

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission  
des lois constitutionnelles,  
de la législation  
et de l'administration  
générale de la République**

- Examen du projet de loi de transformation de la fonction publique (n° 1802) (Mme Émilie Chalas, rapporteure) .... 3

Jeudi

2 mai 2019

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 67

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***





*La réunion débute à 9 heures 30.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.*

*La Commission examine le projet de loi de transformation de la fonction publique (n° 1802) (Mme Émilie Chalas, rapporteure).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous entamons ce matin l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique. Nous avons d'ores et déjà, comme vous le savez, réalisé l'audition du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, à qui vous aviez posé un certain nombre de questions.

Ce matin, nous procéderons donc uniquement à une courte discussion générale. Monsieur le ministre, puis-je vous demander de tenir un propos introductif assez bref ? Puis nous entendrons pour environ cinq minutes les orateurs des groupes, ainsi que les rapporteurs des différentes délégations. Ensuite, nous procéderons à l'examen des 750 amendements dont nous sommes saisis.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Mesdames et messieurs les députés, madame la présidente, j'ai eu l'occasion de présenter le projet de loi devant votre commission le 10 avril dernier, lors d'une audition.

Je rappellerai donc simplement que ce texte est articulé autour de cinq titres. Il procède d'abord d'une volonté affichée et affirmée d'un dialogue social simplifié, concentré sur l'essentiel et permettant d'associer les représentants du personnel aux décisions les plus importantes. Puis le titre II est consacré à la recherche d'une nouvelle souplesse dans le recrutement, notamment grâce à l'élargissement des conditions de recours aux contractuels et à la lutte contre la précarité en matière de contrats de droit public. Le titre III exprime la volonté de mettre en place de nouveaux outils d'équité. Cela passe par l'ouverture de travaux sur la protection sociale complémentaire, sur les questions de médecine professionnelle, de temps de travail et de formation, dans les trois versants de la fonction publique.

Quant au titre IV, il vise à améliorer les mobilités : les mobilités choisies, bien évidemment, mais aussi ce qu'on pourrait appeler parfois des mobilités contraintes, à l'occasion de mutations d'office ou de restructurations de services, que nous devons mieux accompagner, notamment dans la fonction publique de l'État, qui n'est pas, c'est le moins que l'on puisse dire, un employeur tout à fait exemplaire en la matière.

Enfin, le titre V du projet de loi vise à inscrire dans la loi les dispositions issues du protocole d'accord intervenu le 30 novembre 2018 en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, ainsi qu'un certain nombre de dispositions elles aussi relatives à des questions d'égalité – je pense notamment à l'accueil et au maintien dans l'emploi public des personnes en situation de handicap.

Je remercie la rapporteure pour le travail que nous avons conduit jusqu'à présent, et souligne qu'un grand nombre des propositions qu'elle porte avec d'autres – je pense notamment à Guillaume Gouffier-Cha – permettront d'enrichir substantiellement le texte, de renforcer son impact et son efficacité.

Le Gouvernement, pour sa part, a déposé une quinzaine d'amendements, de précision ou de coordination. Il s'agit, par exemple, de mieux définir les conditions d'accès des agents publics à l'allocation de retour à l'emploi et, partant, à l'assurance chômage, ainsi que d'étendre ou d'adapter les dispositions du texte, notamment en matière de dialogue social, à certains établissements que l'on pourrait qualifier d'hybrides, dans la mesure où ils accueillent en leur sein des personnels de droit public et des personnels de droit privé, comme par exemple les agences régionales de santé (ARS).

**Mme Emilie Chalas, rapporteure.** Ayant déjà eu l'occasion de m'exprimer lors de l'audition du ministre il y a deux semaines, je concentrerai mon intervention, madame la présidente, sur quelques sujets que j'estime essentiels : la précarité, la déontologie et la rupture conventionnelle.

Ce projet de loi de transformation de la fonction publique nous donne l'occasion d'œuvrer en faveur de l'égalité, principe qui s'impose, bien sûr, en matière d'accès à la fonction publique et de lutte contre les discriminations, mais qui doit aussi s'appréhender vis-à-vis de l'extérieur, c'est-à-dire en comparaison avec les règles applicables dans le secteur privé. Or, précisément, il est un domaine dans lequel une injustice demeure, c'est celui de la précarité, notamment des personnels de catégorie C, qui sont souvent les plus fragiles. Sans tomber dans les stéréotypes, ces personnels sont souvent des femmes seules avec enfants à charge, sujet auquel le Gouvernement est particulièrement sensible.

Le code du travail prévoit, dans le secteur privé, le versement d'une prime de précarité s'élevant à 10 % de la rémunération brute du salarié en contrat à durée déterminée à l'échéance de celui-ci, tandis que, dans la fonction publique, aucune disposition similaire n'existe aujourd'hui pour les agents contractuels. Voilà un exemple flagrant d'inégalité de traitement manifeste, à situation professionnelle identique. Face à ce constat, j'ai proposé, comme d'autres collègues issus d'horizons politiques différents, d'instaurer le versement d'une prime de précarité pour les contrats à durée déterminée (CDD) de courte durée dans la fonction publique. J'ai été confrontée, comme eux, à l'obstacle de la recevabilité financière, mais cela n'altère en rien ma détermination sur ce sujet.

Je souhaite donc savoir, monsieur le ministre, si le Gouvernement est disposé à prendre l'engagement ferme de mettre en place le versement d'une prime de précarité en faveur des agents contractuels dont le CDD, d'une durée inférieure ou égale à douze mois, arrive à échéance, hors contrats saisonniers et contrats de projet, à hauteur de 10 % de la rémunération brute versée à l'agent.

Le cas échéant, je proposerai cette mesure lors du débat dans l'hémicycle, car ce serait une avancée importante, et plus que légitime, pour nombre de nos concitoyens. Il y va de la responsabilité et de l'exemplarité sociale de l'ensemble des employeurs publics.

J'en viens à la déontologie, sujet qui nous tient tous particulièrement à cœur. Nos collègues Fabien Matras et Olivier Marleix ont rendu l'année dernière, au nom de notre commission, un excellent rapport sur la question et feront plusieurs propositions, comme beaucoup d'entre vous, pour compléter le projet de loi qui nous est soumis.

Le premier sujet est la fusion de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP), évoquée depuis longtemps et proposée par plusieurs amendements. Nous sommes nombreux ici à y être favorables, pour des raisons évidentes d'unité de la doctrine, ainsi que de

renforcement de l'indépendance et de l'expertise de l'autorité chargée de ces questions. Le groupe La République en Marche et moi-même proposerons plusieurs dispositions en ce sens, sachant que nous nous réservons la possibilité de compléter ces amendements en séance pour préciser la composition de la nouvelle autorité et ses missions.

Le deuxième sujet est celui de la publicité des avis en matière de déontologie : nous y sommes également tous favorables, selon des modalités sensiblement différentes.

Sur ces deux questions, étant donné leur importance et notre volonté partagée d'avancer, j'espère que nous nous retrouverons, d'ici l'examen du texte en séance, sur des positions communes, au-delà de nos clivages politiques.

Enfin, je suis tout à fait favorable à l'instauration d'une rupture conventionnelle pour les fonctionnaires. Je me réjouis donc que le présent projet de loi l'introduise, à titre expérimental, à l'article 26. Néanmoins, il m'a semblé que cet article n'était pas assez encadré et n'offrait pas de garanties suffisantes aux fonctionnaires. J'ai donc déposé un amendement permettant de mieux définir la rupture conventionnelle, de prévoir le principe d'une homologation et d'un montant minimum de l'indemnité de rupture, et d'affirmer le principe du libre consentement des parties.

Je voudrais, en conclusion, aborder un dernier sujet essentiel en termes de lisibilité et d'accessibilité du droit : la codification du droit de la fonction publique. Monsieur le ministre, me confirmez-vous votre accord pour avancer sur cette question ? La codification permettrait de reconnaître la situation des fonctionnaires, qui ne disposent pas de l'équivalent du code du travail applicable aux salariés du privé, de graver dans le marbre l'importance, la spécificité et l'unité de la fonction publique française. Elle nous permettrait également d'y voir plus clair, car lorsque l'on rassemble les dispositions, on voit les incohérences, ce qui ne fonctionne pas, ce qu'il faut dépoussiérer, toutes choses indispensables lorsque l'on veut moderniser et transformer la fonction publique. Il y a donc un vrai enjeu opérationnel, pour les fonctionnaires comme pour les employeurs publics, mais j'y vois aussi, et surtout, l'affirmation de symboles forts de l'importance et de la qualité de notre fonction publique.

**M. Eric Poulliat, au nom de la délégation aux collectivités locales et à la décentralisation.** Les Français nous ont rappelé le besoin de la présence des services publics dans les territoires, au plus proche d'eux. Ce projet de loi a précisément fait l'objet d'une concertation longue et intense avec les organisations syndicales et les employeurs, notamment territoriaux.

Je tenais à souligner la qualité des échanges, notamment la volonté d'un traitement transversal et d'une prise en compte réelle des besoins des employeurs territoriaux. Se réjouissant de la décentralisation, la délégation aux collectivités territoriales est heureuse de se saisir pour avis de ce projet de loi et rappelle qu'elle a été animée par une préoccupation double : celle de prendre en compte les problématiques spécifiques des collectivités territoriales, qui sont, rappelons-le, de différents niveaux et de tailles très diverses ; celle d'assurer un juste équilibre entre les besoins des employeurs territoriaux et les droits des agents.

Je tiens à rappeler aussi, au nom de la délégation, que les ordonnances prévues dans ce projet de loi concernent des champs qui intéressent particulièrement les employeurs territoriaux, sur des sujets comme la précarité des agents de catégorie C, la complémentaire santé, la santé au travail ou encore l'accès et l'organisation des concours.

C'est pourquoi nous participons à cette discussion avec joie. Nous rappelons qu'il faut faire de la fonction publique territoriale un outil de proximité au service des citoyens, en la dotant de levier managériaux souples et efficaces, qui permettent à ses agents, même temporaires, de s'enrichir de la culture territoriale et de la dimension humaine du service public.

**Mme Laurence Gayte, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.** Je me contenterai d'attirer votre attention sur trois points. D'abord, je me réjouis de l'importance qui a été accordée à l'égalité professionnelle dans ce projet de loi. Je pense qu'il est important de le souligner. Ensuite, je note aussi les avancées en la matière et la prise en compte de tous ces enjeux ; je salue la qualité des échanges avec le Gouvernement sur ces sujets. Enfin, je vous indique que les amendements déposés par la délégation me donneront l'occasion de revenir sur tous ces points.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Au groupe La République en Marche, nous sommes attachés au service public, aux femmes et aux hommes qui assurent leur fonctionnement au quotidien, qu'ils soient titulaires ou contractuels. C'est pourquoi nous soutenons ce projet de loi de transformation de la fonction publique, projet tant attendu par toutes et tous sur le terrain. C'est aussi pourquoi nous nous devons de le discuter de manière responsable, en pensant en permanence aux plus de 5 millions d'agents qui font vivre nos services publics.

Les agents publics sont présents dans la vie de chaque Française et de chaque Français. Ce sont plus de 2,45 millions d'agents fonctionnaires de l'État, 1,18 million de fonctionnaires hospitaliers et 1,9 million de fonctionnaires territoriaux qui sont au service de nos concitoyens, dont près de neuf sur dix à leur contact direct. Par leur engagement et leur professionnalisme, ils contribuent au quotidien à la cohésion sociale et territoriale de notre pays.

Or, depuis de nombreuses années, trop de normes et de lourdeurs entravent leur action et le bon fonctionnement des services publics, les premiers à le dire étant les agents eux-mêmes. Je l'ai constaté moi-même lors des nombreux échanges que j'ai eus avec les agents des trois versants, comme lors de votre venue en février dans le Val-de-Marne, monsieur le ministre, ou à l'occasion des nombreuses auditions que nous avons menées avec notre rapporteure ou sur le terrain au cours des dernières semaines. Face à l'évolution rapide de leur métier, le sens de leurs missions et de leur engagement doit être aujourd'hui conforté face à un statut qui ne leur offre pas la reconnaissance et les perspectives professionnelles escomptées. De nouvelles attentes se font jour pour aller vers une fonction publique plus attractive et plus réactive, des parcours professionnels plus diversifiés et une plus grande prise en considération de la qualité de vie au travail.

Tout en réaffirmant notre attachement au statut des fonctionnaires et à ses valeurs, ce projet de loi nous propose d'aller plus loin dans la modernisation du statut et la mise à disposition de leviers pour permettre aux agents de mieux exercer leur mission. Nous saluons cette démarche pragmatique et exigeante. Pour atteindre ses objectifs, ce projet de loi promet un dialogue social plus stratégique et efficace, dans le respect des garanties des agents publics. Il développe les leviers managériaux pour une action publique plus efficace. Il simplifie et garantit la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics. Il favorise la mobilité et accompagne les transitions professionnelles. Il renforce l'égalité entre les femmes et les hommes, et permet de mieux lutter contre les violences sexistes et sexuelles au travail.

Les grands axes de ce projet de loi sont clairs et cohérents et nous débattons de leur contenu exact durant les jours à venir, avec sérieux et ambition pour notre fonction publique. Monsieur le ministre, au-delà de ces objectifs que nous partageons, le groupe La République en Marche a eu à cœur de travailler principalement sur trois grands axes.

Premièrement, nous nous sommes attachés au renforcement du dialogue social et à sa lisibilité, comme à son positionnement sur les questions plus stratégiques. Nous vous proposerons de densifier les compétences de la nouvelle instance que représente le comité social, notamment à travers la prise en considération des questions d'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que les problématiques de transition numérique.

Deuxièmement, nous défendons l'objectif de renforcer l'encadrement du recrutement des contractuels dans la fonction publique, mais également la lutte contre la précarité. Nous souhaitons, comme l'a dit il y a un instant notre rapporteure, mettre en place, dans le secteur public, la prime de précarité pour les contrats à durée déterminée. Je sais que nos travaux, dans les jours qui viennent, nous permettront d'aboutir sur ce sujet.

Troisièmement, dans la droite ligne des valeurs qui nous ont conduits à construire le mouvement La République en Marche, dans la continuité de la loi sur la moralisation de la vie politique que nous avons adoptée au début de cette législature, nous vous proposerons plusieurs amendements pour renforcer la transparence et la déontologie dans le secteur public. Nous proposerons notamment de fusionner la HATVP et la Commission de déontologie au sein d'une seule et même autorité indépendante. Je tiens tout particulièrement à saluer les travaux de notre collègue Fabien Matras sur le sujet, car ils nous ont permis d'avancer.

Enfin, particulièrement attentifs aux travaux qui ont été menés par notre rapporteure, nous tenons à soutenir sa proposition de création d'un code de la fonction publique. Au nom du groupe La République en Marche, je vous demande, monsieur le ministre, de bien vouloir reprendre cette proposition et nous proposer, lors de nos échanges, des amendements allant dans ce sens.

**M. Olivier Marleix.** Pour la fonction publique, le projet du candidat Emmanuel Macron était « libérer et protéger ».

Pour « libérer », on comprend. Votre projet de loi facilite pour les employeurs le recours aux contractuels en ajoutant du dérogatoire au principe du recrutement sous statut. Ces perspectives sont plutôt bonnes à prendre. Elles posent néanmoins des problèmes auxquels votre texte n'apporte pas de réponse.

Ainsi, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame « l'égal accès aux emplois publics. » Concrètement, comment sera-t-il assuré dans un système qui va banaliser le recours au contrat de gré à gré ? Le fait de recopier dans la loi ce principe déjà inscrit dans la Constitution est un peu tautologique. La loi ne devrait pas rappeler cette finalité, mais devrait fixer les règles garantissant le respect de ce principe, c'est-à-dire ce que dit l'article 34 de la Constitution. À ce stade, vous ne le faites pas.

Le recours aux contrats à durée déterminée (CDD) que sont les contrats de mission correspond probablement à un besoin pour des fonctions d'encadrement ou des fonctions très techniques, mais il ne convient pas, à l'évidence, au recrutement des personnels de catégorie C. Avec eux, vous ne ferez finalement qu'ajouter à la précarité que vous prétendez par ailleurs combattre. Je note que le Gouvernement est d'ailleurs en pleine contradiction : il

propose aux partenaires sociaux de pénaliser le recours aux CDD, mais facilite, pour lui-même et pour les collectivités territoriales ou les hôpitaux, le recours aux mêmes contrats courts...

Je relève enfin le risque d'une fonction publique à deux vitesses. Par exemple, je pense aux postes de direction, hors emplois fonctionnels, qui sont déjà ouverts dans les collectivités locales. Ils étaient l'apanage des lauréats du concours d'ingénieur ou d'attaché. Quel intérêt auront des jeunes désormais à passer ces concours ?

En réalité, bien plus qu'une « réforme systémique », vous organisez un « mitage » du statut. Il aurait été préférable de définir préalablement les missions de l'État, des hôpitaux, des collectivités, qui ont vocation à être exercées par des agents titulaires, car il y a un enjeu évident de neutralité, de garantie d'une forme d'indépendance par rapport aux pressions politiques, et celles pour lesquelles il n'y a pas les mêmes précautions à prendre, voire pour lesquelles, au contraire, il y a besoin de plus d'adaptabilité. Le Conseil d'État, dans son avis, relève que *« la multiplication des possibilités déjà nombreuses de recruter des contractuels sans qu'il soit possible de dégager des modifications proposées des critères simples et claires ne contribue pas à la lisibilité du dispositif ni à la bonne appréciation de ses conséquences »*. Bref, c'est la politique de Gribouille.

Au bout du compte, il y a un vrai doute sur la crédibilité de cette transformation. Il y a déjà environ 20 % de contractuels dans la fonction publique. Quel sera l'impact de votre réforme ? Vous ne le dites pas, ce que je constate après avoir consulté attentivement l'étude d'impact du projet de loi. Et, comme un contractuel coûte généralement plus cher à l'employeur, et notamment aux collectivités territoriales aujourd'hui soumises à des contraintes fortes, on peut avoir un doute sur la portée réelle de votre réforme.

L'autre ambition, c'était « protéger ». Là, c'est peu dire que le compte n'y est pas. Vous réduisez comme peau de chagrin le rôle des commissions administratives paritaires (CAP). D'où vient cette volonté de supprimer les CAP pour les mesures dites favorables ? Si tant est qu'un refus de mutation ou d'avancement soit une mesure favorable pour l'agent... Les associations d'élus employeurs que nous avons auditionnées ne le demandent pas et considèrent même que la CAP est un lieu qui garantit l'examen équitable de la situation de chaque agent dans les collectivités territoriales. Chez beaucoup d'élus, on sent un vrai attachement à ces moments de partage où toutes les situations sont passées en revue. Je comprends bien qu'au sein de certains ministères, notamment celui de l'éducation nationale, le système des CAP soit trop lourd. Mais les avancements peuvent se déconcentrer. Ils le sont déjà parfois, même si l'on peut sans doute faire plus.

Mais quelles garanties allez-vous donner aux enseignants, aux fonctionnaires de police ? Quelles règles d'équité ? Je pense notamment aux mutations d'une région à l'autre. C'est un sujet qui inquiète beaucoup et sur lequel je ne trouve pas, pour l'instant, de réponse dans votre texte. Votre texte est assez imprécis sur ces sujets et n'apporte pas de garanties suffisantes.

En l'état, dans la rédaction du projet de loi, on peut par exemple s'inquiéter que les lignes directrices de gestion entrent en concurrence, pour les mutations, avec les cas prioritaires énoncés par la loi. Il faudra lever cette ambiguïté pendant le débat.

Le risque d'arbitraire existe plus dans la fonction publique qu'ailleurs. Parce que l'absence de critère de rentabilité y permet des décisions non rationnelles. S'y ajoutent les



risques liés aux alternances politiques. Je note que le Conseil d'État vous met en garde contre le risque d'appauvrissement du dialogue social.

Finalement, le plus gênant, dans ce texte, c'est ce qu'il ne contient pas. La rapporteure a déjà mis le doigt sur ce point et je l'en remercie. Par exemple, il ne comporte pas de dispositions sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires, qui a baissé de 10 % en dix ans. Quelles perspectives donnez-vous à ceux qui ont les plus faibles rémunérations ? Je pense notamment aux personnels de catégorie C.

Rien non plus sur la réforme des cadres d'emploi, qui aurait permis plus de souplesse entre les catégories de fonction publique. Avec votre texte, il sera plus facile d'aller du privé au public, et *vice versa*, que de la fonction publique de l'État à la fonction publique territoriale !

Rien non plus, ou presque, à ce stade, sur la déontologie.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Monsieur le député, je vous prie de conclure...

**M. Olivier Marleix.** Le ministre et la rapporteure ont pu s'exprimer !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Les orateurs des groupes disposent de cinq minutes...

**M. Olivier Marleix.** Enfin, et surtout, il n'y a rien, dans votre texte, qui permette de réduire la dépense publique. Ce devrait pourtant être l'objectif n°1 de toute réforme en la matière. Rien sur les 39 heures ! La seule ambition de M. Darmanin, c'est d'appliquer, vingt ans après, la loi Aubry – sans doute un tropisme lillois ! (Sourires.)

Je déplore qu'il n'y ait rien non plus sur la transparence des très hautes rémunérations dans la fonction publique. On compte pourtant non moins de 70 000 emplois rémunérés hors échelle lettres. Ce chiffre est passé de 25 000 à 70 000 depuis 1985... Cette évolution mérite des explications. La rigueur ne doit pas être pratiquée seulement en bout de chaîne, dans les territoires, mais également dans les administrations centrales.

**Mme Laurence Vichnievsky.** C'est avec intérêt que le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM) accueille ce projet de loi visant à moderniser la fonction publique.

Il me semble important de souligner tout d'abord que le Gouvernement a fait le choix de ne pas remettre en cause le statut de la fonction publique, considérant qu'il s'agissait d'une protection nécessaire à l'accomplissement des missions de service public.

En revanche, ce texte permet un recours accru à la contractualisation. C'est une évolution positive. Il ne s'agit pas d'opposer fonctionnaires et contractuels mais, au contraire, de leur permettre d'agir en complémentarité : il faut pouvoir recruter le profil adéquat au poste à pourvoir, en faisant appel à des compétences qui ne figurent pas forcément dans le vivier de la fonction publique. C'est notamment l'objet du contrat de projet, créé par l'article 8 du projet de loi.

Je me permets, à ce sujet, de souligner ce que Mme la rapporteure a évoqué tout à l'heure – car nous, parlementaires, sommes contraints par l'article 40 de la Constitution. Il

faut prévoir des aménagements en vue de sécuriser les fins de contrat, avec des indemnités adéquates. L'employeur public ne peut être moins disant que le secteur privé.

L'une des réformes majeures de ce texte, par ailleurs, est de permettre aux fonctionnaires l'exercice, au cours d'une même carrière, d'expériences professionnelles plus nombreuses et plus variées. Pour rester attractive et efficace, la fonction publique doit prendre en compte, elle aussi, les changements intervenus dans l'ensemble de la société en matière de parcours professionnels. La fonction publique doit faciliter la mobilité de ses agents entre les différents versants de la fonction publique et entre secteur public et secteur privé.

Cette plus grande fluidité des parcours doit nécessairement s'accompagner d'un renforcement du contrôle déontologique. Le groupe MODEM fera plusieurs propositions en ce sens. Nous sommes notamment favorables à une fusion de la commission de la déontologie de la fonction publique et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), sous l'égide de cette dernière. Le recours à une autorité administrative indépendante, tant dans son mode de fonctionnement que dans la désignation de ses membres, comme c'est le cas aujourd'hui pour la Haute Autorité, nous paraît fournir les meilleures garanties.

Encore faut-il que les avis rendus par la Haute Autorité soient contraignants pour l'administration, c'est-à-dire pour l'autorité de nomination, et qu'ils soient rendus publics, pour répondre à l'attente légitime de nos concitoyens, qui exigent plus de transparence. C'est pourquoi, outre un amendement général sur l'intégration de Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) au sein de la Haute Autorité, nous présenterons des amendements étendant à l'ensemble des saisines relatives à des situations individuelles le principe de l'avis conforme et la règle de la publicité de ces avis.

Par ailleurs, nous proposerons, comme d'autres collègues, plusieurs amendements visant à renforcer la transparence des rémunérations au sein des autorités administratives, des autorités publiques indépendantes et de la haute fonction publique, ainsi qu'à encadrer le cumul des pensions de retraite des fonctionnaires avec une autre rémunération.

Enfin, nous proposerons des amendements destinés à réduire les inégalités de rémunération entre les femmes et les hommes, ainsi qu'à favoriser la parité des nominations dans les postes de la haute fonction publique.

**Mme Marietta Karamanli.** Comme nous l'avons dit lors de l'audition du ministre, et comme nous le rappellerons de manière plus approfondie aujourd'hui, le projet de loi dont nous débattons a pour prétention de transformer notre fonction publique. Mais ce projet appelle tout d'abord trois observations de méthode de la part du groupe Socialistes et apparentés.

D'une part, s'il y a bien eu une cinquantaine de réunions de concertation, je rappelle que, selon les organisations syndicales représentatives, qui sont un élément de notre démocratie et qui participent à la transparence des décisions, ces réunions n'ont pas permis d'engager un vrai dialogue. D'autre part, sur un certain nombre de points, le projet renvoie à des ordonnances, ce que notre groupe regrette tant au fond que sur la méthode. Sur le fond, le débat public et contradictoire par notre assemblée constitue un élément d'appropriation des enjeux et des dispositions. Le recours aux ordonnances vient donc contredire le principe de la discussion avec l'ensemble des agents. Or, la santé, la protection sociale, les conditions de

travail, la formation, qui sont des éléments essentiels de l'attractivité, sont exclues du texte, donc d'une discussion collective.

Enfin, une nouvelle fois, alors même que le discours évoque le renforcement des droits du Parlement, ce projet sera examiné en procédure accélérée... L'exception à une double lecture par les deux ensembles parlementaires devient la norme, en contradiction avec le principe posé par l'article 45 de notre Constitution !

Sur le fond, je souhaite exprimer, au nom de mon groupe, la réflexion suivante : réformer la fonction publique, c'est réformer un élément déterminant de l'État, ses ressources humaines permanentes et ses compétences administratives et techniques. Force est pourtant de constater que le texte ne traite que de la gestion de la fonction publique et qu'il comporte de nombreuses dispositions visant simplement à supprimer des emplois pérennes, pour continuer à recruter des contractuels, sans aucune vision du sens de l'engagement des agents !

Partir du présupposé que la méthode de la fonction publique à la française est inadaptée, sans se demander pourquoi nos concitoyens choisissent d'y travailler et de donner ainsi un sens à leur activité malgré des rémunérations qui restent parfois faibles pour un niveau de qualification élevé, ne manque pas d'interroger.

Dans un rapport établi en 2016 par France Stratégie, alors présidé par Jean Pisani-Ferry, étaient critiquées les réformes dites paramétriques, en ce qu'il s'agit de réformes de circonstance, visant uniquement à régler un problème. En l'occurrence, il s'agit ici du nombre jugé trop important de fonctionnaires, et de leurs statuts jugés trop rigides. Mais on nous explique que l'on va régler une question bien plus large, en ajoutant des dispositions complémentaires à des dispositions supplémentaires... S'il y a une crise des services publics, ce n'est pas le nouveau management public promu ici qui va la régler.

Il y a, à l'inverse, un risque réel de déstabiliser un système en ne réglant pas la question de l'attractivité d'une carrière où le service aux autres reste un élément d'engagement et, je le souligne, de qualité. Le Conseil d'État, dans son avis, constate que la multiplication des possibilités, déjà nombreuses, de recruter des agents contractuels, sans qu'il soit possible de dégager des modifications proposées des critères simples et clairs, ne contribue pas à la lisibilité du dispositif ni à la bonne appréciation de ses conséquences. Si le Conseil d'État, spécialiste du droit de la fonction publique, fait ce constat, bon nombre d'entre nous peuvent le faire également.

Je voudrais terminer par un certain nombre de questions, que nous aurons l'occasion d'approfondir. Ce projet de loi ne supprime pas le statut des fonctionnaires, c'est vrai, mais il multiplie les dérogations à ce statut et affaiblit son attractivité. Lutte-t-il, pour autant, contre la précarité qui touche les agents contractuels ? Non, il l'aggrave même. Renforce-t-il davantage le dialogue social ? Non, il l'affaiblit, par la réduction de nombreuses attributions des instances de dialogue social. Améliore-t-il des règles déontologiques ? Non, il marque aussi un recul important.

Peut-on parler, comme certains l'ont fait, d'une « loi travail » de la fonction publique ? J'entendais la rapporteure indiquer qu'une codification permettrait de reconnaître la situation des fonctionnaires qui ne disposent pas de l'équivalent du code du travail des salariés du privé. Mais, si ce texte est adopté, ce code pourrait aussi bien s'appliquer à eux !

Monsieur le ministre, je regrette que, lors de votre audition, alors que j'attendais de vous beaucoup de réponses, nous n'ayons obtenu que des réponses techniques, insuffisamment étayées par une vision politique.

**M. Pascal Brindeau.** Le contexte de crise sociale que notre pays vit depuis plusieurs mois, et même les conclusions du grand débat, montrent les attentes très fortes de nos concitoyens envers la puissance publique en général, ainsi qu'un besoin de services publics de proximité.

Chacun est bien conscient que l'environnement juridique, technique, technologique, économique que connaissent à la fois les collectivités territoriales, mais aussi l'État et la fonction publique hospitalière, a fait considérablement évoluer les métiers de la fonction publique, et que les parcours professionnels des agents publics et leurs besoins n'ont rien à voir avec ce qu'ils étaient il y a seulement quinze ou dix ans.

Personne ne conteste aujourd'hui la nécessité de faire évoluer, d'adapter, de réformer et de moderniser la fonction publique dans son ensemble, ainsi que le droit qui régit le statut. Le Gouvernement a affirmé un certain nombre d'ambitions à travers un grand nombre de déclarations du Premier ministre et des ministres en charge de ces questions. Nous avons assisté à un peu plus d'une année de consultations et de préparation du texte qui nous est aujourd'hui soumis.

Mais, à sa lecture, on a le sentiment que le Gouvernement est resté au milieu du gué. En effet, même s'il y a cinq grands chapitres dans le projet, l'ensemble des enjeux actuels de la fonction publique n'y sont pas traités. Est notamment omis le problème qui nous semble majeur : celui de son attractivité par rapport au secteur privé.

On recherche dans ce texte le sens profond et l'orientation réelle de la réforme que vous voulez mener. On comprend bien, dans un certain nombre de cas, l'esprit qui consiste à transposer en quelque sorte dans le secteur public le droit du travail et le droit qui régit le secteur concurrentiel – je pense au dialogue social, notamment, ou au recours accru aux contrats. Mais cela ne passe pas par un choix clair au sein des métiers et des fonctions qui régissent le secteur public. Il fallait soit conserver et réaffirmer le statut, ce qui était cependant en contradiction, dans une certaine mesure, avec le recours accru aux contrats, soit, pour certains métiers ou certaines missions, dire clairement qu'ils ne relèveront plus demain du statut tel qu'on le connaît aujourd'hui, pour un certain nombre de raisons qu'on pourrait expliquer.

Ensuite, le projet de loi est percuté par les annonces toutes récentes du Président de la République, à savoir, par exemple, la suppression de l'École nationale d'administration (ENA). Cette question n'est évidemment pas traitée dans ce projet de loi, ce qui soulève le problème du recrutement futur d'un certain nombre d'agents de l'État qui relèvent aujourd'hui de cette école. Il en va de même de l'abandon *a priori* de l'objectif de suppression des 120 000 fonctionnaires qui était dans le programme d'Emmanuel Macron ; il percuté aussi le projet de loi tel qu'il est aujourd'hui présenté.

À l'UDI aussi, nous regrettons, comme nous l'avons fait sur un certain nombre de textes, le recours systématique et, de notre point de vue, non justifié aux ordonnances sur des sujets extrêmement importants, tels que les organismes chargés de la gestion de la carrière et de la formation des agents publics, ou encore l'environnement social et la médecine professionnelle.

Nous avons donc déposé un certain nombre d'amendements, tout comme d'autres groupes, pour obtenir plus de protection d'un certain nombre d'agents recrutés par contrat. Nous envisageons, par exemple, même si nous tombons ce faisant sous le coup de l'article 40, la création d'une indemnité de fin de mission pour les nouveaux contrats de mission, à l'instar du secteur privé.

Nous avons également déposé des amendements sur la transparence de la rémunération des hauts fonctionnaires. Ils reprennent d'ailleurs les propositions de la proposition de loi de notre collègue Thierry Benoit. Nous avons déposé aussi des amendements sur le devenir de l'ENA, sujet cher à mon collègue Michel Zumkeller, qui, lui aussi, a déposé une proposition de loi visant à supprimer et à remplacer l'École nationale d'administration.

**M. Ugo Bernalicis.** Vous n'avez pas osé, dans le titre de ce projet de loi de « transformation » de la fonction publique, parler de « modernisation » de la fonction publique, mais je sens bien que nous allons beaucoup parler de souplesse et d'agilité – c'est une sorte de yoga mental. Je n'en tiens pas moins à vous féliciter, monsieur le secrétaire d'État, mesdames et messieurs les députés de la majorité : vous avez quand même, encore une fois, réussi à vous mettre 100 % des organisations syndicales à dos. Personne n'y était parvenu ; vous-mêmes, après l'avoir déjà fait avec le projet de loi de réforme de la justice, récidivez. J'espère que vous n'allez pas renouveler cela jusqu'à la fin de votre mandat, car cela risquerait de précipiter celle-ci. Neuf organisations syndicales refusent ce texte.

Certes, vous proposez quelques avancées réelles – pour l'égalité entre les femmes et les hommes, contre les discriminations – mais, pas plus que la revalorisation du traitement des catégories ou la mise en place d'une prime de précarité, elles ne feront oublier l'essentiel : ce texte est une attaque en règle contre le statut de la fonction publique, qui deviendra demain l'exception et non plus la règle, tant vous multipliez les dérogations qui permettraient qu'un emploi public permanent soit occupé non par un fonctionnaire titulaire mais par un contractuel – certes en contrat à durée indéterminée.

Cela me fait penser que l'objectif n'est peut-être pas tant d'augmenter le nombre de contractuels en soi – c'est une étape. Nous en sommes déjà à 18 % de contractuels, peut-être y en aura-t-il demain 40 % ou 50 %. Je ne sais pas si vous avez un objectif chiffré – on se rappelle celui de la suppression de 120 000 postes, il semble que le Président de la République vous ait un peu rabroué à ce propos. Votre préoccupation, c'est de mieux « profiler », d'avoir les profils les plus adéquats aux missions. En campagne, le candidat Emmanuel Macron avait effectivement annoncé une sorte de *spoils system* à la française, avec un passage en revue de tous les directeurs d'administration centrale, à la suite duquel ceux-ci auraient été confirmés dans leurs fonctions ou non, en fonction de leur adhésion au projet politique d'Emmanuel Macron. Cela tranche avec la conception de la fonction publique qui prévalait, selon laquelle les serviteurs de l'État, y compris aux postes de direction, sont globalement loyaux et suivent les ordres donnés, moyennant quoi il n'est pas besoin de tous les changer du jour au lendemain. Sans doute avez-vous essayé, monsieur le secrétaire d'État, de changer quelques directeurs d'administration centrale – nous connaissons l'exemple du préfet de police – mais, globalement, il n'y a pas eu beaucoup de changements. Peut-être le statut a-t-il été un frein, peut-être le corps préfectoral s'est-il mobilisé pour éviter de subir des jeux de chaises musicales, peut-être le seul moyen qui vous reste est-il de légiférer pour ouvrir les emplois permanents à des contractuels, en commençant par les emplois de direction.

À la place d'un directeur d'administration centrale, j'aurais aujourd'hui un peu peur, et je me dépêcherais d'aller dans le privé. Certes, beaucoup le font déjà, pour revenir ensuite, mais c'est un autre problème – il faudrait, à mon sens, renforcer la Commission de déontologie de la fonction publique, même fusionnée avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Votre deuxième objectif est de continuer à décliner cette idéologie du *new public management* selon laquelle les méthodes du privé seraient, par principe, en vertu de quelque dogme, meilleures que celles du public, selon laquelle il faudrait donc les dupliquer dans la fonction publique. Vous reprenez en l'occurrence la méthode des « ordonnances travail », pour aboutir à la fusion du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Vous prétendez que la question de la souffrance au travail sera mieux prise en compte, mais on se demande bien comment, alors que moins de temps y sera consacré et que les délégués syndicaux siègeront dans la nouvelle instance avec une double casquette. Aujourd'hui, des délégués syndicaux se consacrent à cette mission d'hygiène et de sécurité, et cela se passe souvent très bien ; Les directeurs des ressources humaines et les administrations sont globalement contents, et personne ne vous demandait cette fusion.

Quant à la réforme des CAP, elle ne fait que manifester plus nettement encore ce que nous savions déjà : vous n'aimez pas les fonctionnaires ni les syndicalistes.

La méthode des ordonnances est une nouvelle fois utilisée, notamment à propos de la formation initiale et de la formation continue, avec une habilitation extrêmement large, qui peut permettre de réformer l'ENA – ou de la « supprimer », pour reprendre les mots du Président de la République qui connaît lui-même la question. Bien sûr, il faudrait que les titulaires des postes de direction reflètent mieux la sociologie du pays, mais peut-être une réforme du concours eût-elle amplement suffi. Bref, nous nous opposerons à vous sur l'essentiel de ce texte, aux côtés des syndicats, notamment le 9 mai prochain.

**Mme Elsa Faucillon.** Effectivement, avec ce projet de loi de transformation de la fonction publique, vous n'attaquez pas frontalement le statut de la fonction publique. Vous le faites quand même de manière plus grossière que nous ne l'aurions imaginé et tout indique que vous préparez l'extinction de ce statut.

Notre groupe n'est pas attaché au statut de la fonction publique en raison d'une simple filiation historique – Maurice Thorez, Anicet Le Pors... – ni comme à un simple acquis que nous voulons défendre. Nous considérons que c'est un modèle pour l'avenir. Le fonctionnaire, selon nous, doit être régi par un statut, des dispositions réglementaires, être soumis non à un contrat mais à la loi, dans le but d'œuvrer à l'intérêt général. Nous croyons aussi aux vertus du concours, qui permet d'assurer l'impartialité et l'égalité dans le recrutement. Nous croyons que le statut doit être protecteur, garantir la neutralité du service public et permettre de responsabiliser l'agent public afin que celui-ci puisse rendre compte de sa mission à la société.

Pour préparer cette extinction, le texte reprend à bon compte tous les poncifs néolibéraux, des sortes de lubies, les poncifs du *new public management*. J'évoquerai notamment le recours massif aux agents contractuels, y compris pour occuper des emplois permanents ou des postes de direction. L'obsession est toujours la même : le salut viendrait du secteur privé. Évidemment, cela revient à nier l'immensité des compétences de nos

fonctionnaires et leur dévotion pour nos services publics, qu'ils portent souvent à bout de bras, sans moyens, sans soutien de la puissance publique.

Cela nous expose surtout à un risque accru de conflit d'intérêts, de clientélisme et de captation de l'action publique par l'oligarchie financière.

Rappelons tout de même que, depuis leur mise en place, les quatre titres qui composent le statut général de la fonction publique ont connu plus de deux cents modifications législatives, plus de trois cents au niveau réglementaire. C'est assez souligner que la vertu cardinale d'adaptabilité de la fonction publique et des textes qui la régissent s'est concrétisée à grande échelle. Oui, le statut doit en permanence être adapté ; il n'a, en revanche, pas besoin d'être attaqué. Le statut, c'est avant tout une garantie pour les citoyens et les citoyennes, la garantie d'une fonction publique qui assure l'égalité de traitement de toutes et tous, qui évite les dérives de toutes sortes. Les véritables carcans, l'insupportable rigidité sont plutôt le fait de ceux qui, en prêchant le recours massif à l'emploi instable, placent les personnels concernés dans des situations de dépendance iniques.

Procède également des poncifs que j'évoquais l'instauration d'un contrat de projet au caractère ô combien précaire, qui me rappelle mes premières années d'engagement, contre le contrat première embauche (CPE), tandis que la fusion des CHSCT et CT, sur le modèle des ordonnances travail, marque une attaque contre la démocratie sociale – on voit que le Gouvernement s'inscrit dans d'autres filiations que nous. J'évoquerai encore une attaque contre les instances paritaires, avec la réduction drastique du rôle des CAP. Il n'est pas question de rester stoïque face à cette démolition en règle, d'une ampleur que nous jugeons inégalée. L'urgence sociale et l'urgence écologique exigent de la puissance publique une prise en considération de ce qui relève de l'intérêt collectif, de l'intérêt général. L'époque actuelle appelle à plus de service public, à plus de démocratie. Pour cela, il faut des hommes et des femmes, pour les faire vivre avec neutralité, pour assurer leur solidité, leur adaptabilité et leur proximité.

Ce texte n'y contribue en aucun cas. À notre sens, il aggravera au contraire les fractures existantes.

**M. Yannick Favennec Becot.** Mes chers collègues, les membres du groupe Libertés et Territoires attendent de cette réforme qu'elle renforce l'efficacité de la fonction publique dans les territoires, tout en améliorant la carrière des fonctionnaires, que ce soit en termes de mobilité, de rémunération ou de retraite.

Nous souhaitons que cette réforme s'articule autour de trois piliers ; l'un relatif à la déconcentration et à la décentralisation, avec une plus grande mobilité des fonctionnaires entre les trois versants de la fonction publique ; un autre axé sur la carrière des fonctionnaires, afin de favoriser leur évolution, d'améliorer leur rémunération et d'assurer un calcul des retraites plus équitable entre les différentes fonctions publiques ; un dernier pilier consacré au renforcement de la déontologie.

Par ailleurs, le groupe Libertés et Territoires dénonce le recours aux ordonnances sur des points majeurs comme l'organisation du dialogue social, la formation professionnelle, la santé des agents ou encore la médecine du travail. Il est indispensable que le débat parlementaire permette de préciser le périmètre exact des ordonnances, leur contenu et les modalités de leur exécution.

Enfin, nous tenons à souligner l'absence de mesures en matière de déontologie dans la haute fonction publique.

La réforme de la fonction publique est, selon nous, l'occasion pour le Gouvernement de répondre aux attentes des Français et des agents publics. Or, telle qu'elle se présente, la réforme répond plus à un objectif comptable qu'à un véritable mouvement de transformation de la fonction publique pour la préparer aux enjeux de demain. La véritable question qui se pose est celle de savoir quelle fonction publique nous voulons – et non pas combien de fonctionnaires en moins nous voulons. Cela pose inévitablement la question des compétences qui doivent être assumées par l'État et de celles qui doivent être assumées par les collectivités territoriales. Or, à l'heure où l'Assemblée nationale entame l'examen de ce projet de loi, nous ne connaissons pas précisément les contours du mouvement de décentralisation et de déconcentration annoncé par le Président de la République la semaine dernière. Par ailleurs, la transformation de la fonction publique nécessite de prendre en compte le volet numérique, notamment en matière de formation, ce que ne fait pas votre projet de loi.

Nous tenons également à appeler à la plus grande vigilance en ce qui concerne le contrat de projet, qui ne doit pas conduire à une plus grande précarité des agents. C'est bien là notre inquiétude.

Le groupe Libertés et Territoires tient également à saluer le volet consacré à l'égalité professionnelle. Il regrette cependant le flou qui entoure un certain nombre de dispositions, notamment en matière d'égalité salariale.

Quant au dialogue social, une instance unique, le comité social – d'administration, territorial ou d'établissement –, est instituée dans les trois versants de la fonction publique, afin de débattre des sujets d'intérêt collectif. Cette instance est issue de la fusion des actuels comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Le groupe Libertés et Territoires n'est pas opposé au principe de cette instance unique mais il souhaite que cela contribue au renforcement du dialogue social et de la transparence. Aussi attendons-nous des contreparties concrètes à cette fusion.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** J'ai relevé un certain nombre de questions, auxquelles je vais essayer d'apporter des éléments de réponse. Je terminerai par les interrogations de Mme la rapporteure sur un certain nombre de points importants, sinon sensibles.

Beaucoup d'entre vous, mesdames et messieurs les députés, ont évoqué la question du statut. Mme Faucillon, il y a un instant, évoquait l'attachement aux missions et les dizaines ou centaines d'ajustements et d'adaptations du statut. J'aurais pu souscrire à son propos, hors l'appréciation portée sur ce projet de loi – mais j'aurais parlé de dévouement plutôt que de dévotion. Nous avons précisément veillé à ce que les éléments les plus fondamentaux du statut ne soient pas remis en cause. L'avis du Conseil d'État, important parce qu'il permettait de garantir en droit le respect des principes du statut, vient l'illustrer. Ainsi, dans le dix-septième considérant de l'avis rendu, le Conseil d'État estime que le principe de l'occupation des emplois permanents par des agents titulaires édicté à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 est maintenu. De même, alors que nous considérons qu'il est fondamental pour le statut de garantir le droit à la participation des agents, le Conseil d'État, dans son neuvième considérant, estime que les modalités que nous envisageons garantissent tout à fait son exercice.



Une crainte est parfois exprimée au sujet du lien entre le maintien du statut et le recrutement de contractuels. C'est d'abord faire fi de deux éléments. Tout d'abord, la fonction publique comprend aujourd'hui près de 20 % de contractuels. Personne ne pense que cela remet en cause le statut ni la capacité à servir. Ensuite, l'article 32 de loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose – c'est un point fondamental – que les agents contractuels, quelle que soit la nature de leur contrat, bénéficient des mêmes droits et de la même protection et sont soumis aux mêmes devoirs que les agents titulaires.

Je tiens aussi à souligner qu'aucun quota ni plancher ni plafond n'est prévu à aucun article de la loi. Si nous donnons une nouvelle liberté aux employeurs publics ainsi qu'aux Françaises et aux Français, il serait tout à fait contre-productif de fixer un nombre minimum de contractuels, comme il serait inutile d'en fixer un nombre maximum. Aujourd'hui, des services, des établissements fonctionnent avec 0 %, 2 %, 5 % de contractuels, d'autres avec plus de 70 % de contractuels. Nous devons donc permettre cette adaptation sans leur imposer des critères arithmétiques.

Si le Gouvernement demande effectivement une habilitation à légiférer par voie d'ordonnances sur la déconcentration et la décentralisation du dialogue social, la santé au travail, la protection sociale complémentaire et la formation, c'est que ce sont des sujets ardu. J'ai dit, lors de mon audition, que nous devons aussi avoir des temps de concertation spécifique, et que j'étais ouvert à l'association des parlementaires – comme à celle des organisations syndicales et des représentants des employeurs – à l'élaboration de ces ordonnances et, au-delà, à celle des textes réglementaires d'application de ce projet de loi.

Je précise, puisque M. Bernalicis a évoqué la question, que cette habilitation permettra d'intégrer, le moment venu, si nous les retenons, les propositions que formulera M. Thiriez dans son rapport sur la haute fonction publique, pas seulement l'ENA mais toute la haute fonction publique, son recrutement, sa formation, la gestion des carrières. Cela fait partie des objectifs fixés par le Président de la République.

M. Marleix s'inquiète légitimement de l'égal accès à l'emploi public. Garanti par la Constitution, rappelé par la loi de 1983, ce principe trouve deux applications dans le cadre de cette réforme. La première tient à un décret déjà pris, daté du 28 décembre 2018, relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques, qui fixe les modalités de la publication des offres d'emplois titulaires ou contractuels de plus d'un an et la durée de vacance au terme de laquelle il est possible de recruter un contractuel. La deuxième tient à un décret d'application prévu par le projet de loi, visant à encadrer les procédures de recrutement. J'aurai l'occasion d'y revenir lorsque nous débattrons de l'article 6, pour préciser ce qui pourrait être intégré au décret, notamment en termes de composition du dossier de candidature et de définition des modalités d'examen des candidatures. Il me semble par exemple absolument impératif que tous les candidats soient auditionnés par le même jury, dans la même composition, puisque c'est un des principes de l'égal accès.

Quant aux compétences des comités sociaux, je souscris aux propos de M. Gouffier-Cha sur la nécessité de les densifier, mais je tiens à vous rassurer : si vous craignez que les lignes directrices de gestion des ressources humaines soient en contradiction avec les priorités légales d'affectation, cette inquiétude n'est pas fondée. Les priorités légales d'affectation sont fixées par la loi, tandis que les lignes directrices sont arrêtées par les comités sociaux dans les termes et selon les procédures prévus par le projet de loi. Par définition, ces lignes directrices

de ressources humaines n'ont pas de valeur légale. Les priorités légales d'affectation ont une valeur, une puissance juridique évidemment supérieure, et s'imposeront aux lignes directrices.

J'ai entendu différentes appréciations, plutôt positives, sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Je sais qu'un certain nombre d'amendements visent à préciser quelques mesures. Je voudrais simplement dire, au risque de me prêter à un exercice périlleux devant vous, que ce protocole d'accord sur l'égalité entre les femmes et les hommes a été conclu par sept des neuf organisations syndicales représentatives et par l'intégralité des employeurs des trois versants. Il s'agit donc d'un protocole équilibré, qui résulte d'une longue concertation et d'une longue négociation. Vous ne serez donc pas surpris si je m'attache particulièrement à veiller, lors de l'examen des amendements, à ce que la loi transcrive fidèlement cet accord.

Il faut effectivement, madame la députée Faucillon, travailler sur la question des concours, de leur attractivité, de leur mode d'organisation et de la diversification des voies d'accès au titulariat de la fonction publique, mais cela relève intégralement du domaine réglementaire. Une concertation inscrite à l'agenda social pour 2019 nous permettra d'avancer. Je pense notamment à l'idée de créer des concours adaptés – pardonnez-moi si le terme manque de précision –, pour donner à ceux qui sont formés en apprentissage dans la fonction publique la possibilité d'accéder au titulariat sans être renvoyés, comme c'est le cas aujourd'hui, au seul concours externe, avec les difficultés qu'ils peuvent rencontrer du fait du caractère académique ou universitaire du premier groupe d'épreuves.

Monsieur Favennec Becot, une réflexion est effectivement en cours sur l'organisation territoriale de l'État et la déconcentration. Les modalités du dialogue social et de la déconcentration de décisions de gestion prévues par ce texte sont aussi en adéquation avec cette volonté de déconcentration et de rapprochement de la décision du terrain. Dans quelques semaines, le Premier ministre aura l'occasion de s'exprimer à ce sujet.

Vous avez raison, monsieur le député, de relever que le texte ne comporte pas d'objectifs chiffrés en matière d'emploi. Je ne reviens pas sur les déclarations du Président de la République, qui a donné à ces décisions politiques la primauté sur la question des effectifs ; cela paraît évidemment très logique. De surcroît, ce texte n'a jamais comporté de dispositions tendant à la suppression ou à la création d'emplois. Il s'agit des outils de gestion des ressources humaines.

Je termine par quelques points évoqués par Mme la rapporteure et M. Gouffier-Cha. Nombre d'entre vous, mesdames et messieurs les députés, souhaitent un code de la fonction publique, c'est une demande importante, que j'ai entendue. Cela procède à la fois d'un souci de lisibilité, de la volonté de regrouper les éléments de droit qui concernent le statut et ses principes et de procéder à une forme de simplification – la codification, on le sait, est l'occasion de retravailler un certain nombre de coordinations. Il est vrai, M. Gouffier-Cha l'a dit, que la codification se fait généralement par voie d'ordonnances, après habilitation. Je vous confirme donc que le Gouvernement demandera au Parlement, lors de l'examen en séance, de bien vouloir l'habiliter à prendre une ordonnance de codification des textes de la fonction publique pour donner suite à l'initiative du groupe majoritaire.

Quant à la rupture conventionnelle, Mme la rapporteure a dit souhaiter améliorer, par voie d'amendement, les conditions dans lesquelles elle peut avoir lieu. Le Gouvernement se montrera extrêmement ouvert à ses propositions, pour sécuriser les agents mais aussi les employeurs.

En matière de déontologie, madame la rapporteure, monsieur Gouffier-Cha, madame Vichnievsky, nous sommes ouverts à l'idée de travailler sur un écrêtement des rémunérations non pas des fonctionnaires mais de celles et ceux qui sont amenés à présider des autorités administratives indépendantes et qui, par ailleurs, bénéficient d'autres sources de revenus, de même que nous sommes ouverts à l'idée de travailler à un meilleur encadrement des nominations. Par ailleurs, en 2016, à l'occasion de l'examen du texte sur la déontologie et les droits des fonctionnaires, la question d'une fusion, d'un rapprochement de la Commission de déontologie, rattachée au Premier ministre, et de la HATVP, autorité administrative indépendante, avait été posée ; le débat n'est pas récent. Je tiens à souligner que les publics concernés sont différents, et accèdent aux responsabilités en vertu de règles différentes ; cela nécessite un traitement qui reste différencié. Le Gouvernement a pris note avec beaucoup d'attention de l'amendement CL709 de M. Matras, qui ne l'a pas surpris, étant donné le rapport qu'il a remis avec M. Marleix et la proposition de loi qu'il a déposée, vu les nombreux échanges que nous avons eus avec lui. Cet amendement a pour objet de permettre de rapprocher la Commission de déontologie et la HATVP, de faire en sorte que la Commission de déontologie accède au rang d'autorité administrative indépendante, tout en préservant une possibilité d'instruction et d'examen des dossiers différenciée, pour tenir compte des différences entre les publics concernés. Cette solution nous paraît extrêmement intéressante. Il faut y regarder de plus près et creuser cela.

Nous devons aussi travailler, d'ici à la séance, sur la publication des avis. Il faut que les deux autorités dont nous parlons puissent publier les avis dans certaines conditions. Il me paraît intéressant de le faire, que l'avis ait été favorable ou non, lorsque la personne tenue de consulter l'instance en question accède à l'emploi à propos duquel elle le faisait. En revanche, lorsque tel ou tel agent public ou élu sollicite une autorité de contrôle pour obtenir un avis en vue d'une éventuelle nomination ou d'une éventuelle candidature, c'est une démarche de prudence qui, à mon sens, ne justifie pas que l'avis soit rendu public, soit que l'avis fût défavorable et ait été respecté, soit qu'il fût favorable et suivi d'une nomination, soit qu'il fût favorable et non suivi d'une nomination – on peut être intéressé par une fonction et y renoncer ensuite, il n'est pas nécessaire de rendre cela public.

Quant à la précarité, je ne méconnais pas, bien évidemment, l'application de l'article 40 de la Constitution, qui explique le sort réservé aux amendements tendant à créer une prime de précarité pour les agents contractuels de la fonction publique. D'ici à la séance, nous avons quelques jours pour travailler sur un amendement du Gouvernement visant à instaurer une prime de précarité pour les contrats d'une durée égale ou inférieure à un an, dans des conditions qui devront être définies. Un certain nombre de pistes ont été évoquées par Mme la rapporteure et M. Gouffier-Cha. C'est important, parce que nous ne pouvons pas demander aux employeurs privés de se comporter de manière exemplaire quand il s'agit de recourir aux contrats de courte durée si les employeurs publics peuvent, eux, multiplier les contrats courts.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

#### **Avant l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission examine l'amendement CL33 de Mme Alice Thourot.*

**Mme Alice Thourot.** Cet amendement vise à codifier les dispositions applicables aux trois fonctions publiques. Aujourd'hui, il n'existe pas de code de la fonction publique.

Les dispositions concernées sont éparées, très nombreuses et peu lisibles pour les agents. En clair, il s'agit de simplifier et d'améliorer l'accès au droit de la fonction publique.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je souscris, chère collègue, à l'idée de codifier à droit constant l'ensemble des dispositions relatives à la fonction publique, c'est effectivement un enjeu réel de lisibilité et d'accessibilité du cadre juridique – législatif et réglementaire – dans lequel évolue la fonction publique.

Cependant, cet amendement ne présente pas, en soi, de véritable portée puisqu'il est nécessaire, pour atteindre cet objectif, d'habiliter le Gouvernement à procéder à la codification par ordonnance, immense chantier qui nécessite une forte mobilisation des services de l'État pendant plusieurs mois. M. le secrétaire d'État ayant précisément annoncé le dépôt d'un amendement visant à habiliter le Gouvernement, je vous invite à retirer le vôtre.

**Mme Alice Thourot.** Merci, madame la rapporteure, monsieur le secrétaire d'État, pour l'attention accordée à la question que je soulève par cet amendement. Compte tenu de l'engagement pris, je le retire, avec l'espoir de pouvoir en rediscuter en séance, et de voter en faveur d'un amendement du Gouvernement.

*L'amendement est retiré.*

## TITRE I<sup>ER</sup> PROMOUVOIR UN DIALOGUE SOCIAL PLUS STRATÉGIQUE ET EFFICACE DANS LE RESPECT DES GARANTIES DES AGENTS PUBLICS

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Principe de participation des fonctionnaires*

*La Commission examine les amendements identiques CL102 de M. Stéphane Peu, CL178 de M. Ugo Bernalicis, CL193 de M. Jean-Louis Masson et CL441 de Mme Marietta Karamanli.*

**Mme Elsa Faucillon.** Sous couvert de réaffirmer le principe constitutionnel de participation des agents publics par l'intermédiaire de leurs délégués au fonctionnement des services publics, cet article vise, à nos yeux, à supprimer la mention prévoyant l'examen par les syndicats des décisions individuelles relatives aux carrières. Il procède d'une volonté de réduire le poids de la démocratie sociale au sein de la fonction publique afin de donner la part belle aux managers. Nous réaffirmons pour notre part nos convictions et notre attachement à une fonction publique de carrière et pas à cette fonction publique d'emploi dont le projet de loi creuse le sillon.

**M. Ugo Bernalicis.** Il est étrange que le texte de ce projet de loi s'ouvre sur un tel article, comme si l'objectif de cette transformation de la fonction publique était de réduire la capacité des syndicalistes à se prononcer sur les décisions individuelles dans des organes dont je rappelle qu'ils ne sont que consultatifs et n'ôtent rien aux capacités de décision de l'administration. Les différents services des ressources humaines sont d'ailleurs très heureux de pouvoir discuter ainsi de toutes les décisions individuelles, des mutations, des avancements ou encore des réductions d'ancienneté. Un certain nombre de mes anciens collègues se le demandent : comment cela se passera-t-il concrètement ? Si ne sont plus examinées que les décisions problématiques, il y aura finalement beaucoup plus de contentieux et beaucoup plus de difficultés, et les syndicats seront bien moins en mesure de connaître la situation globale.

On voudrait compenser cela par ces fameuses lignes directrices mais rien n'empêchait de prendre une disposition permettant une discussion globale sur des lignes directrices tout en maintenant les actuelles CAP ! Voilà qui aurait apporté une véritable plus-value. Il aurait été possible de discuter des enjeux de service et des trajectoires collectivement avec les syndicats. Tout le monde parle de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, sans qu'on ne la voie jamais à l'œuvre ; ce n'est pas dans une CAP restreinte que nous pourrions en discuter, ni dans l'instance issue de la fusion du CT et du CHSCT. Finalement, vous voulez renforcer un certain autoritarisme, qui n'est même pas souhaité par les cadres de la fonction publique.

**M. Jean-Louis Masson.** J'ai du mal à comprendre. Alors que vous disiez, monsieur le secrétaire d'État, dans votre propos liminaire, qu'il est important d'associer les fonctionnaires aux décisions qui les concernent, vous proposez de retirer aux commissions administratives paritaires leur compétence en matière de promotion et d'avancement. Ce n'est pas logique. En outre, ayant présidé pendant dix-sept ans, et jusqu'à une date récente, une collectivité importante, j'ai toujours trouvé intéressant d'écouter les propositions des commissions administratives paritaires sur ces sujets.

Pour moi, ce que vous proposez n'est pas une avancée. Je ne comprends même pas pourquoi vous le proposez, et je suis impatient d'entendre vos explications.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous proposons de supprimer cet article qui a mobilisé contre lui l'ensemble des organisations syndicales. Au-delà de la méthode – il n'est issu d'aucun dialogue –, il remet en question un principe essentiel en vertu duquel les uns et les autres, représentant les agents, pouvaient discuter, présenter leurs arguments, échanger avec les employeurs dans le cadre d'une structure. Sous couvert de promouvoir le dialogue social, vous réduisez paradoxalement le nombre des instances avec la fusion des comités techniques et des CHSCT et vous retirez aux commissions administratives paritaires plusieurs de leurs attributions. C'est contradictoire.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis évidemment défavorable à ces amendements de suppression de l'article 1<sup>er</sup>, lequel réaffirme le principe constitutionnel de participation des fonctionnaires, tel que prévu à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983. Cet article permet en effet d'étendre le principe de participation des fonctionnaires à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines au sein des administrations dans lesquelles ils travaillent. C'est bien sûr l'objet de la création des comités sociaux qui constitueront les véritables enceintes du dialogue social de proximité, dans une perspective de pilotage transversal des ressources humaines.

Ce principe de participation, loin d'être abandonné, est donc enrichi par cette réforme. Les représentants syndicaux participeront directement à la définition de la stratégie globale mise en œuvre par l'administration et feront entendre leur voix et leurs positions sur tous les sujets liés à la gestion des ressources humaines au sein de ces comités sociaux, notamment sur les lignes directrices de gestion des ressources humaines, qui détermineront de façon claire et transparente les critères d'examen des décisions individuelles affectant les carrières des agents. J'ajoute que la mise en œuvre des lignes directrices de gestion fera l'objet d'un bilan devant les comités sociaux, sur la base des décisions individuelles, ce qui renforce bien évidemment le pouvoir de contrôle des représentants syndicaux sur ces sujets.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement est évidemment défavorable à ces amendements de suppression.

Cet article 1<sup>er</sup> rappelle et réaffirme le principe de participation, tel que défini par l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Le Conseil d'État, je l'ai dit, a considéré qu'en droit le dispositif proposé ne remet pas en cause le principe de participation et vient le confirmer.

Lors de l'examen des articles 3 et 4, nous aurons l'occasion de revenir sur les questions de la compétence des CAP et des lignes directrices de gestion des ressources humaines. Cela étant, en l'état actuel du dialogue social, les comités techniques ne se prononcent peu, voire pas – et plutôt pas que peu, sur les questions relatives aux règles générales d'accès à la mobilité ou à la promotion, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, à l'évolution des métiers et des carrières, les comités d'hygiène et de sécurité n'ont pas cette compétence et les CAP se bornent, pour l'essentiel, à vérifier que les dossiers individuels présentés sont conformes à des règles arrêtées sans concertation par l'administration.

Le modèle que nous proposons, avec la fusion des CHSCT et des CT en une instance unique, et avec les compétences que nous donnons aux comités sociaux, permettra aux organisations syndicales et aux représentants de l'administration de discuter, de délibérer et de voter sur les lignes directrices de gestion des ressources humaines, à la fois en termes de GPEC, d'évolution des carrières, de règles d'accès à la mobilité et à la promotion. En termes de dialogue social, il est plus intéressant pour les uns et les autres de participer à l'élaboration de règles générales plutôt que de consacrer autant de temps à l'examen de situations individuelles. Par ailleurs, cela permettra de gagner du temps – actuellement, dans 92 % des cas, c'est un avis favorable qui est rendu –, sans être lié par les contraintes du calendrier et les rythmes de réunions des différentes CAP. Notre volonté est à la fois de réaffirmer le principe de participation édicté à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 et de nous doter d'un modèle plus efficace.

**M. Olivier Marleix.** Le problème que soulèvent les auteurs de ces amendements de suppression n'est évidemment pas le principe de participation des agents. C'est la suppression de ce cadre de la participation qu'étaient jusqu'à présent les CAP. Et Jean-Louis Masson vous posait très simplement la question : pourquoi donc ?

En vingt ans de vie d'élu local ou de vie professionnelle dans le service public local, je n'ai jamais entendu des élus ni des employeurs locaux demander la suppression des CAP. Il est très précieux, quand on gère une collectivité qui emploie 2 000 agents, d'avoir un écho de la situation de l'agent le plus éloigné. Toutes les situations sont passées en revue, c'est un moment d'équité, en même temps qu'une garantie très importante pour les agents.

Certes, les agents conserveront leur droit de recours, qui existe indépendamment de ce que vous proposez, mais vous supprimez un cadre de dialogue social extrêmement important, suppression que personne n'a jamais demandée. Je vous repose donc la question de Jean-Louis Masson : d'où vous vient cette idée ? Pourquoi ?

**M. Ugo Bernalicis.** J'appuie la question. C'est clairement une énigme ! Au sein de l'État, aucun directeur des ressources humaines (DRH), ni aucun de mes anciens collègues chargés de telles fonctions n'a émis le souhait d'une telle suppression ou d'une focalisation

sur les contentieux. Vous avez évoqué les 92 % d'avis favorables des CAP, mais ils sont liés à l'analyse concomitante des 8 % ! Cela permet des échanges. Demain, vous allez rigidifier 92 % des situations et mettre en concurrence les 8 % restant, alors qu'ils connaissent des problèmes ou ne sont pas contents de leur mutation...

En réalité, comment cela va-t-il se passer dans les administrations ? Localement, les DRH vont rencontrer les syndicats dans un cadre informel pour éviter d'éventuels contentieux. On va donc passer du cadre formalisé existant à des discussions informelles, partout, en fonction des appétences des uns et des autres et de leur capacité à discuter, échanger, négocier. Les syndicats n'auront plus de vision d'ensemble des mouvements, juste le cadre général des lignes directrices. Ce n'est pas satisfaisant.

Loin de nous l'idée de dire qu'il ne faut pas de discussion sur les lignes directrices, au contraire. Il serait même intéressant de discuter d'un contrat de service, qui n'intégrerait pas seulement la thématique des ressources humaines, mais toutes les dimensions du service. En effet, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) n'est pas seulement un sujet de « ressources humaines ». Elle s'inscrit dans une réflexion sur l'avenir du service dans lequel on travaille et sa vision à moyen et long termes. Le contrat de service pourrait faire l'objet d'une discussion en comité technique, le volet « ressources humaines » étant décliné en CAP.

Cela ne tient qu'à nous, mais aussi aux administrations, de le vouloir. En filigrane, – je l'ai entendu dans la bouche de certains députés de La République en Marche, voire du ministre –, vous estimez que les syndicats sont peu transparents et peu disposés à discuter de ces sujets. Ce n'est pas vrai ! Ils demandent justement à pouvoir ouvrir cette discussion. Ce n'est pas ce que vous faites avec ce texte...

**M. Boris Vallaud.** Comme d'autres collègues, j'ai présidé toutes ces instances dans des administrations de l'État ou des collectivités locales. Elles sont fondamentales en termes de management et de projets de service. Aucun employeur ne réclame cette fusion. De même, les acteurs du dialogue social, dont vous passez votre temps à chanter les louanges, nous disent lorsque nous les recevons qu'en dépit des amendements qu'ils ont formulés sur le projet de loi lorsqu'ils se sont prêtés à la négociation, ils n'ont pas été entendus. Mis à l'épreuve du dialogue social que vous prônez, vous ne vous y livrez pas avec sincérité.

En outre, même si nous n'en sommes qu'au début, je voudrais vous faire partager le résultat des premières auditions que j'effectue en tant que co-rapporteur d'évaluation des ordonnances réformant le code du travail avec Laurent Pietraszewski. Nous avons déjà reçu des organisations de salariés. Je vous rappelle que la loi défendue par Mme Muriel Pénicaud visait au « renforcement du dialogue social ». Quand on leur demande si c'est bien le cas, deux ans après sa mise en œuvre, ils répondent sans ambages par la négative. Seule la ministre peut encore prétendre – ce ne sont que des mots – que la réforme du code du travail commence à porter ses fruits ! La réalité est toute autre : le dialogue social, les moyens des organisations de salariés et le débat sur les sujets relevant de la stratégie de l'entreprise pâtissent lourdement de la mise en place des comités sociaux et économiques. La suppression des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) nuit à la sécurité et à la santé au travail.

Or le présent projet est très inspiré de ce qu'a fait Mme Pénicaud il y a deux ans. En tant que parlementaires, nous serions coupables de ne pas tenir compte du travail d'évaluation en cours qui, pour l'instant, tire des conclusions calamiteuses en termes de qualité et de

progrès du dialogue social . J'ai peur que nous n'empruntions ce même mauvais chemin pour la fonction publique...

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** J'ai déjà apporté des éléments d'explication et nous aurons l'occasion d'y revenir aux articles 3 et 4. Nous voulons gagner du temps : dans les services déconcentrés, les délais de mutation sont parfois de huit à quatorze mois. Cela nuit à la continuité du service. Notre objectif est de simplifier le dispositif, tout en garantissant les droits des agents, y compris par la publicité des barèmes et des critères. Cela répond à l'une de vos inquiétudes, monsieur Bernalicis. Nous formalisons aussi le droit de recours, même s'il est évident qu'il est déjà inscrit dans le droit.

Vous m'interpellez sur la qualité du dialogue social et évoquez les amendements déposés devant les instances de consultation. En faisant exception des amendements de suppression, qui visaient à rappeler une opposition de principe – tout à fait légitime –, la moitié des amendements proposés par les deux organisations syndicales qui en ont déposé ont connu un sort favorable, soit par intégration à l'avant-projet de loi, soit par des engagements de travail réglementaire. On ne peut pas dire que le dialogue social a été vain ; il a au contraire été particulièrement fructueux, notamment pour ceux des syndicats qui ont joué le jeu.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle en vient à l'amendement CL440 de M. Boris Vallaud.*

**M. Boris Vallaud.** Cet amendement de repli vise à compléter le périmètre de mise en œuvre du principe de participation, afin de tenir compte de la reconfiguration des instances de dialogue social dans la fonction publique.

Alors que les futurs comités sociaux d'administration, territoriaux ou d'établissement seront consultés pour la définition des lignes directrices de gestion en matière de mutations, de mobilités, de promotion et d'avancement, l'article 1<sup>er</sup> ne fait pas référence à cette nouveauté, sachant que la notion d'« orientations en matière de politique de ressources humaines » utilisée par cet article ne correspond pas exactement au périmètre des lignes directrices de gestion.

D'ailleurs, l'étude d'impact de l'article le dit explicitement : « *il renforce le dialogue social sur de nouveaux objets de dialogue social liés à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines ou à la définition de lignes directrices de gestion en matière de mutations, de mobilités, de promotion et d'avancement* ».

Je rappelle que nous ne sommes pas favorables à l'article 1<sup>er</sup>, dont nous avons demandé la suppression...

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je ne partage pas votre lecture. Votre amendement est satisfait par la rédaction de l'article 3 du projet de loi qui prévoit explicitement la compétence des comités sociaux sur les lignes directrices de gestion en matière de mobilité et de promotion et valorisation des parcours professionnels. Je vous demanderai de bien vouloir le retirer. À défaut, mon avis sera défavorable.



**M. Ugo Bernalicis.** L'amendement de M. Vallaud est un bon amendement. Il supprime la notion de liste établie par décret en Conseil d'État, évitant ainsi de restreindre les décisions individuelles à un contentieux spécifique. Je le voterai.

Nous ne sommes pas contre une discussion sur les lignes directrices de gestion des ressources humaines, au contraire. Mais quand le secrétaire d'État souligne que deux organisations syndicales ont « joué le jeu » et amendé l'avant-projet de loi, c'est faux ! Je les ai rencontrées : elles font grève, rejettent le texte en bloc et toutes les deux demandent son retrait. Elles ont simplement tenté de sauver les meubles et, comme nous, déposé des amendements de repli, mais cela ne les satisfait pas. Alors, évitez de les mettre dans votre escarcelle, comme si le dialogue social avait fonctionné !

**M. Boris Vallaud.** Monsieur le secrétaire d'État, vous aurez noté que la journée du 9 mai sera un mouvement unitaire. Votre appétit de dialogue social ne saurait donc être satisfait...

Madame la rapporteure, vous indiquez que les dispositions sont prévues à l'article 3. Le prévoir dès l'article 1<sup>er</sup> ne dégraderait pas le projet de loi. Je vous suggère donc de soutenir l'amendement, puisqu'il ne contredit pas l'article 3, et vous invite à le voter !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL417 de M. Jean-François Cesarini.*

**M. Alain Perea.** Vous parlez beaucoup des bienfaits des CAP mais, pour avoir géré jusqu'à 1 000 agents de la fonction publique, je peux témoigner des problèmes que l'on peut rencontrer, avant et après les CAP. Je ne veux pas rallonger les débats – ils vont être suffisamment longs. Dans l'hémicycle, nous aurons le temps d'expliquer tous les dysfonctionnements que cet article va contribuer à régler.

Pour autant, nous entendons les inquiétudes. Notre amendement vise donc à substituer à la liste établie par décret en Conseil d'État toutes les décisions individuelles concernant la carrière des fonctionnaires, afin de les rassurer et de souligner l'intérêt que le Parlement y porte.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Par cohérence avec la réforme globale de l'architecture des instances de concertation dont nous allons discuter lors de l'examen des amendements aux prochains articles, je suis défavorable à cet amendement, qui s'oppose aux évolutions de l'organisation et des attributions des CAP que propose le projet de loi.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La Commission examine l'amendement CL167 de M. Stéphane Peu.*

**Mme Elsa Faucillon.** Cet amendement prévoit que les propositions et avis des fédérations syndicales émis au moment de la préparation des lois, décrets et règlements concernant les fonctionnaires devaient être ajoutés en annexe de l'exposé des motifs afin que

le législateur puisse en prendre connaissance. Ce serait un apport intéressant. En outre, cela fait suite à un amendement censé consacrer la participation des fonctionnaires.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Il n'est pas utile de placer en annexe de l'exposé des motifs l'ensemble des procès-verbaux de séance des conseils supérieurs saisis sur chaque projet de loi ou d'ordonnance : les conseils supérieurs assurent déjà la publicité de leurs travaux. Ainsi, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) met en ligne sur son site internet l'ensemble des dossiers et des communiqués de presse afin d'indiquer les votes et les positions des organisations syndicales sur les projets de texte.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 2** (art. 9 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et art. 8 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Nouvelle faculté de saisine unique du Conseil commun de la fonction publique et représentation des plus grandes communes et de leurs établissements publics intercommunaux (EPCI) au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*

*La Commission examine l'amendement CL103 de M. Stéphane Peu.*

**Mme Elsa Faucillon.** Nous sommes opposés à l'éloignement du lieu de la consultation par rapport à l'administration de rattachement des personnels concernés. Nous proposons donc la suppression de cet article qui affaiblit le rôle des conseils supérieurs des trois versants de la fonction publique. Chaque conseil supérieur doit être consulté sur tous les projets de textes ou de rapports qui intéressent la situation des agents de chaque versant de la fonction publique.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis défavorable à cet amendement de suppression de l'article 2 qui, je le rappelle, prévoit deux dispositions distinctes.

Il vise à permettre la saisine unique du Conseil commun de la fonction publique (CCFP) lorsqu'un projet de texte comporte à la fois des dispositions communes à au moins deux fonctions publiques et des dispositions applicables à l'une des trois fonctions publiques, à la condition que ces dispositions présentent un lien avec les dispositions communes. Il s'agit d'une mesure de rationalisation qui permet de fluidifier le processus de consultation. Cela ne diminue en rien la représentation de chaque versant puisqu'ils sont tous représentés au sein du CCFP, ainsi consacré comme structure transversale du dialogue social inter-fonctions publiques.

L'article 2 modifie également la composition du collège des employeurs territoriaux au sein du CSFPT afin d'intégrer la représentation des établissements publics de coopération intercommunale et de garantir celle des plus grandes communes – par décret pour ces dernières. Intégrer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au sein du collège employeurs du CSFPT me paraît tout à fait justifié, eu égard à la place et au rôle croissant qu'ils détiennent dans nos territoires.

**Mme Elsa Faucillon.** La représentativité n'est pas la même dans les trois versants et cet élément est remis en cause par le projet de loi.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL518 de M. Pierre Cordier.*

**M. Jean-Louis Masson.** Afin de mieux garantir le fonctionnement autonome du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, il est proposé, en cas de saisine du Conseil commun, d'ajouter l'accord préalable du président du CSFPT pour toute disposition relative à la fonction publique territoriale.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet amendement reprend une disposition qui a été écartée par le Conseil d'État dans son avis. Elle aurait placé le président du CSFPT en situation de porte-à-faux vis-à-vis des membres qui le composent.

C'est la raison pour laquelle il a été explicitement prévu que la nouvelle faculté de saisine du Conseil commun ne puisse être mise en œuvre qu'à la condition que les dispositions spécifiques à l'un ou l'autre des versants ne soient pas dépourvues de lien avec les dispositions communes que comporte le projet de texte. Mon avis est donc défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL179 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** Nous proposons de supprimer l'alinéa 4 qui permet au Conseil commun de court-circuiter les trois autres en cas de sujet transversal. Je ne suis pas opposé à ce que le Conseil commun se prononce sur les sujets transversaux mais cela devrait venir après les discussions dans les conseils des trois fonctions publiques. En effet, les règles, la discussion et la représentation syndicale ne sont pas les mêmes. Les conseils propres à chaque grande fonction publique permettent de soulever des points plus précis, alors que le propos est plus ramassé en Conseil commun.

Selon vous, cela tombe sous le sens que ce dernier reprenne les sujets transversaux, tout comme cela tombe sous le sens que les CAP se concentrent sur les 8 % d'avis défavorables. Nous ne sommes pas d'accord, ce n'est pas comme cela que le dialogue social – que vous souhaitez développer – fonctionne !

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Pour les raisons précédemment soulignées, j'émet un avis défavorable. Contrairement à ce qui est indiqué dans l'exposé sommaire de votre amendement, les représentants des organisations syndicales sont majoritaires au sein du Conseil commun : ils sont trente, contre dix-huit représentants des employeurs répartis entre les trois versants. Il n'y a donc aucune volonté de faire taire qui que ce soit, mais simplement celle d'organiser le dialogue social au niveau le plus pertinent.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CL180 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, nous proposons que le Conseil commun de la fonction publique et que les conseils supérieurs des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière soient aussi consultés sur les projets de lois de finances (PLF) et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), ainsi que les projets de loi rectificatifs de ceux-ci.

En effet, ces conseils regroupent les experts et expertes des trois fonctions publiques. Ils doivent d'ores et déjà statuer sur les conditions d'exercice des fonctionnaires et agents publics dans leurs missions de service public. En outre, ils doivent nécessairement connaître,

et donner leur avis, sur les moyens – humains et financiers – effectivement alloués pour réaliser ces missions.

Or les politiques de réduction des moyens – révision générale des politiques publiques, modernisation de l'action publique, Action publique 2022 –, qui affectent les conditions de travail et d'exercice du service public, passent par les PLF et PLFSS qui déterminent les grandes masses d'emplois et de budgets affectés pour le fonctionnement des services publics. Leur point de vue permettrait peut-être d'éclairer le débat parlementaire. Il nous semble important qu'ils jouent une part plus importante dans ce dialogue.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Les conseils supérieurs et le Conseil commun ont compétence pour connaître de tout projet de loi dérogeant ou modifiant les lois statutaires et tout projet d'ordonnance ou de décret qui a une incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires ou sur les règles générales de recrutement et d'emploi des agents contractuels. Outre l'alourdissement du processus de consultation que générerait cette expérimentation, quelle serait la plus-value, étant donné que les conseils sont déjà compétents sur les projets qui concernent leur versant ? Mon avis sera donc défavorable.

**Mme Danièle Obono.** Savoir si, dans un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, on retire des moyens dans un budget où l'on flèche les dépenses selon une vision comptable ou plutôt selon une vision qui défend l'intérêt général, concerne directement les conditions de travail et la capacité à assurer les missions de service public. Ce n'est pas une simple question technique ou de statut. Il s'agit de permettre l'exercice du service public par les fonctionnaires, les premiers et premières à savoir comment fonctionnent les services, car ils sont au contact du public et peuvent évaluer la réalité du service rendu.

Notre amendement est donc tout à fait pertinent. Votre réponse est contradictoire avec la démarche que semble vouloir engager le Président de la République – il a relayé ce discours auprès de ses ministres : il veut être beaucoup plus à l'écoute, y compris des fonctionnaires. Notre amendement vous permettrait d'anticiper sa demande, afin que les conseils jouent une part plus importante dans le débat parlementaire, qui deviendrait ainsi plus représentatif. Nous maintenons l'amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL181 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** Nous proposons que les quatre conseils incluent des usagers du service public, et non uniquement des représentants des employeurs et des syndicats. Cela permettrait de faire évoluer le service public dans son ensemble : en effet, bien souvent, les administrations semblent hermétiques aux remarques des usagers sur les services qui leur sont rendus. Certes, on met en place ici ou là de petits questionnaires de satisfaction. Mais cette troisième voix, celle des associations d'usagers du service public – déjà présentes dans d'autres instances –, serait utile pour enrichir la discussion.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Les compétences exercées par les conseils nécessitent une expertise et une connaissance fine des enjeux auxquels la fonction publique est confrontée. C'est le cas des représentants syndicaux et des représentants des employeurs publics, qui personnalisent les deux facettes du dialogue social dans le cadre de ces conseils. Mon avis sera donc défavorable.

**M. Ugo Bernalicis.** Les usagers seraient donc des tocards qui ne comprennent rien et qui n'ont pas le droit d'exprimer un avis, voire d'acquérir des compétences sur le fonctionnement des administrations ? Mais que faites-vous des associations qui défendent les précaires, de celles qui défendent les usagers du service public ? Ainsi, les comités d'usagers de lignes de TER sont régulièrement interrogés : que pensent-ils des trains qu'ils prennent ? Comment cela se passe-t-il ? Qu'en est-il des horaires ?

Les usagers ne sont pas plus bêtes que d'autres. Ils savent s'organiser. Si on leur donne les moyens de s'exprimer, ils s'en saisiront avec pertinence. En outre, cela permettrait de disposer d'un regard moins technique, moins centré sur le fonctionnement et les rouages administratifs et d'élargir un peu les œillères avec lesquelles les discussions internes à l'administration sont parfois conduites.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite de l'amendement CL182 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Nous proposons que les quatre conseils – le Conseil commun de la fonction publique et les trois conseils supérieurs des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière – soient composés à parité de femmes et d'hommes. En effet, les compositions actuelles semblent toujours marquées par un déséquilibre, tant parmi les membres permanents que suppléants. Cette mesure concrète ferait progresser la parité.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet amendement propose un dispositif de parité obligatoire au sein de chaque conseil supérieur : si je souscris à l'objectif final qui consiste à garantir une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils – même si le quota 50/50 peut apparaître un peu rigide –, les modalités opérationnelles sont de niveau réglementaire. Ainsi, le décret du 29 septembre 2016 prévoit le respect d'une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe parmi les représentants du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, cette disposition étant applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Je vous demanderai donc de bien vouloir retirer votre amendement. À défaut, mon avis sera défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CL194 de M. Jean-Louis Masson et CL153 de M. Benjamin Dirx.*

**M. Jean-Louis Masson.** L'amendement CL194 vise à instaurer une meilleure représentativité des collectivités territoriales au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, en prévoyant que les représentants des collectivités territoriales sont majoritaires par rapport aux représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux. Nous souhaitons également la présence des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale lors de l'élection des représentants des collectivités territoriales, tel que le projet de loi le prévoyait initialement.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis défavorable à l'amendement CL194 qui mettrait fin sans véritable justification au caractère paritaire de la représentation au sein du CSFPT. Sa composition est équilibrée : vingt représentants des employeurs publics locaux et vingt représentants des organisations syndicales. Cet équilibre est sain.

Concernant l'amendement CL153, vous avez raison, mais la coordination rédactionnelle suggérée par notre collègue Masson après l'article 2 est plus complète.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** L'avis du Gouvernement est défavorable sur l'amendement CL194 car il remet en cause le principe paritaire des conseils supérieurs.

Je demanderai aux auteurs de l'amendement CL153 de bien vouloir le retirer, car la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a déjà procédé au remplacement des termes « conseils généraux » par « conseils départementaux ». La délégation interministérielle en charge de la légistique y travaille. Plusieurs amendements similaires ont été déposés, sur lesquels mon avis sera identique.

*L'amendement CL153 est retiré.*

*La Commission rejette l'amendement CL194.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL442 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Hervé Saulignac.** Notre amendement précise la composition du collège des présidents d'EPCI qui participe à l'élection des représentants des collectivités au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il prévoit que ce collège soit uniquement composé de présidents d'EPCI à fiscalité propre, en excluant les présidents d'EPCI sans fiscalité propre – comme les syndicats de communes, par exemple.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis favorable à cet amendement de précision.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement y est également favorable. La modification de la composition du collège des employeurs a été pensée en lien avec les associations d'élus, le collège des employeurs et son président, Philippe Laurent. Il s'agit d'intégrer les EPCI dans les représentants des employeurs, pour tenir compte de leur montée en puissance et du nombre désormais important d'équivalents temps plein qui leur sont rattachés. Mais nous souhaitons ne prendre en compte que les EPCI à fiscalité propre – les principaux en termes de compétences et d'enjeux managériaux.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL430 de M. Pierre Cordier.*

**M. Jean-Louis Masson.** Afin de garantir un dialogue social de qualité, il est indispensable de maintenir les règles de paritarisme et le parallélisme des votes entre les collèges. Ainsi, au sein du CSFPT, en cas de vote défavorable unanime, les représentants syndicaux ont la possibilité de renvoyer un projet de texte. Il serait légitime d'ouvrir le même droit au collège des employeurs territoriaux.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Ces dispositions de nature opérationnelle relèvent du domaine réglementaire, puisqu'elles sont déterminées à l'article 14 du décret du 10 mai 1984. Mon avis sera donc défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 2 modifié.*

## **Après l'article 2**

*La Commission examine l'amendement CL195 de M. Jean-Louis Masson.*

**M. Jean-Louis Masson.** Il s'agit de remplacer les mots « conseil général » par « conseil départemental » dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis favorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Comme je l'ai déjà indiqué, la loi de 2013 précitée a déjà prévu une disposition balai. Votre demande est donc satisfaite. Je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL286 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** Cet amendement est issu d'une sollicitation de la Confédération générale du travail (CGT). Certes, elle n'a pas joué le jeu en Conseil commun et n'a pas déposé d'amendements, mais nous les a transmis et nous en avons repris certains. Nous proposons de rétablir le droit de vote des représentants syndicaux au conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sur tous les points ayant trait à la formation. Il est étrange de consacrer le droit à la participation, mais pas sur tous les sujets – notamment la formation. Nous proposons de corriger cette erreur. Monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, au vu de vos envolées lyriques sur le droit à la participation à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, je ne doute pas que vous donnerez un avis favorable à cet amendement de bon sens de la CGT !

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Les délibérations du conseil d'administration du CSFPT sur les taux de cotisation et de prélèvement supplémentaire supportés par les collectivités afin de financer le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) concernent en premier chef les représentants des employeurs publics : il est donc légitime que le droit de vote sur ces questions budgétaires leur soit réservé. Mon avis sera défavorable.

**M. Ugo Bernalicis.** « Touche pas au grisbi ! » Dès que l'on parle de gros sous, les représentants du personnel peuvent repasser ! Je ne suis pas d'accord : le droit à la participation, c'est aussi la participation aux questions budgétaires. Je ne vois pas en quoi cela poserait un problème...

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 3** (art. 12, 13, 15, 15 bis [nouveau], 16 [abrogé], 17, 19, 21, 34 et 43 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 7-1, 8, 12, 23, 32, 32-1 [nouveau], 33, 33-1, 33-2 [nouveau], 35 bis, 49, 57, 62, 88, 97, 100-1 et 120 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, art. 11, 25, 27 bis, 41, 49-2 et 104 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, art. L. 3641-4, L. 3651-3, L. 5111-1, L. 5111-7, L. 5211-4-1, L. 5211-4-2 et L. 5219-12 du code général des collectivités territoriales, art. L. 6133-7, L. 6135-1, L. 6143-2-1, L. 6143-5, L. 6144-3, L. 6144-3-1, L. 6144-3-2, L. 6144-4, L. 6144-5, L. 6144-6-1 et L. 6414-2 du code de la santé

publique et art. L. 14-10-2 et L. 315-13 du code de l'action sociale et des familles) : *Fusion du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en une instance unique de concertation*

*La Commission examine les amendements identiques CL119 de M. Stéphane Peu, CL183 de M. Ugo Bernalicis, CL450 de M. Boris Vallaud, CL557 de M. Pascal Brindeau et CL838 de M. Paul Molac.*

**Mme Elsa Faucillon.** Dans la droite ligne des ordonnances réformant le code du travail, vous souhaitez fusionner les comités techniques et les CHSCT en un comité social. Lors de la séance publique, nous argumenterons plus longuement. Je me contenterai ici de souligner que les élus vont devoir être compétents sur des sujets beaucoup plus larges et divers qu'auparavant, ce qui entraînera une moins bonne défense des personnels. C'est pourquoi l'amendement CL119 vise à supprimer l'article 3.

**Mme Danièle Obono.** L'amendement CL183 vise à s'opposer à la création de comités sociaux dans les trois versants de la fonction publique, en remplacement des actuels comités techniques (CT) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

L'article 3 prévoit la diminution du nombre des formations spécialisées : les CHSCT ne seront créés qu'au-delà de trois cents agents pour la fonction publique territoriale et qu'au-delà d'un chiffre défini par décret pour la fonction publique hospitalière et la fonction publique de l'État – contre cinquante agents actuellement.

C'est également une dégradation et une limitation des compétences des comités par rapport à l'existant. Ainsi, les nouvelles formations spécialisées – ex-CHSCT – ne seront plus compétentes sur les projets de réorganisation de service.

Toutes ces mesures amplifient la dégradation des conditions de travail et de la représentation des salariés, dans la droite ligne de la casse initiée par les ordonnances de 2017. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article 3.

**M. Boris Vallaud.** L'amendement CL450 vise à supprimer l'article 3, qui reconfigure les instances de dialogue social dans la fonction publique, en fusionnant les comités techniques et les CHSCT pour former les comités sociaux – d'administration, territoriaux ou d'établissement selon les versants. Cela représentera un recul pour la prévention en matière de santé et de conditions de travail. Il en est de même avec la réduction importante des attributions des commissions administratives paritaires, qui ne se pencheront plus que sur certaines décisions individuelles.

Je le redis, les similitudes entre les ordonnances réformant le code du travail de Mme Pénicaud et le projet présenté par Olivier Dussopt sont claires... Or les premières auditions des organisations de salariés dressent un tableau peu flatteur de la mise en œuvre des ordonnances s'agissant du renforcement du dialogue social et de la meilleure prise en compte des questions de sécurité et d'hygiène au travail. Il n'y a là aucun progrès ! Le pragmatisme et l'efficacité ne peuvent prévaloir sur le dialogue social, qui peut certes être long, mais est aussi de qualité.



La mise en œuvre des ordonnances est un fiasco au regard des objectifs initialement affichés. Vous affichez à nouveau les mêmes ; je crains que nous n'aboutissions au même résultat...

**M. Pascal Brindeau.** L'amendement CL557 vise essentiellement à maintenir les CHSCT, plus particulièrement au sein de la fonction publique territoriale, pour plusieurs raisons. Ces comités sont de création récente et leurs bienfaits n'ont pas encore été évalués. En outre, au sein de ces instances, les représentants du personnel et des collectivités territoriales bénéficient de formations spécifiques obligatoires sur les sujets d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail. Dans de nombreuses collectivités territoriales, cela permet à l'employeur public d'être proactif dans l'amélioration des conditions de travail individuelles – ergonomie des postes par exemple – ou collectives – meilleur environnement de travail des agents par exemple.

Enfin, le CHSCT est seul habilité à traiter de sujets nominatifs – ni le comité technique ni, demain, le comité issu de la fusion, ne peuvent citer nominativement des agents.

Nous souhaitons donc le maintien de cette instance particulière.

**M. Paul Molac.** L'amendement CL838 tend également à supprimer cet article, comme le demandent la totalité des syndicats de la fonction publique, car la santé, la sécurité et le bien-être des agents sont en cause. N'oublions pas que 5 % d'entre eux sont en *burn out* sévère et que, par ailleurs, l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap est présentée comme grande cause du quinquennat.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je vais prendre le temps de répondre en détail car l'article 3 est important.

La réorganisation des instances de concertation par la fusion des comités techniques et des CHSCT en une instance unique – le comité social – présente trois avantages majeurs en termes de simplification, d'efficacité et de représentation.

C'est une mesure de simplification, d'abord, car la création des comités sociaux permettra de rassembler au sein d'une même instance l'essentiel des sujets qui concernent la vie des agents publics dans leur administration. Actuellement, la répartition des compétences entre les comités techniques et les CHSCT peut être complexe, car ces instances détiennent plusieurs attributions communes, tels les sujets relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services ou aux évolutions des technologies et des méthodes de travail. Il en résulte un certain enchevêtrement de compétences qui n'améliore en rien la qualité du dialogue social, mais au contraire complexifie ce dernier. Il nourrit d'ailleurs de nombreux contentieux de nature purement procédurale, ce qui soulève ainsi une question d'efficacité – c'est mon deuxième point.

L'enjeu d'efficacité consiste à ne plus devoir solliciter de façon redondante les consultations respectives des comités techniques et des CHSCT : l'unicité du dialogue social se trouve ainsi consacrée à travers le comité social. La jurisprudence administrative avait notamment considéré, dans un arrêt rendu par le Conseil d'État le 2 juillet 2014, que la consultation du CHSCT était simplement facultative lorsqu'une question relève du champ de compétence des deux instances, ce qui induisait une forme de hiérarchie au profit du comité technique. Par ailleurs, le comité social connaîtra des questions relatives à l'ensemble des domaines d'attribution des actuels comités techniques et CHSCT : il n'y aura aucune

restriction du périmètre de la consultation. La spécificité des questions d'hygiène et de sécurité est également préservée, grâce à la création de formations spécialisées en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.

Enfin, il s'agit aussi d'un progrès en matière de représentation, puisque tous les membres des comités sociaux seront élus, alors que les agents ne désignent pas les membres des actuels CHSCT, puisqu'ils sont nommés par les organisations syndicales.

Pour l'ensemble de ces raisons, je suis défavorable aux amendements de suppression.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement est lui aussi défavorable à ces amendements et je partage tous les arguments de Mme la rapporteure. J'ajouterai seulement trois points.

D'abord, en matière de formation aux enjeux de sécurité et de conditions de travail, nous avons prévu dans le texte – et ce sera évidemment précisé dans le décret – qu'en l'absence de formation spécialisée, tous les membres de l'instance unique bénéficieront d'une formation aux enjeux d'hygiène et de sécurité, comme c'était le cas jusqu'à présent pour les seuls membres des CHSCT. Lorsqu'il existe une formation spécialisée, l'ensemble de ses membres bénéficieront de cette formation, comme aujourd'hui dans les CHSCT. J'ajoute que le congé de formation syndicale relatif à ces questions, qui n'existait pas dans toute la fonction publique, est élargi à l'ensemble des trois versants. Cela permet de garantir une formation et d'éviter une perte d'acuité sur ces sujets.

Ensuite, la création de la formation spécialisée en matière d'hygiène et de sécurité sera obligatoire dans tous les établissements publics dépassant le seuil de 300 équivalents temps pleins travaillés, mais il faut préciser que les employeurs – je pense notamment aux collectivités territoriales – qui souhaiteraient, même s'ils sont au-dessous du seuil, sur la base du volontariat, créer une formation spécialisée, pourront évidemment le faire : c'est l'obligation qui intervient au-delà du seuil de 300.

Enfin, en réponse à M. Molac, concernant le handicap, je précise que l'article 34 du projet de loi nous permettra d'y revenir : en complément de dispositions notamment relatives au financement du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), que nous avons intégrées dans la loi du 5 septembre 2018, défendue par Muriel Pénicaud, cet article comporte des mesures destinées à favoriser le maintien dans l'emploi, le remplacement et la prévention des situations d'inaptitude.

**M. Ugo Bernalicis.** Monsieur le ministre, vous dites que les membres des comités sociaux qui n'auront pas de formation spécialisée se verront tout de même dispenser une formation aux questions d'hygiène et de sécurité. Je comprends que vous vouliez assurer cette formation car on passerait quand même de 2 054 CHSCT à 1 214 formations spécialisées. Autrement dit, il y aura un gros trou dans la raquette et, dans de nombreux endroits, on ne discutera plus d'hygiène et de sécurité.

Comme vous le savez, les réunions des comités techniques et des CHSCT durent souvent une journée entière et débordent même parfois sur la soirée. Vous aurez beau fusionner les instances, ce sera toujours pareil. Votre comité social se réunira-t-il pendant deux ou trois jours pour balayer l'intégralité des sujets qui étaient auparavant examinés dans différentes instances ? On sait très bien que non : les réunions vont être ramassées, il va falloir

aller vite et aborder les différents sujets de manière stratégique. Qui plus est, les élus auront plusieurs casquettes.

Par ailleurs, oui, c'est une bonne chose que, dans les CHSCT, les syndicats désignent leurs représentants : en fonction des sujets qui sont traités, ils peuvent mandater tel ou tel de leurs syndiqués, plus au fait des questions. Surtout, cela leur donne une certaine souplesse, avec le jeu des mutations, qui entraînent des arrivées et des départs, au contraire de ce qui se passe dans les comités techniques, dont l'organisation est plus rigide.

Du reste, le système actuel est extrêmement récent : on a assez peu de reculs sur la mise en place des CHSCT, notamment dans la fonction publique de l'État. De plus, tout le monde en est content : tout le monde est satisfait des sujets qui sont abordés dans les CHSCT et de la manière dont les discussions s'y déroulent. Contrairement à la caricature qu'il m'a été donné d'entendre, dans les CHSCT, on ne discute pas seulement de la manière dont on va déplacer une armoire.

Bref, vous êtes en train de casser quelque chose qui fonctionne, une nouvelle fois par dogmatisme et par souci de parallélisme avec la casse en règle du code du travail à laquelle vous vous êtes livrés pour les travailleurs du privé.

**M. Robin Reda.** La question sous-jacente qui se pose est celle de la formation et de la montée en puissance de l'encadrement intermédiaire, notamment dans la fonction publique territoriale. En effet, les réunions des CT et des CHSCT sont polluées par des sujets très terre à terre et qui, en réalité, empêchent d'avoir une vision globale, stratégique et d'intérêt collectif de l'organisation des services de la fonction publique. Sur le fond, je ne suis pas du tout opposé à la fusion des CT et des CHSCT, mais je considère qu'il faut être très vigilant à ce que le caractère nécessairement plus général du nouveau comité social soit pris en compte dans la formation des agents qui encadrent, sur le terrain, toutes celles et tous ceux qui sont amenés à connaître de sujets personnels ou collectifs liés à l'organisation des services.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je partage l'attention que porte M. Reda à la formation de l'encadrement : l'amélioration de la qualité de vie au travail est, en définitive, la meilleure façon d'éviter d'avoir à traiter de ces sujets dans les comités sociaux.

Je voudrais apporter deux précisions sur l'organisation des formations spécialisées. D'abord, nous avons accédé à une demande des organisations syndicales concernant leur composition : les membres titulaires des formations spécialisées seront désignés par les organisations syndicales parmi les titulaires ou les suppléants – les uns et les autres étant élus – de l'instance unique, mais les suppléants pourront, eux, être mandatés. Ainsi, les syndicats pourront désigner aux postes de suppléants des experts qu'ils comptent en leur sein.

**M. Ugo Bernalicis.** Vous êtes grands seigneurs !

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Ensuite, nous avons prévu d'établir une cartographie précise, de manière à ce que, pour les établissements publics ayant plusieurs sites présentant des niveaux d'exposition à des risques professionnels différents, il puisse y avoir des formations spécialisées différentes. Cela donnera plus de souplesse et d'efficacité au dispositif en matière de prévention des risques professionnels.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL184 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, nous proposons de renforcer la parité aux élections professionnelles dans la fonction publique, pour éviter qu'un genre se voie de fait sous-représenté après s'être vu attribuer des places non éligibles. Il s'agirait d'introduire un principe d'alternance dans la liste des candidatures. En effet, en l'état actuel du droit, les listes de candidats aux élections professionnelles sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée. Cela a certes permis, dans une certaine mesure, de renforcer la parité lors des dernières élections professionnelles, qui ont eu lieu en novembre et décembre 2018, mais nous pensons qu'il faut poursuivre dans cette logique en posant un principe d'alternance : une candidate femme, un candidat homme – et ainsi de suite.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Comme vous le disiez, la loi du 20 avril 2016 dispose que les listes de candidats aux élections professionnelles doivent être composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée. La première application a eu lieu lors des élections professionnelles de novembre et décembre 2018. En pratique, il me paraît compliqué d'imposer un principe d'alternance entre femmes et hommes dans chaque liste, car le nombre de candidates et de candidats dépend justement de la proportion de femmes et d'hommes dans chaque service, laquelle n'est pas nécessairement la même. En outre, je sais que les organisations syndicales travaillent déjà à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes au sein des listes qu'elles proposent. Pour ces raisons, je vous demande de retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est alors saisie de l'amendement CL347 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Afin de garantir l'application des prescriptions légales relatives à l'égalité professionnelle, il est important de confier au comité social d'administration des attributions en la matière.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je souscris à l'objectif ; c'est d'ailleurs pourquoi j'ai déposé un amendement en ce sens. La rédaction de votre amendement est un peu restrictive car elle ne concernerait que la fonction publique de l'État. Je vous demande donc de retirer votre amendement au profit de mon amendement CL874.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL711 de la rapporteure.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CL874 de la rapporteure et CL687 de M. Guillaume Gouffier-Cha, ainsi que l'amendement CL100 de Mme Laurence Gayte.*

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** L'amendement CL874 vise à inclure les enjeux relatifs à l'égalité professionnelle et à la lutte contre les discriminations dans le champ d'intervention des comités sociaux au sein des trois versants de la fonction publique. Ces questions spécifiques doivent apparaître explicitement comme étant l'un des domaines

d'attribution de ces instances consultatives, afin de consacrer la prise en compte de ces enjeux dans le dialogue social.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** L'amendement CL687 a lui aussi pour objet d'inclure les enjeux relatifs à l'égalité professionnelle – notamment entre les femmes et les hommes – et à la lutte contre les discriminations dans le champ d'intervention des comités sociaux au sein des trois versants de la fonction publique. Ces questions spécifiques doivent apparaître explicitement comme étant l'un des domaines d'attribution de ces instances consultatives, afin de consacrer la prise en compte de ces enjeux dans le dialogue social.

**Mme Laurence Gayte.** L'objectif de l'amendement CL100 est exactement le même. Je me réjouis de constater que la recommandation de la délégation aux droits des femmes a été largement reprise et que la question de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est désormais clairement identifiée comme un enjeu à part entière, y compris dans les discussions entre les partenaires sociaux. Il me paraît indispensable que ce point puisse faire l'objet d'un échange dédié au moins une fois par an dans les nouveaux comités sociaux d'administration. Mon amendement rejoint les amendements identiques, mais ces derniers s'insèrent peut-être mieux dans le texte. J'attends donc vos observations.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement approuve l'objectif poursuivi à travers ces trois amendements, tout en proposant de se rallier à l'amendement de Mme la rapporteure et à l'amendement identique.

Je tiens à préciser, pour que personne n'en soit surpris le moment venu, que je déposerai en séance un amendement purement rédactionnel. Les auteurs des trois amendements parlent des « enjeux » et des politiques d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Nous proposerons en séance de remplacer ce terme par le mot « actions », de manière à assurer la cohérence de la rédaction par rapport à d'autres dispositions législatives et à donner une définition plus précise.

*La Commission adopte les amendements identiques CL874 et CL687.*

*En conséquence, l'amendement CL100 tombe.*

*La Commission est ensuite saisie de l'amendement CL559 de M. Pascal Brindeau.*

**M. Pascal Brindeau.** C'est un amendement de repli par rapport à mon amendement de suppression. Il s'agit de réaffirmer la spécificité non seulement de l'instance en elle-même, mais du travail qui est fait au sein des CHSCT, dont l'esprit n'est pas du tout le même que celui des comités techniques, y compris lorsque les élus territoriaux ou les représentants du personnel sont les mêmes dans les deux formations.

J'ai bien entendu la réponse de M. le ministre concernant la formation des membres de la future formation spécialisée du comité social. Je répète qu'à l'heure actuelle, ce n'est que devant le CHSCT que peuvent être évoquées les situations individuelles nominatives, puisque les comptes rendus de ses réunions ne sont pas rendus publics, tandis que les comptes rendus des réunions de CT le sont obligatoirement. Comment ces questions vont-elles pouvoir être abordées, dès lors que la formation spécialisée restera de toute façon un élément du comité social de la collectivité ?

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet amendement vise à supprimer l'ensemble des compétences du futur comité social en matière de protection de la santé physique et mentale, d'hygiène, de sécurité des agents, d'organisation et d'amélioration des conditions de travail, c'est-à-dire l'ensemble des attributions dévolues aux actuels CHSCT. Je ne peux qu'émettre un avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. Pour répondre à la question de M. Brindeau, les compétences des CT et des CHSCT sont intégralement reprises par l'instance unique, y compris la capacité à examiner des situations individuelles. Là où existera une formation spécialisée, c'est elle qui aura cette capacité ; en l'absence d'une telle formation, c'est l'instance plénière qui en aura la possibilité, comme c'est le cas actuellement quand il n'y a pas de CHSCT.

**M. Pascal Brindeau.** J'entends bien, mais le caractère public des débats au sein de cette instance va rendre impossible l'évocation d'une situation nominative.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** La possibilité sera donnée à la formation spécialisée d'évoquer un cas nominatif, comme le peut actuellement le CHSCT. Ses membres auront une obligation de secret et de discrétion professionnelle, comme c'est le cas aujourd'hui, et il sera impossible de faire apparaître au compte rendu les informations nominatives permettant d'identifier les personnes. Nous reprenons exactement le droit existant.

**M. Olivier Marleix.** L'exposé des motifs de l'article 3 traite de la fusion des CT et des CHSCT, mais il importe de réaliser un travail d'analyse – auquel, à titre personnel, je n'ai pas pu me livrer – pour voir si toutes les compétences et tous les pouvoirs du CHSCT, qu'ils aient été fixés par la loi ou par le règlement, sont repris. Certaines dispositions sont extrêmement précises – je pense notamment au pouvoir d'enquête du CHSCT en cas d'accident du travail. M. le ministre peut-il prendre l'engagement, devant notre commission, que toutes les dispositions qui concernent le CHSCT ont vocation à être reprises ? Autrement dit, il convient de s'assurer que le nouveau comité ne sera pas moins-disant en termes de prévention et de protection de la santé et de l'hygiène au travail.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** La réponse est oui – en cela, j'anticipe d'ailleurs sur l'amendement CL443 de Mme Karamanli. Les compétences des CT et des CHSCT sont fixées à la fois par la loi et par des décrets. Nous faisons en sorte de procéder à une cartographie des compétences qui soit une reprise totale, par la loi lorsqu'il s'agit d'éléments législatifs et par décret pour ce qui relève du domaine réglementaire. Je prends donc l'engagement devant la commission des lois de veiller à ce que la reprise soit intégrale. Je prendrai de nouveau le même engagement au banc du Gouvernement lorsque nous aurons à évoquer cet article en séance.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL443 de Mme Marietta Karamanli et CL348 de M. Paul Molac.*

**Mme Marietta Karamanli.** J'ai écouté avec attention ce que M. le ministre vient de répondre au sujet du précédent amendement et j'ai bien entendu l'engagement qu'il a pris. L'amendement CL443 vise justement à préciser les compétences des comités sociaux d'administration, territoriaux et d'établissement, en y incluant les questions relatives à la

prévention des risques professionnels, à la protection de la santé physique et mentale, et à l'amélioration des conditions de travail et de respect des prescriptions légales. Monsieur le ministre, vous devriez accepter d'émettre un avis favorable sur cet amendement dont l'objectif est de compléter les compétences de la future instance, car cela correspond à l'intention que vous avez manifestée.

**M. Paul Molac.** L'amendement CL348 vise à préciser les compétences de la nouvelle instance, en indiquant qu'elle aura à connaître des questions relatives à la prévention des risques professionnels. En effet, ceux-ci ne sont pas spécifiquement couverts par la notion de « sécurité » au travail, puisqu'ils peuvent être d'ordre mécanique – contraintes posturales, gestes répétitifs –, physiques – on pense notamment au niveau sonore – ou encore psychologiques – harcèlement, agressions verbales, stress.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** S'agissant de l'amendement CL443, pour des raisons de rédaction, je pense que les sujets relatifs à l'accès des femmes aux emplois publics ne doivent pas nécessairement être inclus au sein du périmètre des questions d'hygiène et de sécurité. C'est d'ailleurs pour cette raison que j'ai déposé un amendement dont l'objet est de viser spécifiquement l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations parmi les attributions du comité social. Je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

En ce qui concerne l'amendement CL348, la notion de « risques professionnels » est incluse dans celles de « santé physique et mentale » et de « sécurité des agents dans leur travail », qui figurent explicitement à l'alinéa 10 de l'article 3. Là encore, je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement demande lui aussi le retrait de ces amendements, pour les raisons évoquées.

Je précise de nouveau, comme je l'ai fait en réponse à M. Marleix, que l'intégralité des compétences sera reprise soit dans la loi, par les dispositions que nous proposons, soit par le décret – je réitère, à cet égard, l'engagement que j'ai pris de veiller à ce que celui-ci reprenne exactement les compétences prévues actuellement.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous maintenons tout de même notre amendement et suivrons le débat en séance.

**M. Paul Molac.** Quant à moi, je retire le mien.

*L'amendement CL348 est retiré.*

*La Commission rejette l'amendement CL443.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL875 de la rapporteure.*

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet amendement vise à renforcer le déploiement du télétravail dans les trois versants de la fonction publique, ainsi qu'à définir, dans chaque administration, collectivité territoriale et établissement des dispositifs de régulation des outils numériques, tout en adaptant leurs modalités de mise en œuvre aux spécificités de l'environnement professionnel dans lequel les agents exercent. Il appartiendra ainsi aux comités sociaux de définir les règles applicables en la matière, à chaque niveau pertinent.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement considère que l'amendement est satisfait, puisque les règles relatives au télétravail, de même que les enjeux relatifs à la régulation des outils numériques en dehors du temps de travail sont abordés, dans le cadre des comités sociaux, sous l'angle de l'organisation du travail et des conditions de travail. Je demande donc, à ce stade, le retrait de cet amendement. Nous verrons si nous pouvons améliorer les choses d'ici à la séance.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Le groupe La République en Marche se félicite de cet amendement de la rapporteure, tant nous sommes attentifs aux sujets liés au numérique. Ces derniers doivent être pris en compte par la nouvelle instance. Nous allons donc l'adopter et nous proposerons même, en séance, d'aller plus loin, notamment en ce qui concerne le droit à la déconnexion, en prenant en compte le souci de concilier la nécessité de continuité du service public et les nouveaux enjeux que soulève le numérique.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Au vu de la position de mon groupe, je maintiens mon amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL349 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Si le statut des fonctionnaires garantit l'égalité de traitement entre les agents à toutes les étapes de la carrière, les écarts de rémunération dans la fonction publique n'en sont pas moins bien réels. D'après les dernières données fournies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'écart moyen de salaire net est de 18 % environ en 2015, avec néanmoins de fortes disparités entre les trois fonctions publiques. Ces inégalités proviennent essentiellement de deux facteurs : la difficulté d'accéder aux emplois aux rémunérations les plus élevées et la différence de volume horaire, notamment à la suite de la naissance d'un enfant.

Il convient donc d'agir sur ces deux facteurs aggravants afin de parvenir à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes dans la fonction publique – raison pour laquelle cet amendement vise à préciser que la nouvelle instance devra veiller au respect des prescriptions légales concernant l'accès des femmes à tous les emplois et à la prise en compte des situations liées à la maternité.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Même réponse que précédemment : pour des raisons de rédaction, je pense que les questions relatives à l'accès des femmes aux emplois publics ne doivent pas nécessairement être incluses dans le périmètre des questions d'hygiène et de sécurité. Avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement demande le retrait de cet amendement et, à défaut, émettra un avis défavorable, dans la mesure où la commission vient d'adopter l'amendement CL874 de la rapporteure, qui a inscrit l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au nombre des compétences des comités sociaux pour les trois versants de la fonction publique. La demande de M. Molac me paraît donc satisfaite. Peut-être même est-il plus satisfaisant que le sujet soit traité dans l'instance elle-même plutôt que dans la formation spécialisée.



*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL445 de Mme Marietta Karamanli.*

**Mme Marietta Karamanli.** Cet amendement vise à consacrer explicitement un droit à la déconnexion au bénéfice des agents publics des trois versants. Un tel droit a déjà été introduit pour le secteur privé en janvier 2017 : il serait donc normal qu'on ouvre la même possibilité aux agents publics.

À défaut d'accord négocié, l'autorité administrative devra élaborer une charte définissant les modalités de l'exercice du droit à la déconnexion et prévoira la mise en œuvre, à destination des agents et du personnel d'encadrement et de direction, des actions de formation et de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques. C'est une préoccupation importante aujourd'hui à tous les niveaux.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je comprends le sens de votre proposition. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement sur ce sujet, adopté précédemment.

Cela étant, je pense qu'il est nécessaire d'être très prudent quant à la notion de droit à la déconnexion dans la fonction publique, eu égard aux spécificités évidentes de nombreux emplois, notamment ceux ayant trait aux activités régaliennes de l'État, comme la sécurité. Dans ces conditions, je vous propose de retirer votre amendement. À défaut, avis défavorable. Nous travaillerons à la question d'ici à la séance.

**Mme Marietta Karamanli.** Dire que l'on va réfléchir d'ici à la séance, demander le retrait de l'amendement et laisser entendre qu'on déposera soi-même un amendement en tant que rapporteure, ce n'est pas une réponse, je vous le dis franchement. Vous pourriez très bien émettre un avis favorable en attendant de voir ce que vous proposerez au moment de la séance.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La rapporteure est libre de ses avis.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Merci, madame la présidente !

**Mme Cécile Untermaier.** Vous dites que c'est une affaire complexe, que le statut de la fonction publique suppose l'exercice de certaines missions sensibles, ce qui appelle une approche du numérique différente de celle que l'on a dans le secteur privé, mais tout cela, vous en conviendrez, ne doit pas nous empêcher de réfléchir à la question. Je récusé les termes de la réponse : nous devons être extrêmement allants dans ces domaines. La question du numérique est devant nous – et même derrière nous pour certains –, et il serait un peu gênant que nous n'ayons pas, dans ce texte, une réflexion partagée. Le fait que le sujet soit complexe plaide précisément en faveur d'une réflexion. Je partage donc l'avis de ma collègue : nous plaidons pour l'adoption de cet amendement, de sorte que le sujet soit vraiment sur la table et que nous y réfléchissions ensemble.

**M. Ugo Bernalicis.** Nos collègues socialistes ont fondamentalement raison, d'autant que, dans les souffrances au travail qui existent aujourd'hui, beaucoup concernent les cadres, qui sont connectés à leur téléphone et à leur ordinateur professionnels en permanence, disponibles quasiment vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sans bénéficier du régime d'astreinte, par exemple, ni recevoir la moindre compensation. Cela prend une ampleur phénoménale, comme s'il était normal que quelqu'un réponde à vingt-deux heures à un

message que son chef lui a envoyé à vingt et une heures, avant la réunion prévue dans le service le lendemain matin à neuf heures. Des discussions sur ces sujets doivent avoir lieu dans l'instance dont il est ici question. Nos collègues ont donc raison de les aborder de la sorte.

**Mme Cécile Untermaier.** Vous nous donnez le sentiment que nos interventions vous ennuient ? Si c'est le cas, dites-le nous !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ce n'est absolument pas comme cela que les choses se passent dans cette commission, madame Untermaier, et vous le savez très bien.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine alors l'amendement CL444 de M. Boris Vallaud.*

**M. Boris Vallaud.** Cet amendement vise à permettre aux comités sociaux d'administration, territoriaux et d'établissement d'être informés sur les incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois. En effet, ces décisions sont directement liées à d'autres questions sur lesquelles les comités sociaux sont consultés, comme les orientations en matière de politique de ressources humaines ou les questions d'organisation et de conditions de travail. Cette information supplémentaire me semble donc nécessaire à l'exercice des fonctions que vous leur confiez par ailleurs.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je pense que votre préoccupation est satisfaite par les alinéas 6 à 8 de l'article 3, qui englobent l'ensemble des questions relatives à la gestion des emplois, incluant par nature celles qui se poseraient consécutivement à la prise de décisions d'ordre budgétaire. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

**M. Boris Vallaud.** Je trouve assez audacieux de faire une interprétation pour ainsi dire jurisprudentielle de ces dispositions qui sont tout sauf claires. Nous proposons justement de les clarifier. Si vous avez le sentiment que ce que nous proposons va dans le sens de ce qui est déjà supputé dans votre lecture d'un certain nombre d'alinéas, vous ne verrez pas d'inconvénient à l'adoption de cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL350 de M. Philippe Vigier.*

**M. Yannick Favennec Becot.** Cet amendement vise à permettre aux comités sociaux d'administration d'avoir connaissance de la gestion des emplois au sein de chaque administration à travers l'usage qui est fait du cadre d'emplois régi par un décret en Conseil d'État, relativement aux modalités de recrutement, de nomination et de titularisation, des règles d'avancement et de promotion interne.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Sur le fond, je pense que vos préoccupations sont satisfaites par les attributions des comités sociaux d'administration, qui auront ainsi à connaître des questions relatives au fonctionnement et à l'organisation des services, ainsi que des orientations stratégiques en matière de gestion des ressources humaines.

Sur la forme, je pense que l'utilisation de la formule « cadre d'emplois » n'est pas appropriée dans le cas de la fonction publique de l'État, au sein de laquelle le cadre de gestion

de la carrière des fonctionnaires se structure plutôt par corps. Je vous propose donc de retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL712 de la rapporteure.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL351 de M. Paul Molac et CL446 de M. Boris Vallaud.*

**M. Paul Molac.** Tous les agents, quel que soit leur statut et quels que soient les effectifs de l'administration ou de l'établissement public concerné, devraient pouvoir bénéficier d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité, de conditions de travail et d'égalité professionnelle. C'est une sécurité pour l'agent, mais aussi pour ceux qui travaillent à ses côtés.

Nous avons adopté récemment une proposition de loi visant à lutter notamment contre l'arrêt cardiaque. Le problème, quand un événement de cet ordre se produit, est de trouver la bonne personne au bon endroit, en l'occurrence la personne qui est capable d'utiliser un défibrillateur, quand il y en a un. Or, force est de constater que, dans la fonction publique, tous les personnels ne sont pas formés aux gestes qui sauvent. J'en sais quelque chose : durant toute ma carrière de fonctionnaire, qui a duré une vingtaine d'années, je n'ai jamais reçu quelque formation que ce soit en la matière.

**M. Boris Vallaud.** L'amendement CL446 vise à fixer dans la loi le nombre d'agents au-dessus duquel il est obligatoire d'instituer au sein des comités sociaux d'administration, territoriaux ou d'établissement, une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT) – en l'occurrence, 50 agents.

Dans sa version actuelle, l'article 3 fusionne les CT et les CHSCT en une nouvelle instance de dialogue social, dénommée « comité social d'administration » dans la fonction publique de l'État, « comité social territorial » dans la fonction publique territoriale et « comité social d'établissement » dans la fonction publique hospitalière. Il prévoit l'institution, dans ces comités, d'une FSSCT de façon obligatoire au-dessus d'un certain seuil. Dans la fonction publique territoriale, le seuil est fixé à 300 agents ; dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, il serait fixé par décret en Conseil d'État. Le seuil de 300 agents est identique à celui qui est retenu dans le code du travail. Nous proposons d'abaisser le seuil.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Contrairement à ce qui se passe dans la fonction publique territoriale, où le seuil de l'effectif requis – qui s'élèvera à 300 agents – doit être fixé au niveau législatif, dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière, la détermination du seuil au-delà duquel la mise en place d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail est obligatoire relève du niveau réglementaire, ce qui explique le renvoi à un décret en Conseil d'État.

Cette disposition présente une symétrie avec le droit applicable dans le secteur privé, pour lequel l'article L. 2315-36 du code du travail précise qu'une commission de santé, sécurité et conditions de travail doit être instituée au sein du comité social et économique pour les entreprises de plus de 300 salariés.

Je précise que cette disposition n'interdit pas la création facultative de formations spécialisées pour les administrations présentant des effectifs inférieurs au seuil requis, dès lors que l'implantation géographique des services ou l'existence de risques professionnels particuliers le justifient.

Pour les administrations dans lesquelles il n'y aura pas de formation spécialisée, l'intégralité des compétences des actuels CHSCT sera bien entendue exercée par le comité social. Avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je précise que le décret d'application pour la fonction publique de l'État et pour la fonction publique hospitalière fixera le seuil à 300 agents – comme dans la fonction publique territoriale. Le seuil sera donc le même pour les trois versants.

**M. Boris Vallaud.** Je répète que ce seuil ne nous paraît pas adapté : 300 agents, c'est considérable. À mon avis, peu de préfectures atteignent ce seuil, ce qui veut dire qu'il n'y aura pas de formation dans des entités qui sont autonomes. Au fond, fixer le seuil à 50 agents paraissait davantage de nature à faire prospérer la prévention en matière de sécurité, de santé et d'hygiène au travail.

**M. Paul Molac.** Je maintiens également mon amendement. Vous dites que la disposition relève du domaine réglementaire, mais ce n'est pas bien grave : dans la hiérarchie des normes, le pouvoir législatif, que nous représentons, peut très bien dire au pouvoir réglementaire qu'il veut ceci ou cela et pas autre chose. En ce qui concerne le seuil, le chiffre de 300 agents me paraît aussi très important.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, elle rejette successivement les amendements CL352, 353 et 354 de M. Paul Molac.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL713 de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL773 de M. Éric Alauzet.*

**M. Éric Alauzet.** Cet amendement traite des indicateurs de la qualité de vie au travail, sujet éminemment important. Il y aurait, dit-on, une dégradation générale de la qualité de vie au travail. Or les appréciations sont incertaines et on a du mal à définir des indicateurs, comme je l'ai démontré dans mon rapport pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. La question est d'autant plus cruciale que l'augmentation du nombre d'années de cotisations pour la retraite nous met dans une situation de vieillissement qui expose davantage aux risques. On constate d'ailleurs que, très souvent – pas toujours pour ces raisons-là, mais en partie –, des personnes partent à la retraite avant d'avoir atteint l'âge légal ou d'avoir le nombre d'années de cotisations requis. Mon amendement vise à faire en sorte qu'un travail approfondi puisse avoir lieu dans les comités sociaux des trois secteurs, pour évaluer chaque année les indicateurs existants et, selon les lieux, proposer des indicateurs spécifiques.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je comprends le sens de votre amendement, mais je pense que cette disposition est prématurée, dans la mesure où la mise en place des indicateurs de qualité de vie au travail (QVT) est en cours dans la fonction publique, comme en a témoigné, très récemment, le lancement de la plateforme numérique « Santé travail

fonction publique », conçue par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). En conséquence, je vous propose de retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Le Gouvernement demande lui aussi le retrait de cet amendement. Comme vient de l'expliquer Mme la rapporteure, les indicateurs QVT n'existent pas encore dans la fonction publique. Il paraît donc prématuré de les intégrer dans le texte. En plus des initiatives évoquées par Mme la rapporteure, j'ouvrirai au troisième trimestre une concertation sur la question. Ce sera l'occasion de formaliser les indicateurs, de manière à les utiliser ensuite comme une piste d'amélioration des conditions de vie de chacun de nos agents sur son lieu de travail.

**M. Éric Alauzet.** Puisque l'ouvrage est sur le métier, il est important d'en parler. J'ai donc bien fait de soulever la question, et je l'évoquerai de nouveau en séance. Il est bon d'agir très en amont : on a moins de surprises à la fin... Je retire mon amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL839 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Cet amendement vise à maintenir les compétences actuelles des CAP. En supprimer une grande part est une erreur car les syndicats, qui ont aussi à faire valoir la bonne marche du service, ont un regard sur l'administration et sont en mesure d'en expliquer les décisions. Lorsqu'un fonctionnaire reçoit la même réponse de la part de l'administration et des syndicats, la décision administrative s'en trouve légitimée : cela évite les recours devant le tribunal administratif. La suppression des compétences des CAP créera de nombreux problèmes.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet amendement remet profondément en cause les dispositions du projet de loi. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL355 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Les circonstances permettant de déroger à l'élection des représentants du personnel siégeant aux comités sociaux d'administration doivent être précises et exhaustives. Il convient d'éviter l'ambiguïté issue de la rédaction du projet de loi et de ne retenir que les circonstances relatives à l'insuffisance des effectifs ou à la nature de l'instance.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Les cas où il pourra être dérogé à l'élection seront précisés par le décret pris en Conseil d'État, le motif de l'insuffisance des effectifs étant un exemple. Il conviendra en effet de tenir compte de la diversité et de la spécificité de certains comités techniques actuels, dont la composition ne procède pas directement d'une élection mais d'une extrapolation à partir de la composition d'un autre comité technique dont le ressort est plus large ou plus étroit. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement l'amendement de cohérence CL714 et l'amendement de coordination CL843 de la rapporteure.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CL123 de M. Stéphane Peu, CL447 de Mme Marietta Karamanli, CL558 de M. Pascal Brindeau, CL774 de M. Éric Alauzet et CL811 de M. Paul Molac ainsi que les amendements CL448 de M. Boris Vallaud, CL53 de M. Éric Poulliat et CL520 de M. Pierre Cordier.*

**Mme Elsa Faucillon.** Il sera difficile de compenser la perte du CHSCT, dont la suppression entraînera la disparition du budget dédié et l'amenuisement du rôle de ses représentants formés ; nous proposons a minima d'abaisser le seuil de création d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT) au sein du comité social territorial de 300 à 50 agents.

**Mme Cécile Untermaier.** Au regard de la diversité des situations dans les collectivités territoriales, le seuil retenu de 300 agents nous semble excessif ; nous proposons nous aussi de l'abaisser à 50 agents.

**M. Pascal Brindeau.** Le seul argument du Gouvernement est que le seuil de 300 salariés est celui qui a été retenu dans le secteur privé. Il convient pourtant d'affirmer la spécificité des CHSCT, surtout dans la fonction publique territoriale. Et si l'on peut entendre que les questions de sécurité, de conditions de travail et d'hygiène seront prises en compte par le comité social territorial lorsque la création d'une formation spécialisée ne sera pas obligatoire, on peut craindre de voir se créer un système à deux vitesses, où ces sujets ne seront pas abordés de la même façon, où les décisions seront différentes selon la taille des collectivités, et où, en définitive, on sera en retrait sur les questions de conditions de travail.

**M. Paul Molac.** Je l'ai dit précédemment, tous les agents devraient bénéficier d'une telle formation. Abaisser le seuil à 50 agents me semble un minimum, pour tenir compte des services peu étoffés de certaines administrations.

**M. Boris Vallaud.** L'amendement CL448 est un amendement de repli, qui vise à abaisser le seuil de 300 à 150 agents. Nous ne revenons pas sur nos arguments, nous nous en tenons à notre constance et à notre obstination !

**M. Éric Poulliat.** S'il est préférable de retenir des seuils identiques pour des dispositifs similaires applicables dans les secteurs privé et public, les auditions ont montré que le seuil de 300 agents, dans la fonction publique territoriale, est trop élevé. En effet, de nombreux postes comportent des risques particuliers en matière de santé, de sécurité ou de conditions de travail, qui requièrent la mise en place d'une formation spécialisée. Il suffirait de publier un décret abaissant le seuil à 200 agents dans les trois versants de la fonction publique pour harmoniser les dispositifs.

**M. Jean-Louis Masson.** Il convient de rappeler que 76 % des agents de la fonction publique territoriale appartiennent à la catégorie C – une part plus élevée encore dans les communes – et qu'ils sont nombreux à occuper des postes à risques ou à hauts facteurs de pénibilité. Cet amendement propose de fixer le seuil à 200 agents, celui-là même en vigueur pour la création des CHSCT dans les collectivités avant 2010.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je me suis déjà exprimée sur le niveau du seuil à l'occasion d'amendements portant sur la fonction publique de l'État. Par cohérence, j'émet un avis défavorable sur ces amendements.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** J'ajoute que la création de la formation spécialisée ne sera pas obligatoire, mais toujours possible pour ceux qui le souhaitent, en deçà de ce seuil. Par ailleurs, lors des concertations que nous avons menées avec les associations d'élus et les collectivités, certains ont proposé de relever le seuil à 350 agents, à l'image du seuil d'affiliation obligatoire aux centres de gestion. Nous avons néanmoins retenu le seuil de 300 agents, afin d'harmoniser et de couvrir davantage de collectivités.

**M. Olivier Marleix.** Monsieur le secrétaire d'État, vous avez tenté de nous expliquer que rien ne changerait du fait de ces fusions, mais nous tenons là un exemple contraire. Alors que le CHSCT était obligatoire au-dessus de 50 agents, la formation spécialisée ne sera obligatoire qu'au-dessus de 300 agents. C'est un changement très important et le dispositif proposé est moins disant pour ce qui est des questions de sécurité et de conditions de travail. Cela est d'autant plus regrettable que la grande majorité des personnels appartiennent à la catégorie C et qu'ils sont plus exposés aux risques en raison des fonctions techniques qu'ils exercent ou les produits qu'ils manipulent. Il est dommage que ce texte marque un recul dans la protection des agents par rapport à la loi Sauvadet, qui avait abaissé le seuil de création du CHSCT de 200 à 50 agents.

*La Commission rejette les amendements identiques CL13, CL447, CL558, CL774 et CL811, puis, successivement, les amendements CL448, CL53 et CL520..*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL715 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement CL356 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Cet amendement propose de ne pas faire figurer dans l'article la notion non pertinente d'« impact sur les personnels », dans la mesure où celle-ci est consubstantielle à toute décision relative à l'organisation et au fonctionnement des services, à l'égalité professionnelle et aux évolutions des administrations.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis défavorable, étant précisé qu'une mention similaire sera prévue pour les comités sociaux des fonctions publiques de l'État et hospitalière par voie réglementaire.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL357 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Il s'agit d'un amendement de cohérence.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL 716 de la rapporteure.*

*En conséquence, l'amendement CL521 de M. Pierre Cordier tombe.*

*La Commission examine l'amendement CL55 de M. Éric Poulliat.*

**M. Éric Poulliat.** Comme l'amendement CL445 de Mme Karamanli dont nous avons déjà débattu, cet amendement issu des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation propose d'inscrire dans les attributions des comités sociaux territoriaux la définition des modalités d'exercice par les agents de leur droit à la déconnexion et la mise en place de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL449 de Mme Marietta Karamanli, CL56 de M. Éric Poulliat et CL358 de M. Paul Molac.*

**M. Hervé Saulignac.** L'article 3 ne reprend pas la rédaction de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, qui précisait le contenu du rapport que l'autorité territoriale devra présenter, au moins tous les deux ans, au comité social territorial. C'est l'objet de cet amendement qui prévoit aussi que le rapport dresse le bilan des promotions, des mobilités et des ruptures conventionnelles – introduites dans la fonction publique par l'article 26 du projet de loi.

**M. Éric Poulliat.** Cet amendement, issu de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, reprend les dispositions de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 et les complète en prévoyant notamment un bilan des recrutements et des avancements ainsi que des mobilités depuis ou vers d'autres employeurs publics.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Ces amendements sont satisfaits par la rédaction de l'alinéa 48 qui prévoit que la mise en œuvre des lignes directrices de gestion fait l'objet d'un bilan, sur la base des décisions individuelles, devant le comité social. Je vous demande de bien vouloir les retirer, faute de quoi j'émettrai un avis défavorable.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL717 de la rapporteure.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL703 de M. Pierre Cordier.*

**M. Jean-Louis Masson.** Alors qu'aucune étude d'impact n'a été réalisée, l'attribution d'un crédit de temps syndical en lieu et place des autorisations spéciales d'absence aurait des conséquences importantes sur le fonctionnement des collectivités territoriales. Il convient de supprimer l'alinéa 56.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis défavorable : l'alinéa 56 reprend, par simple coordination, les dispositions prévues par l'article 33-1 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale en matière d'exercice des mandats syndicaux au sein des CHSCT.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL718 et CL719 de la rapporteure.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL359 de M. Paul Molac.*



**M. Paul Molac.** La dimension médico-sociale doit être englobée dans l'offre territoriale, qui ne doit pas se limiter aux soins.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cette rédaction me paraît excessivement large et pas nécessairement adaptée aux enjeux de terrain auxquels sont confrontés les établissements.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL720 de la rapporteure.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL859 du Gouvernement.*

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Au regard des effectifs parfois très limités de certains groupements de coopération sanitaire de moyens, il apparaît utile d'introduire la possibilité de ne pas constituer de comité social d'établissement et de prévoir qu'un comité social commun puisse être constitué.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis favorable à l'ouverture de cette faculté aux groupements de coopération sanitaire.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL721 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement CL360 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** L'alinéa 97 modifie l'article L. 6144-4 du code de la santé publique et précise les conditions d'élection des représentants du personnel siégeant aux comités sociaux des établissements publics de santé, sans toutefois définir le mode de scrutin, comme c'est le cas du texte en vigueur. C'est l'objet de cet amendement.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je ne pense pas que cette précision soit judicieuse pour les comités sociaux, dans la mesure où certains scrutins peuvent s'organiser non pas de façon nominative mais sur la base de sigles.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL361 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Contrairement au texte en vigueur, l'article 3 ne prévoit pas que le personnel sera consulté s'il est dérogé à l'élection des représentants du personnel siégeant aux comités sociaux des établissements publics de santé. Cela pourrait se justifier, dans la mesure où cette dérogation ne serait due qu'à une insuffisance de personnel, le seuil étant défini par décret en Conseil d'État. Toutefois, la nouvelle rédaction laisse la porte ouverte à d'autres motifs de dérogation.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Comme évoqué précédemment, le décret prévoira explicitement l'ensemble des cas où il ne peut y avoir d'élection. Je ne citerai que le cas de la création d'un organe commun à deux établissements de santé, se superposant aux organes existants : il n'y aura pas lieu de procéder à une autre élection car la composition du nouvel organe pourra être déterminée à partir d'une agrégation des suffrages.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL722 de la rapporteure.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL858 du Gouvernement.*

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Au sein des établissements publics de santé, il n'existe pas de structure spécifique aux professions médicales et pharmaceutiques où pourraient être traitées les questions relatives à la sécurité, à l'hygiène et aux conditions de travail. Cet amendement vise à tenir compte de cette spécificité propre au secteur hospitalier, à permettre de continuer à assurer cette représentation croisée au sein des instances représentatives des personnels : il prévoit que les représentants des personnels médecins, pharmaciens et odontologistes pourront siéger au sein de la formation spécialisée et y disposer d'une voix délibérative.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis favorable à cette mesure permettant la représentation du personnel médical au sein de la FSSCT.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL865 du Gouvernement.*

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Il s'agit de faire en sorte que les compétences du comité technique « universitaire » actuel soient exercées par une formation spécialisée au sein du comité social d'administration ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL362 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Il s'agit d'un amendement en cohérence avec notre amendement CL359.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement l'amendement de coordination CL844, l'amendement rédactionnel CL845 et l'amendement de coordination CL723 de la rapporteure.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL866 du Gouvernement.*

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Il s'agit de l'un des amendements que j'ai annoncés dans mon propos liminaire et qui prévoit de créer des formations spécialisées dans des établissements à statuts particuliers.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement de coordination CL706 de la rapporteure.*

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Nous souscrivons à cet objectif de coordination et y travaillerons d'ici la séance.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL245 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, nous proposons que soit expérimenté un espace de travail socle pour les agents publics, inspiré des dispositions du code du travail visant à réduire les risques de santé et les risques psycho-sociaux, à l'origine de bien des souffrances exprimées par les agents.

Un nombre minimum de mètres carrés pour chaque espace de travail, l'accès à la lumière naturelle et la proximité d'un espace de convivialité et de repos devraient concourir à réduire la charge et les difficultés ressenties par bon nombre de fonctionnaires dans l'exercice de leur mission.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis défavorable à cet amendement, non sur l'objectif visé, que nous partageons tous, mais sur le fait d'utiliser un texte normatif pour y insérer des dispositions de nature déclarative, sans effet juridique.

L'aménagement des espaces de bureaux relève des sujets dont doivent débattre les acteurs du dialogue social au sein de l'administration, au plus près des spécificités et des réalités de chaque service, en l'adaptant, dans la mesure du possible, aux besoins exprimés par les agents. C'est un élément du dialogue social dont se saisiront justement les comités sociaux.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 3 modifié.*

### **Après l'article 3**

*La Commission examine les amendements CL856, CL861 et CL864 du Gouvernement.*

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Ces amendements portent sur des transpositions relatives respectivement à l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), aux agences régionales de santé (ARS) qui accueillent en leur sein des salariés de statut privé et de statut public, et à l'établissement public Voies navigables de France (VNF)

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la Commission adopte successivement les amendements. Les articles 3 bis, 3 ter et 3 quater sont ainsi rédigés.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL800 de M. Jean-Félix Acquaviva.*

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je comprends le sens de cet amendement, j'en partage la philosophie. Il est primordial que chaque collectivité se saisisse de l'ensemble des sujets « ressources humaines » (RH) afin de débattre de la stratégie globale qu'elle compte mener dans ces domaines. C'est aujourd'hui le cas dans le versant territorial, grâce au rapport

sur l'état de la collectivité présenté et débattu tous les deux ans au sein du comité technique. Mais je fais aussi le constat de l'insuffisance des outils actuels, en raison de leur caractère fragmentaire et peu efficient.

Je pense que ces enjeux supposent la refonte globale des différents rapports que doit produire l'administration afin d'aboutir à la rédaction d'un bilan unique RH, qui servira d'outil de pilotage annuel permettant d'agrèger les données clefs de chaque administration et de broser un panorama complet de tous les sujets RH afin notamment de réinterroger les lignes directrices de gestion décidées par les autorités compétentes.

Cette évolution, qui devra concerner les trois versants, suppose des coordinations pour construire un dispositif efficace, à la fois clair et solide. Je mène avec le Gouvernement et ses services un travail à ce sujet, que j'espère pouvoir conclure en vue de l'examen de ce texte en séance. Je vous propose donc de retirer cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL809 de M. Sacha Houlié.*

**M. Sacha Houlié.** Cet amendement, issu de discussions avec des mutuelles de fonctionnaires de la territoriale, vise à inscrire à l'ordre du jour des assemblées délibérantes des collectivités la stratégie en matière de ressources humaines. Alors que certaines collectivités comptent un nombre conséquent d'agents, et qui sera appelé à croître encore du fait des fusions, du regroupement et de la mutualisation des moyens, il est important que ces questions soient débattues au vu et au su de tous et que le bien-être des agents soit pris en compte. De ce point de vue, je crois tout à fait utile la coordination entre les élus, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je partage la philosophie de cet amendement. Comme je l'ai expliqué à M. Favennec Becot, un projet de bilan unique RH est en cours de rédaction pour la séance. Il constituera un outil de pilotage plus intéressant que ne le sont les rapports successifs, souvent mal ou peu utilisés. Je vous propose de retirer cet amendement.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** J'ajoute que j'ouvrirai des discussions sur la protection sociale complémentaire, sur la base d'un rapport des inspections qui nous sera remis prochainement, dont les partenaires sociaux seront saisis et les parlementaires tenus informés. Cette mission d'information a fourni l'occasion de rencontrer et d'entendre la voix des organismes mutualistes.

*L'amendement est retiré.*

**Article 4** (art. 30 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 13, 14 et 14 bis [nouveau] de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, art. 28 et 30 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, art. 14, 20-1, 21, 45, 87 et 119 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 et art. L. 5211-4-1, L. 5211-4-2, L. 5212-33, L. 5214-28 et L. 5216-9 du code général des collectivités territoriales) : *Réorganisation des commissions administratives paritaires*

*La Commission examine les amendements identiques CL112 de M. Stéphane Peu, CL185 de M. Ugo Bernalicis, CL453 de Mme Marietta Karamanli, CL560 de M. Pascal Brindeau et CL812 de M. Paul Molac.*

**Mme Elsa Faucillon.** Cet article est symptomatique de la volonté du Gouvernement de transformer la fonction publique en fonction publique d'emplois. Selon les poncifs libéraux de l'exposé des motifs, la réduction drastique des commissions administratives paritaires (CAP) se justifie car il convient de « *déconcentrer les décisions individuelles au plus près du terrain* » et de « *doter les managers des leviers de ressources humaines nécessaires à leur action* ». Les députés communistes, profondément attachés à la préservation d'une fonction publique de carrière – seule à même de concourir à la mise en œuvre de l'intérêt général –, sont opposés en tous points à cet article.

**Mme Danièle Obono.** Nous nous opposons à ce que les CAP des trois fonctions publiques voient, au détour de la réforme, leurs compétences régresser. En effet, cet article prévoit que les CAP ne seront plus consultées avant les prises de décisions relatives aux carrières des fonctionnaires, mais uniquement comme instances consultatives. Les CAP ne porteront plus sur les corps ou les cadres d'emplois mais sur les catégories, ce qui conduira à réduire l'expertise et à diminuer le nombre de représentants syndicaux.

Le Gouvernement souhaite faciliter le pouvoir des gestionnaires en enlevant le pouvoir de contrôle des représentants du personnel, en leur retirant les compétences relatives à l'avancement, à la mobilité et à la mutation, alors même que ces décisions souvent discrétionnaires peuvent être l'objet de discriminations de toutes sortes. Le Conseil d'État a pointé ainsi explicitement le risque d'un « appauvrissement du dialogue social ».

L'intention du Gouvernement est claire : supprimer des emplois dans les CAP pour les redéployer dans des fonctions « d'appui aux projets d'évolution professionnelle et de mobilité » revient à affaiblir le contrôle des gestionnaires par les représentants du personnel, et à le remplacer par une fonction de soutien en ressources humaines.

Les économies seraient de 40 000 euros brut par ministère. Cette démarche boutique et comptable amoindrira la démocratie sociale. Les CAP sont une garantie de protection pour les agents et doivent, à ce titre, être renforcées.

**Mme Cécile Untermaier.** Cet article 4 est un élément important du texte, puisqu'il traite du dialogue social. En réalité, il concourt à l'affaiblir, en réduisant les compétences des CAP. Notons que toutes les organisations syndicales sont opposées à ces dispositions, ce qui doit nous alerter.

Les CAP sont les socles admis par tous, traitant de l'individu dans sa vie professionnelle et même familiale, puisque l'on y traite des mutations. Concrètement, les CAP ne seront plus compétentes sur des sujets aussi majeurs que la mutation, l'avancement et la promotion

Il nous est demandé de légiférer à l'aveugle, sans connaître les projets de décrets qui listeront les attributions des CAP. Le Gouvernement s'était pourtant engagé à les publier en même temps que la présentation du projet de loi. Peut-être le secrétaire d'État nous éclairerait-il sur ce point ?

Pour conclure, il faut rappeler qu'aucune instance sociale n'est décisionnelle dans la fonction publique. Réduire les compétences des CAP, c'est réduire l'acceptabilité des décisions prises par les employeurs publics. Nous ne sommes pas opposés à une modernisation des CAP, mais à ce stade, nous souhaitons proposer un amendement de suppression afin d'engager le débat.

**M. Pascal Brindeau.** Monsieur le secrétaire d'État, vous avez expliqué à l'article 1<sup>er</sup> que l'objectif du texte était d'alléger les procédures et de raccourcir les délais s'agissant des décisions concernant les carrières. Ici, vous renvoyez ces décisions à la responsabilité directe de l'employeur public, en supprimant le filtre que constitue le dialogue syndical, et bien que les lignes de gestion et les critères seront discutés par le comité social. Dans le même temps, vous faites de la commission paritaire une instance d'appel des décisions défavorables, à la demande des agents. Les CAP continueront d'être embouteillées, mais par des procédures d'appel.

Or les agents comprennent mieux la décision qui leur est défavorable lorsque c'est une instance extérieure qui en a délibéré ; ils la comprendront moins bien lorsque l'employeur – ou le manager – leur annoncera abruptement une décision unilatérale. Je ne vois pas en quoi ces nouvelles dispositions constituent un progrès en matière de dialogue social et je crains que nous assistions à un développement du contentieux.

**M. Paul Molac.** Il s'agit d'un amendement de cohérence par rapport à notre amendement de suppression de l'article 3. Je pense que cela n'ira pas dans le sens d'une pacification des rapports entre les agents et leur chef de service.

Quand une instance externe décide que quelqu'un ne peut être promu ou ne peut avoir la mutation dont il rêvait depuis un certain temps, on l'accepte. Quand c'est le chef de service qui prend la même décision, il a intérêt à être remarquable ! Certes, beaucoup le sont, mais il y en a aussi quelques-uns après lesquels, chaque fois qu'ils passent quelque part, il faut recoller les morceaux, parce qu'ils ont mis un désordre terrible en faisant la promotion de leurs copains, de sorte qu'on se retrouve avec des procédures devant le tribunal administratif. Pour ma part, je pense que vous mettez même les chefs de service en difficulté.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis évidemment défavorable à ces amendements de suppression, car j'estime que cet article s'inscrit dans la logique de la réforme des instances de concertation et de la création des lignes directrices de gestion prévue par l'article 14.

Le fonctionnement de nos CAP est perfectible. J'entends dire que tout va très bien, qu'il n'y a rien à modifier, qu'il ne faut surtout toucher à rien... Je pense au contraire que les constats que nous pouvons faire aujourd'hui justifient pleinement une refonte des CAP. Le rapport rendu par le Conseil d'État en 2003 et le rapport Pêcheur de 2013 soulignent conjointement la rigidité du cadre des CAP et les lourdeurs de fonctionnement qu'il implique. Les CAP de la fonction publique de l'État sont aujourd'hui structurées par corps, ce qui contribue directement au cloisonnement et au réflexe corporatiste que nous dénonçons régulièrement et à juste titre. Aussi l'article 4 prévoit-il que les CAP seront désormais organisées par catégorie, comme dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Dans le même souci de simplification, la structuration des CAP par groupe hiérarchique dans ses deux versants sera supprimée, ce qui permettra d'assouplir les règles de composition des CAP, lesquelles imposent jusqu'à présent aux organisations syndicales de présenter des candidats appartenant à différents groupes hiérarchiques, ce qui, selon les effectifs d'agents, n'est pas toujours aisé. En matière de compétences, leur champ d'attribution sera effectivement recentré sur les décisions individuelles défavorables, telles que les refus de titularisation, le licenciement en cas de refus de trois postes successifs pour le fonctionnaire mis en disponibilité ou le refus de formation et de congé de formation professionnelle ou syndicale. Les CAP sont aujourd'hui compétentes pour beaucoup de

décisions individuelles qui ne présentent aucune difficulté réelle, ce qui freine sans raison la dynamique RH dans les administrations, comme l'exemple des décisions relatives à la mutation ou à la mobilité le démontre bien trop souvent.

Elles ne connaîtront plus des décisions individuelles en matière d'avancement, de promotion, de mutation et de mobilité. Mais il faut rappeler que toutes ces décisions seront désormais prises à l'aune des lignes directrices de gestion que le comité social, devenu l'instance unique du dialogue social, examinera pour avis. Les lignes directrices seront communiquées aux agents ; elles seront invocables et opposables à l'administration. Les critères seront transparents, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, puisque l'ancienneté prime très souvent sur l'appréciation des mérites propres à chaque fonctionnaire, ce que les CAP se contentent souvent d'avaliser en pratique et ce dont personne ne peut se réjouir, me semble-t-il.

Cette modernisation des instances est un véritable levier de transformation RH de l'administration, qui participe directement à sa modernisation. Avis défavorable sur tous ces amendements de suppression.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. La rapporteure, dans sa réponse, a dit pour quelles décisions les CAP demeureront compétentes. Je confirme que le décret et les différents textes d'application reprendront les éléments qu'elle a énoncés.

J'ajoute que nombre d'entre vous ont cité la troisième phrase du onzième considérant de l'avis du Conseil d'État, qui appelle à veiller à la qualité du dialogue social. C'est un objectif que nous partageons. Mais les deux premières phrases du même considérant soulignent l'importance de cette réforme, qui s'inscrit dans la ligne des recommandations de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2003. Il y avait révélé les insuffisances et les rigidités des modes de gestion des fonctionnaires de l'État.

La deuxième phrase, en particulier, précise que, sans se heurter à aucun obstacle juridique, cette réforme est de nature à remédier à de nombreux effets négatifs sur la mise en œuvre du régime juridique actuel. La réforme que nous présentons vise en effet à simplifier, tout en garantissant le respect des droits des agents, ainsi que la publicité des avis, si ce dernier point peut répondre à l'interrogation ou à l'inquiétude de M. Brindeau. J'ajoute même que nous travaillerons à des barémisations, afin que les choix soient les plus objectifs possibles.

**M. Olivier Marleix.** Dans certains cas, les CAP étaient probablement tout à fait perfectibles. D'ailleurs, il faut reconnaître qu'au sein de l'État, un certain nombre de ministères ont fait des efforts pour accélérer les mouvements.

Je sais, par exemple, que le ministère de l'intérieur l'a fait, en organisant dans certains cas deux CAP par an plutôt qu'une seule, de façon à éviter que des postes restent vacants pendant plus d'un an, le temps qu'il y ait de nouveaux candidats. Mais, en l'occurrence, on a un peu le sentiment que vous jetez le bébé avec l'eau du bain. Vous supprimez les CAP partout, y compris là où personne ne vous l'a jamais demandé...

Lorsque j'étais directeur des services d'une collectivité de 2 000 agents, j'étais heureux de disposer de cet instrument extrêmement précieux qui me donnait la certitude de

pouvoir discuter avec les organisations syndicales de toutes les situations et de tout passer en revue. C'est aussi extrêmement rassurant pour les personnels.

Mais ce que je comprends encore moins, c'est comment tout cela va fonctionner. Prenons l'exemple des CAP de mutation, dans la fonction publique de l'État. Vous me dites qu'elles examineront désormais les décisions d'appel. Mais si, entre-temps, quelqu'un a été nommé sur le poste auquel vous postuliez, l'appel devant la CAP vous fera « une belle jambe » ! Le million de fonctionnaires de l'éducation nationale se demande toujours à quelle sauce il sera mangé. Il est très important que vous nous disiez comment, demain, un enseignant pourra être muté d'une région à une autre. Les postes seront-ils publiés par chaque rectorat, auquel il faudra envoyer sa candidature afin qu'il l'examine sur la base d'un barème-points ? Comment tout cela fonctionnera-t-il ? Nous n'avons pas eu, pour l'instant, d'éléments de réponse.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** L'exemple de l'éducation est un exemple intéressant, car c'est sans doute le seul ministère employeur à avoir besoin de décider l'affectation géographique de plusieurs centaines de milliers d'agents à une même date dans l'année. Cela dit, d'autres ministères, comme l'intérieur que vous avez évoqué, ou encore la gendarmerie, ont systématisé des pratiques de nomination à des dates relativement fixes dans l'année.

Pour le ministère de l'éducation nationale, nous travaillons, avec Jean-Michel Blanquer, sur les questions de barèmes et de publicité des critères, en reprenant une partie des éléments qui existent aujourd'hui. Rien dans le texte ne remet en cause une pratique désormais acquise, à savoir le tableau des mutations. Il y a aujourd'hui tout un travail de préparation de ce tableau, qui est ensuite soumis, pour chacune des décisions individuelles qu'il comporte, à l'avis des CAP.

À l'avenir, la définition des lignes directrices de gestion des ressources humaines permettra de connaître le barème, les critères et les priorités, qui seront rendues publiques. La préparation du tableau de mutation n'est donc pas remise en cause, mais nous gagnerons du temps sur l'étape actuelle de sa présentation devant les CAP.

*La Commission rejette les amendements.*

*La réunion s'achève à 13 heures.*





### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, M. Ugo Bernalicis, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Pascal Brindeau, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Elsa Faucillon, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Paula Forteza, M. Raphaël Gauvain, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Émilie Guerel, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Marietta Karamanli, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, Mme Emmanuelle Ménard, M. Ludovic Mendes, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Hervé Saulignac, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, Mme Laurence Vichnievsky, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, M. Jean-Luc Lagleize, M. Jean-Luc Warsmann

*Assistaient également à la réunion.* - M. Éric Alauzet, M. Yannick Favennec Becot, Mme Laurence Gayte, M. Fabien Gouttefarde, M. Alain Perea, M. Éric Poulliat, M. Boris Vallaud