CHSCT et la discipline des travaux. Le règlement-intérieur-type serait adapté à cet effet.

PRECO N°11 : Bilan DGAFP annuel : applicabilité des textes. Faire figurer dans le rapport annuel de la fonction publique un tableau récapitulatif des textes d'application nouveaux ou modificatifs adoptés au cours de l'année avec l'indication des moyens spécifiques qui ont été dédiés à leur mise en œuvre.

PRECO N°12 : Elaboration dans chaque ministère sous l'égide des services d'inspection d'une « **charte** » relative aux règles applicables en matière d'application du droit et qui contiendrait des indicateurs et des critères de mise en œuvre.

PRECO N°13 : Préparer un projet de « Loi » sur « l'application de la Loi » qui permettrait au Parlement de jouer pleinement son rôle de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (article 24 de la Constitution).

Ce texte reconnaîtrait formellement et consacrerait le droit pour chacun d'un « **droit à l'application du droit** » (« **D2AD** »).

Il comprendrait trois volets (titres) :

- 1) **normatif** : l'adoption des textes réglementaires et des circulaires d'application (pour les textes réglementaires, c'est un travail qui est déjà entrepris par les deux chambres du Parlement mais qui reste très, « trop ? », perfectible).
- 2) **administratif** : l'effectivité et l'efficacité des mesures d'exécution par les administrations et leur évaluation par les services d'inspection.
- 3) **judiciaire**. Dans ce titre, les travaux menés sur la « qualité de la justice » devraient prendre place naturellement.

PRECO N°14 : Créer une mission d'information parlementaire sur le « dialogue social (esprit, textes et pratiques) dans la fonction publique »

Cette mission d'information parlementaire travaillerait dans une optique comparative. Elle ferait une évaluation du dialogue social dans les trois fonctions publiques. Celle-ci mériterait aussi de concerner... le 4^{ème} versant de la fonction publique : celui de la fonction publique parlementaire).

PRECO N°15 : Inscrire le concept de « dialogue social » dans la loi et le définir.

A défaut d'un chapitre préliminaire consacré au dialogue social, créer dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires un article 4-1 précisant l'esprit et les principes directeurs du concept de « dialogue social » et qui pourrait s'inspirer des dispositions des articles L1,L2 et notamment L3 du code du travail.

PRECO N°16 : Améliorer les critères de détermination du nombre de comités techniques dans les administrations de l'Etat, et du nombre de représentants du personnel dans chacun d'eux.

La liste des critères retenus pour déterminer dans une administration de l'Etat le nombre de comités techniques et de représentants du personnel doit comprendre obligatoirement les catégories d'appartenance des personnels et les effectifs dans ces catégories. La formule mathématique applicable en la matière figurerait dans la loi et préciserait pour chaque critère de la liste la cotation applicable.

PRECO N°17 : Améliorer la conception de la composition des comités techniques dans les administrations de l'Etat

Adopter le principe que la représentativité tient compte des catégories d'appartenance des personnels : Stipuler dans la loi que les représentants du personnel sont élus sur des listes établies par les organisations syndicales pour chaque catégorie de personnel par quatre collègues :

- celui des agents de catégorie C ou assimilés,
- celui des agents de catégorie B ou assimilés,
- celui des agents de catégories A ou assimilés,
- celui des agents nommés par décret ou assimilés si leur nombre est supérieur à une valeur qui serait à déterminer.

PRECO N°18 : Améliorer les prérogatives des Comités techniques

Créer un article nouveau dans la loi 83-634 permettant aux comités techniques d'émettre selon les sujets présentés ou évoqués des « avis » (sur le bilan social notamment), des « vœux » ou des « propositions alternatives motivées » concernant des domaines à déterminer.

Déterminer des **domaines obligatoires** de négociation et leur **périodicité** d'évocation.

Permettre à un syndicat de prendre une initiative en cas de défaut d'initiative de l'employeur public dans un délai déterminé.

PRECO N°19 : Recourir aux procédures de consultation de type « livres verts » et « livres blancs » pour un dialogue social direct élargi en s'inspirant de ce que fait l'Union Européenne

PRECO N°20 : Envisager la mise en place d'un droit de pétition analogue à celui qui est prévu par l'article 11 du Traité sur l'Union Européenne (TUE) « (...) Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

PRECO N°21 : Consacrer la transparence comme principe de fonctionnement de toutes les instances de concertation nationales (Conseils supérieurs et Conseil commun) afin de mettre les agents « EN CONNAISSANCE de CAUSE ».... Agenda annuel et trimestriel des travaux, publication préalable des points appelés en discussion à l'ordre du jour, compte-rendu des travaux et des positions respectives des membres, suites données...

PRECO N°22 : Instaurer dans la clarté la responsabilité du chef de service en matière de santé et sécurité au travail.

Modifier l'article 23 de la loi n°83-634

« Dans la limite de leurs attributions et dans le cadre des délégations qui leur sont consenties, les chefs de service prennent les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des agents placés sous leur autorité.

Les mesures mises en œuvre à cette fin sont fondées sur les principes généraux de prévention définis par la loi ».

PRECO N°23 : Préciser l'esprit dans lequel doit s'exercer l'autorité hiérarchique : la recherche du bien-être au travail – Modifier à cet effet l'article 28 de la loi n°83-634

« Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. »

L'autorité hiérarchique s'exerce en veillant au bien-être de ses collaborateurs.

Celui qui en a la charge n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés.

PRECO N°24 : Elaborer une circulaire-cadre (SGG, DGAFP et collège des inspections générales) définissant les principes directeurs qui s'appliquent pour assurer l'articulation optimale de la fonction de conseil et de la fonction de contrôle hiérarchique selon les niveaux où ces fonctions sont mises en œuvre (macro, méso, micro, nano).

PRECO N°25 : Fonction de contrôle : Introduire du « contradictoire » dans les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

PRECO N°26 : Ethique des cadres : élaborer une Charte éthique relative à l'exercice de l'autorité hiérarchique qui serait accompagnée de « lignes directrices » pour tenir compte des évolutions survenues depuis 30 ans en matière d'action et d'organisation administratives

(décentralisation, développement des logiques d'agence,...) et de management public, et des nouvelles exigences : quel est le sens de l'autorité ? Quelle obéissance ? La responsabilité ? Mandat pour les cadres : dispositif d'évaluation individuelle....

Il faut tirer les conséquences de ces évolutions... en réévaluant les dimensions, les composantes (le développement du bien-être au travail ?), les caractéristiques et surtout l'esprit qui doit inspirer l'exercice de l'autorité hiérarchique...

Nota : *Ce travail pourrait s'inspirer des travaux menés au cours des dernières années (Ecole de la GRH, Ecole de la LOLF, Ecole de la modernisation de l'Etat, Institut de la gestion publique et du développement économique,...)*

PRECO N°27 : *Evaluation individuelle des cadres* : introduire la possibilité d'une participation des subordonnés à l'évaluation du management des cadres...

PRECO N°28 : *Mener de toute urgence une évaluation parlementaire du dispositif d'information, de consultation et de concertation dans la fonction publique*

Cette pourrait être menée par le **Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (CECPP)**.

Il peut le décider et le faire **de sa propre initiative** (ou à la demande d'une commission permanente).

Cette évaluation porterait notamment sur les points suivants :

- Choix des ministères : pertinence des critères de représentativité et cohérence des articulations entre les différentes catégories de Comités techniques.
- Mise en place et adaptation aux nouveaux rôles.
- Effets pervers éventuels des seuils fixés ?

Ses conclusions permettraient de prendre, par *DECRET*, les mesures réglementaires de correction nécessaires AVANT les élections professionnelles de décembre 2014.

PRECO N°29 : *Modifier sans délai le Bilan social des administrations de l'Etat (arrêté du 23 décembre 2013)*, afin d'en changer la philosophie et d'y introduire des indicateurs qualitatifs qui y font défaut (« Bien-être au travail », « ambiance au travail », « qualité de vie au travail »...). Envisager d'y annexer la liste des textes réglementaires pris au cours de l'année écoulée, et celle des textes qu'il est envisagé de discuter lors du prochain exercice. Modifier le décret n° 2012-225 du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat pour que celui-ci soit obligatoirement saisi pour avis de tout projet d'arrêté concernant le bilan social.

PRECO N°30 : *Elaborer un code d'éthique et de déontologie des fonctionnaires*

PRECO N°31 : *Introduire une « compétence-clé » attendue de l'ensemble des cadres participant à « l'exercice de l'autorité hiérarchique » dans le Dictionnaire Interministériel des Compétences des Métiers de l'Etat (DICOM) et des dictionnaires analogues des autres versants de la fonction publique.*

Cette compétence s'intitulerait « **Développer la confiance de ses collaborateurs** » et serait ajoutée aux sept compétences des « **savoir-être relationnel** ». Elle pourrait s'énoncer comme suit :

« *Tout agent participant à l'exercice de l'autorité hiérarchique saura s'acquitter des obligations de sa charge en veillant à l'instauration d'un climat de confiance entre les personnes placées sous son autorité et au développement de la confiance en soi de chacune d'elle* ».

L'instauration de ce climat de confiance dans chaque unité de travail et le développement de la **confiance en soi** de chaque agent sont des conditions constitutives déterminantes de « l'ambiance de travail » et de la « productivité du travail » de l'unité qui permettent à l'autorité hiérarchique de « *passer de la défensive à la bienveillance* » (extrait d'un témoignage).

Cela s'obtiendra par :

1. L'absence de toute équivoque dans l'identification du « *mandat de travail* » de chaque agent, et l'existence formelle d'une « *marge propre d'action et de soutien* » dont il a l'assurance concrète de disposer de la part de son supérieur pour l'exercer, et dont il sera comptable ;
2. L'amélioration continue et vérifiée des compétences collectives de chaque unité de travail et des compétences personnelles (connaissances, méthodes et techniques de travail et développement personnel) de chaque agent ;
3. L'organisation périodique et régulière d'analyse et d'échanges entre pairs sur les pratiques professionnelles (évaluation et partage des connaissances et des méthodes de travail) ;
4. Le renforcement méthodique de la cohésion de chaque collectif de travail ;
5. La culture permanente du « sens » et de la fierté de sa mission et de son travail, et des responsabilités qui en découle pour chaque agent.

Les référentiels de formation, d'emploi et d'évaluation des agents ayant un rôle d'encadrement seraient élaborés et/ou adapter en conséquence.

PRECO N°32 : Identifier un volet « conditions de travail » dans la filière-métier SST et élaborer les corpus de connaissances et de savoir-faire, ainsi que les référentiels de formation et d'évaluation qui en découlent, pour parvenir à une professionnalisation de la totalité des acteurs impliqués.

PRECO N°33 : Introduire dans le DICOM et le référentiel de formation en matière de SST les compétences clés en matière d'amélioration des conditions de travail, les caractériser et les expliciter selon chaque niveau d'exercice attendu et les classer de 1 à 4 (Niv.1 : connaissance des notions – Niv.2 : application – Niv.3 : maîtrise – Niv.4 : expertise)

PRECO N°34 : S'inscrire dans le courant de développement rapide des Massive Open Online Courses (MOOC pour CLOM en français), en créant une plate-forme de formation en ligne à partir des ressources de la mission « amélioration des conditions de travail » de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

PRECO N°35 : Inclure dans chaque instruction ou circulaire ministérielle d'ordre général, une rubrique spécifique dédiée à la dimension « conditions de travail » pour identifier l'impact recherché ou produit des mesures prises à ce sujet.

PRECO N°36 : Créer par la loi un « Office parlementaire d'évaluation de la qualité de la fonction publique »

Faire de la « **QUALITE DE LA FONCTION PUBLIQUE** » une **politique publique à part entière « reconnue et identifiée »** et incluant notamment un volet consacré aux « **relations sociales au sein de la fonction publique** », un autre aux « **conditions de travail des agents publics** » et un autre à la « **prévention des risques professionnels** ». L'évaluation de cette politique publique serait assurée par une structure parlementaire permanente spécialement dédiée dont la création figurerait dans la loi. Elle donnerait lieu à des analyses coûts/bénéfices systématiques.

Il pourrait s'agir d'un « **Office parlementaire d'évaluation de la qualité de la fonction publique** ».

PRECO N°37 : Inclure les enseignants et les surveillants pénitentiaires dans l'enquête SUMER (surveillance médicale d'exposition aux risques professionnels) et modifier la structure de la famille métier « sécurité-défense » pour tenir compte des particularités d'emploi propres à ses diverses composantes.

PRECO N°38 : Consacrer le concept de « santé et sécurité au travail » dans le droit positif en remplaçant dans tous les textes existant l'expression « *hygiène et sécurité* » par l'expression « **santé et sécurité au travail** ».

PRECO N°39 : Donner une existence légale au « bien-être au travail » dans la Loi et adapter les textes d'application en conséquence (décret créant les Conseils supérieurs et le CCFP et décrets de 1982), et construire un indicateur synthétique de bien-être au travail à partir des travaux de l'UE-OSHA qui serait intégré dans le bilan social.

PRECO N°40 : Mettre en place un baromètre annuel ou biennal sur la « Qualité de vie au travail ET (la) qualité du travail »

Fédération Générale Autonome des Fonctionnaires

4 rue de Trévisse 75009 PARIS - ☎ 01 42 80 00 55 - mail : secretariat.fgaf@orange.fr - www.fgaf.fr