

FICHES CONCOURS

FONCTION PUBLIQUE ET SERVICES PUBLICS

Les valeurs de la fonction publique

juin 2017



14 juillet 1880

Toutes les organisations reposent sur une « culture » et sur des valeurs qui influencent leur fonctionnement. La fonction publique, qui a pour objet d'assurer à tous un service public non marchand, est particulièrement concernée, d'autant qu'elle correspond le plus souvent, pour ses agents, à un engagement professionnel sur la durée de la vie. La loi portant droits et obligations des fonctionnaires ne contient pas, toutefois, le terme de « valeurs » mais évoque des « obligations » et, depuis la loi du 20 avril 2016, des « principes »¹. Le terme de valeurs est pourtant couramment utilisé : ainsi le Guide pratique des concours administratifs rédigé à l'intention des présidents et des membres de jurys de concours d'accès à la fonction publique fait-il de « l'appropriation des valeurs de la fonction publique » un des critères de la grille d'évaluation à l'oral des concours.

Une multiplicité de valeurs

Quand on évoque le terme, les exemples foisonnent. Le rapport Silicani de 2008² consacre tout un chapitre aux valeurs avant d'aborder le thème propre de son rapport, à savoir les propositions de modification du statut. Il rappelle que les mouvements de modernisation des fonctions publiques étrangères se sont fréquemment accompagnés de la rédaction de codes de valeurs et d'éthique, citant le cas du Canada, du Danemark, du Royaume-Uni. Les valeurs ont été parfois classées par objet, le Code canadien évoquant ainsi les valeurs démocratiques (le bien commun), professionnelles (compétence, efficacité, impartialité), éthiques (honnêteté, justice), enfin les valeurs à l'égard des personnes (courtoisie,

¹ Article 25 de la loi du 13 juillet 1983 : « Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes... »

² Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, rédigé dans le cadre de la « Conférence sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique », 2008

responsabilité). De telles énumérations paraissent clarifier la question mais en fait la rendent plus confuse : ces valeurs ne se situent pas toutes sur le même plan et, par ailleurs, elles ne sont pas spécifiques à la fonction publique. Dans le même esprit, le rapport Silicani cite également un sondage réalisé auprès de fonctionnaires sur les valeurs qui leur semblent le mieux incarner le service public et la fonction publique : les premières citées sont la compétence, la laïcité, la qualité, l'égalité de traitement ou l'impartialité ne venant qu'ensuite. Là aussi, le terme de valeurs est compris comme les qualités majeures attendues des fonctionnaires, identiques pour une part à celles dont doivent témoigner tous les salariés.

Le rapport Silicani s'inspire du précédent canadien et a lui aussi recours à un classement. Il distingue ainsi :

- Les valeurs républicaines : liberté, égalité (il y joint l'impartialité, la neutralité, la laïcité), fraternité (il y joint, curieusement, le principe de non-discrimination, qui relève pourtant davantage de l'égalité que de la fraternité, ainsi que le principe d'équité) ;
- Les valeurs professionnelles : légalité, efficacité, performance, responsabilité, qualité, transparence, autonomie, adaptabilité, probité, exemplarité ;
- Les valeurs « humaines » : engagement, respect, sens de la solidarité.

Là aussi, une telle présentation, pour exhaustive qu'elle soit, ne clarifie pas le débat. Les valeurs de la fonction publique se diluent dans un ensemble de principes que la collectivité nationale toute entière doit respecter ou de qualités que l'on attend de tout salarié, voire de qualités que l'on attend de tout être humain.

La confusion entre les valeurs et les objectifs de performance et d'efficacité est particulièrement fâcheuse. Le rapport Silicani court ainsi le risque d'être accusé d'instrumentaliser les valeurs : il incite les fonctionnaires à être plus efficaces en proclamant qu'il s'agit là d'une valeur, alors qu'il s'agit, plus simplement, d'un devoir.

La loi statutaire est-elle plus claire ?

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est plus sélective et moins bavarde. Elle énonce, parmi les obligations du fonctionnaire, la dignité, l'impartialité, l'intégrité, la probité, la neutralité, le respect de la laïcité : il s'agit des ajouts de la loi du 20 avril 2016, sous le titre d'un chapitre IV : « Des obligations et de la déontologie ».

Au-delà, à travers l'obligation faite aux fonctionnaires dans cette loi récente d'éviter les conflits d'intérêt, il est loisible de retrouver une valeur de désintéressement déjà implicitement présente dans certaines contraintes antérieures (déclaration des activités accessoires ou contrôle des départs dans le secteur concurrentiel) et la volonté de protéger l'indépendance des services publics.

Pour autant, le Chapitre IV de la loi statutaire ne sépare pas les valeurs ainsi mentionnées de l'ensemble des obligations qu'elle énonce, le devoir d'obéissance, de responsabilité, de discrétion. Il est également difficile de distinguer ces valeurs de devoirs imposés par la jurisprudence, tel le devoir de réserve et celui de loyauté. Faut-il accepter l'équivalence

entre valeurs et obligations, comme la loi semble le faire ? Par ailleurs la liste établie par la loi est-elle claire (intégrité et probité se recouvrent, le sens de la « dignité » n'est pas évident, même si l'on peut la définir comme l'obligation de ne pas altérer la réputation des services publics) ? Est-elle exhaustive ?

D'abord définir les valeurs et les distinguer des obligations simples

Proposons une définition restrictive des valeurs : les valeurs correspondent à un idéal qui motive les personnes parce qu'elles souhaitent y tendre par leur action. Les valeurs ont nécessairement une dimension politique (elles font référence à l'organisation de la cité) ou éthique (la dimension morale existe).

Dès lors, même si les valeurs peuvent correspondre à une obligation, c'est à dire une règle dont la violation est susceptible de sanctions (c'est par exemple le cas de l'impartialité et du désintéressement), toutes les obligations ne sont pas des valeurs : l'obéissance n'est pas une valeur, la discrétion professionnelle non plus (il s'agit d'une obligation qui découle de la valeur de loyauté, qui s'applique tant à l'égard de l'institution et de la hiérarchie qu'à l'égard des usagers). Il est loisible également de ne pas considérer l'obligation de dignité comme une valeur (elle consiste à ne pas discréditer le service par sa conduite) et de considérer que cette obligation découle là aussi de la valeur plus large de loyauté.

Comment identifier les valeurs de la fonction publique ?

Dès lors que les énumérations traditionnelles n'apparaissent pas satisfaisantes, la liste des valeurs sera nécessairement subjective et discutable. Tentons pourtant de la dresser.

La première valeur partagée par les agents publics est sans doute **la défense de l'intérêt général**, défini comme le dépassement des intérêts particuliers, au nom duquel ils travaillent³. Cette valeur (la défense du bien commun) entraîne le choix d'une action désintéressée, indépendante de l'intérêt personnel, avec le corollaire de la vigilance à l'égard des conflits d'intérêts.

Le principe d'égalité est également une valeur forte des agents, qui s'incarne ensuite dans les principes d'égal accès aux emplois publics, d'égalité de traitement entre les agents publics dans la limite de différences de situation justifiant des différences de traitement, d'égalité des citoyens devant le service public, avec le corollaire de l'impartialité, de la neutralité et du respect de la laïcité.

Dans un article critique à l'égard de la loi du 20 avril 2016⁴, le juriste Didier Jean-Pierre, contestant à juste titre l'aspect « catalogue » de la loi, regrette, dans les obligations mentionnées, l'oubli de la loyauté. Il relève de manière convaincante que la mention de la **loyauté** et celle de **l'intégrité** auraient été suffisantes pour rassembler bon nombre d'exigences exprimées à l'égard des fonctionnaires. La loyauté entraîne en effet

³ Voir la fiche concours sur ce thème

⁴ Didier Jean-Pierre, La nouvelle déontologie de la fonction publique, du décalogue au catalogue, La semaine juridique, Edition administrations et collectivités territoriales, juin 2016

l'obéissance, la responsabilité, l'impartialité, la neutralité et la discrétion : en cela elle est proche de la défense de l'intérêt général.

Mettre en œuvre les valeurs : les difficultés

Le premier impératif est de mettre en œuvre les valeurs et de ne pas se contenter de les proclamer. Les valeurs mentionnées ci-dessus sont souvent invoquées : toutefois, elles peuvent sembler générales et abstraites. Or, elles ont une facette plus quotidienne, plus concrète : le désintéressement, c'est aussi donner son temps à l'utilisateur qui en a besoin, c'est aussi s'interroger sur les besoins des usagers et les solutions qui leur conviennent le mieux (pensons au métier des enseignants ou des juges). La loyauté, c'est aussi avertir son supérieur hiérarchique qu'un point de la réglementation lui a échappé et qu'il risque de se fourvoyer.

La difficulté seconde est que les fonctionnaires « surinterprètent » souvent leurs obligations, par exemple le devoir d'obéissance et le devoir de réserve, alors que ces notions méritent un peu de recul. Or, on peut essayer de discuter un ordre ou tenter de l'infléchir, ou l'exécuter mais de manière humaine...Et le devoir de réserve n'est pas un absolu. Les valeurs doivent être prises en compte, sinon prévaloir sur les obligations.

La difficulté est aussi que, pour reprendre l'analyse de Sylvie Trosa figurant dans une annexe du rapport Silicani⁵, de comprendre qu'il existe des dilemmes de valeurs, c'est à dire des cas où la valeur est ambivalente : elle peut conduire à des choix très différents. Sylvie Trosa cite le cas de l'égalité, qui implique parfois l'uniformité des règles et parfois leur personnalisation, le fait de tenir compte d'une caractéristique particulière de situation. De même l'égalité peut-elle entrer en conflit avec les contraintes budgétaires et impose alors la notion de priorité. Comme indiqué ci-dessus, les valeurs et les obligations ne se recouvrent pas toujours et, par exemple, la relation est parfois difficile entre loyauté et devoir de réserve : devant ces dilemmes, la seule méthode qui vaille est d'avoir recours à la discussion collective. C'est en cela que la déontologie, au sens le plus terre-à-terre du terme (que dois-je faire ?) est peu dissociable des valeurs.

Conclusion

Empruntons à Sylvie Trosa la conclusion⁶ : il faut prendre au sérieux les valeurs. Les systèmes politiques et sociaux tiennent par les valeurs qu'ils suivent et la question des valeurs rejoint le sens de l'action publique.

⁵ Sylvie Trosa, La mise en œuvre des valeurs, pourquoi et comment ? Annexe 7 du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, 2008

⁶ Pas l'ensemble de sa conclusion toutefois. Sylvie Trosa conclut qu'il faut s'appuyer sur les valeurs pour faire accepter les nécessaires réformes. Ce n'est pas là le rôle des valeurs.

