

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**

Vendredi  
3 mai 2019  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 70

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

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

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





*La réunion débute à 9 heures 35.*

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

*La Commission poursuit l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique (n° 1802) (Mme Émilie Chalas, rapporteure).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, avant de reprendre nos travaux là où nous nous sommes arrêtés hier soir, je cède la parole à la rapporteure.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** À la suite des discussions que nous avons eues hier sur les questions de déontologie, je voudrais signaler que notre groupe de travail se réunira mardi prochain à midi pour avancer sur des propositions autour desquelles nous pourrions éventuellement nous rejoindre.

#### **Après l'article 16 (suite)**

*La Commission est saisie de l'amendement CL376 de M. Philippe Vigier.*

**M. Yannick Favennec Becot.** Je propose de plafonner la rémunération des fonctionnaires et des agents contractuels, tous traitements, indemnités et suppléments confondus, à la hauteur de l'indemnité perçue par le Premier ministre. Les rémunérations particulièrement élevées de certains agents publics sont difficiles à justifier. Elles posent des problèmes d'équité et de cohérence avec celles des autres fonctionnaires.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Alors que nous souhaitons ouvrir la fonction publique aux meilleurs talents et faciliter les allers-retours avec le secteur privé, comment attirer ces talents si nous ne les rémunérons pas en fonction de leurs compétences et des exigences des postes concernés ? Chacun sait que l'indemnité versée au Premier ministre, qui ne constitue pas un salaire, n'est pas un référentiel pour le secteur privé – loin de là. Je propose de ne pas retenir un tel encadrement, et j'émetts donc un avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL692 de la présidente Yaël Braun-Pivet, CL753 de M. Sylvain Waserman, CL51 et CL22 de M. Olivier Marleix.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mon amendement vise à renforcer la transparence salariale dans la haute fonction publique en requérant du Gouvernement qu'il rende compte annuellement et publiquement des niveaux de rémunération pratiqués.

Le projet de loi comporte plusieurs dispositions relatives à la transparence et à l'équité du cadre de gestion des agents publics : c'est un axe fort de la réforme que vous proposez, monsieur le ministre. Lors de votre audition le 10 avril dernier, je vous ai interrogé, avec Olivier Marleix, sur l'opportunité de nouvelles mesures en faveur d'une plus grande transparence salariale dans la haute fonction publique. Vous avez répondu que vous étiez favorable à un renforcement de la transparence et je salue, une fois encore, l'engagement que vous avez pris.

L'amendement CL692, qui a le soutien de l'ensemble du groupe La République en Marche, est issu du travail collectif mené avec Fabien Matras, à la suite du rapport qu'il a

rédigé avec Olivier Marleix. Nous pourrions ainsi répondre à un important enjeu démocratique : les contribuables doivent être informés des niveaux de la rémunération effectivement perçue par les agents publics. Une information sur les plus hauts niveaux de salaire, qui a déjà été demandée à plusieurs reprises, contribuera à une plus grande transparence de la vie publique et, par conséquent, à la confiance des citoyens dans leur administration. Enfin, cela permettra de mieux rendre compte des différences qui existent avec les salaires versés dans le secteur privé pour des fonctions comparables et de dissiper, sans doute, quelques fantasmes.

Les caractéristiques de cet amendement lui permettront d'être effectif et d'assurer la nécessaire protection des agents concernés. Le rapport que nous demandons concernera la totalité des éléments de la rémunération effectivement versée aux 1 % des agents le mieux rémunérés. La haute fonction publique reste aujourd'hui mal définie, mais cet échantillon de 1 % paraît représentatif. Tous les agents, titulaires et contractuels, seront concernés, dans chaque versant de la fonction publique. C'est essentiel pour avoir une analyse claire des niveaux de rémunération. Enfin, l'amendement vise à garantir le respect de la vie privée des agents. Il ne sera publié qu'un référentiel permettant d'avoir une information générale et anonymisée. On pourrait, peut-être, se montrer plus ambitieux encore, tout en gardant à l'esprit qu'une transparence absolue constitue une limite, mais je pense que cet amendement permettra de répondre aux questionnements légitimes de nos concitoyens.

**M. Sylvain Waserman.** Le groupe MODEM est tout à fait d'accord avec l'idée qu'il faut attirer les meilleurs talents dans la haute fonction publique, car nous avons besoin qu'elle soit performante, et avec l'exigence citoyenne de transparence. Nous nous sommes demandé en quoi elle doit consister. Avant de siéger ici, j'ai dirigé une entreprise de 300 personnes. Tous les ans, j'avais l'obligation, de par la loi, de communiquer mon propre salaire et celui des dix personnes les mieux payées, ainsi que la répartition entre les femmes et les hommes en leur sein. C'est une exigence saine qui existe dans le privé. Nous pensons que la moindre des choses est d'exiger aussi cette transparence quand il s'agit d'argent public. L'amendement CL753 vise donc à étendre à la fonction publique les obligations de transparence que nous avons adoptées pour l'ensemble des acteurs économiques.

**M. Olivier Marleix.** Je voudrais rectifier la rédaction de mon amendement CL51, qui est un peu moins ambitieux, dans son esprit, que celui de notre présidente. Il ne devrait concerner que les effectifs des agents publics de l'État, dans la mesure où il fait référence à un rapport communiqué au Parlement en annexe de la loi de finances. Cet amendement peut être complémentaire du CL692. Il n'y a donc pas de raison que l'un fasse tomber l'autre.

J'essaie de respecter la jurisprudence de la commission des Lois, qui n'aime pas les demandes de rapports, en me rattachant à celui relatif à l'état de la fonction publique qui est déjà remis au Parlement en annexe de la loi de finances. Ce rapport comportait jusqu'aux années 1990 un tableau présentant la répartition des emplois rémunérés « hors échelle lettre », c'est-à-dire les plus hautes rémunérations de l'État, selon les ministères et les catégories de lettres.

Ce tableau donnait une idée assez précise des effectifs concernés, dans le respect d'un certain anonymat. C'est important pour le pilotage de la dépense publique, car ces emplois représentent des enjeux financiers majeurs. La réflexion n'a peut-être pas été suffisamment poussée sur ce sujet dans le cadre de la réforme de l'État. Quand on demande au secrétaire général d'un ministère de faire des économies, il se trouve qu'il a plutôt tendance à penser aux emplois au bout de la chaîne plutôt qu'à ceux du directeur de son cabinet, du

directeur adjoint et des chargés de mission. Comme ces emplois coûtent très cher, il serait utile pour le pilotage de la dépense publique d'avoir de nouveau un tel tableau en annexe au projet de loi de finances, comme ce fut le cas pendant de longues années.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Peut-on considérer que vous avez également défendu votre amendement CL22 ?

**M. Olivier Marleix.** Tout à fait, car c'est une autre version du même amendement. Pour ceux que cela intéresse, j'ai retrouvé la dernière publication de ce rapport, qui date de 1985. C'était assez précis et éclairant.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** C'est en effet une demande légitime de nos concitoyens : ils souhaitent y voir un peu plus clair sur cette question des rémunérations qui font l'objet de fantasmes totalement irrationnels. Il s'agirait surtout de publier des informations plutôt que de rédiger un rapport en tant que tel. Je trouve néanmoins que l'on pourrait affiner le dispositif, qui vise les 1 % des agents le mieux rémunérés dans la fonction publique. On pourrait établir une symétrie plus rigoureuse avec les données qui sont publiées sur les rémunérations les plus élevées dans le secteur privé et apporter un certain nombre de précisions selon les versants de la fonction publique. Il ne faudrait pas aboutir à des données très facilement individualisables dans les plus petites collectivités territoriales. J'é mets un avis favorable à l'amendement CL692, étant entendu que nous pourrions apporter des précisions en séance, et un avis défavorable aux autres amendements en discussion commune.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je demande le retrait des amendements CL753, CL51 rectifié et CL22 au profit de celui de la présidente de la commission des Lois. Le Gouvernement souhaite également mettre à profit la séance publique pour apporter plusieurs précisions relatives à la comparaison avec le secteur privé – les chiffres que j'ai évoqués hier devant votre Commission sont tirés d'une étude comparative de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) dont on peut s'inspirer –, au niveau moyen des dix, quinze ou vingt plus hautes rémunérations dans chaque ministère, afin d'avoir une véritable analogie avec le privé, à la répartition entre les femmes et les hommes, ainsi qu'à l'ampleur et aux raisons de l'accès de certains agents à ce que M. Marleix appelle la rémunération « hors échelle lettre » – comme je l'ai indiqué, c'est souvent dû à un rehaussement des grilles indiciaires. Le Gouvernement est également ouvert – mais cela nécessite un travail de rédaction – à l'intégration dans ce rapport d'éléments d'analyse sur le versant hospitalier et le versant territorial, de manière à ce que la transparence des rémunérations publiques ne soit pas circonscrite à la seule fonction publique d'État.

**M. Sylvain Waserman.** Je retire volontiers mon amendement. L'idée d'un comparatif entre l'argent public et l'argent privé me tient à cœur et la répartition femmes-hommes me semble également indispensable en ce qui concerne ces indicateurs. Je voudrais vous remercier, car je pense que nous allons faire un pas majeur sur le plan de la transparence. Nous l'avons déjà fait dans le monde politique, et la haute fonction publique, à laquelle nous tenons, doit le faire également. Cela permettra, on l'a dit avant moi, de mettre fin à un certain nombre de fantasmes et au sensationnalisme que l'on trouve dans certains médias sur ce sujet.

**M. Olivier Marleix.** Je vais aussi retirer mes amendements, en demandant au ministre de s'engager à ce que celui de notre présidente soit complété, même s'il est déjà très bien rédigé, cela va de soi. (*Sourires.*) On peut apporter un certain nombre de précisions. Il ne faudrait pas se contenter d'une cote mal taillée, d'une analyse présentant seulement des

moyennes. Nous voulons des éléments précis, notamment afin de mesurer l'impact budgétaire et sur la masse salariale de l'État et des collectivités locales.

**M. Paul Molac.** Je veux soutenir l'idée avancée par Olivier Marleix. Si l'on obtient un rapport fumeux, dépourvu d'éléments concrets, on va nous dire que l'on « noie le poisson » et que l'on n'est pas clair. Il y a des fantasmes. Dans ma circonscription, certains pensent que j'ai de quoi appointer un chauffeur qui m'amènerait à toutes les manifestations où je me rends, ce que le train de vie d'un député ne permet évidemment pas ! Un tableau, même s'il peut faire l'objet d'une interprétation, permettrait d'avoir des éléments factuels et clairs. Je trouve que cette idée n'est pas mauvaise. Même si un simple tableau a besoin d'explications et que l'on peut aussi fantasmer à son sujet, cela nous amènerait quand même à davantage de transparence. Si cela doit susciter un débat public, qu'il ait lieu et que les gens s'expriment. Autrement, on voit tout et, parfois, n'importe quoi.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Le groupe La République en Marche est attaché à améliorer la transparence et à réaliser les avancées les plus larges et les plus visibles possibles pour nos concitoyennes et nos concitoyens. Nous rejoignons donc la position de la rapporteure et du ministre : il faut poursuivre les échanges sur ce sujet d'ici à la séance publique, notamment en ce qui concerne la répartition hommes-femmes et la comparaison entre les trois versants de la fonction publique à propos des plus hautes rémunérations.

**Mme Cécile Untermaier.** Nous soutenons cette démarche de transparence qui vise à mieux piloter la dépense publique. Je trouve que ces différents amendements sont en réalité très complémentaires. Celui de M. Wasserman a notamment le mérite de prévoir un dispositif équivalent à celui que les entreprises doivent appliquer, et il est rédigé d'une façon extrêmement concrète : il fait référence aux dix personnes les mieux rémunérées dans chaque ministère et précise bien qu'il s'agit des rémunérations totales, y compris les avantages de toute nature. Si nous ne sommes pas exhaustifs, on nous reprochera un défaut de transparence. Je plaide donc pour que l'on prenne en considération cet amendement.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je voudrais dire à Mme Untermaier que c'est ce que nous allons faire, grâce au travail qui doit avoir lieu d'ici à la séance. M. Marleix a raison de préciser que le Gouvernement et la rapporteure ont vocation à compléter la rédaction de l'amendement CL692, sans prétendre l'améliorer, car il est déjà parfait (*Sourires*). Le tableau évoqué par M. Marleix était une annexe qui n'est plus publiée depuis que la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) est appliquée. Jusque-là, cette publication concernait l'ensemble des emplois par corps, par cadres d'emploi, dans la fonction publique territoriale, et par grades. La LOLF a supprimé ce dispositif. La présentation d'un rapport annuel du Gouvernement, comme le demande l'amendement CL692, trouve plus facilement grâce à nos yeux qu'un retour à des procédures qui n'ont plus cours.

*Les amendements CL753, CL51 et CL22 sont retirés.*

*La Commission adopte l'amendement CL692. L'article 16 ter est ainsi rédigé.*

*Elle examine ensuite les amendements CL752 et CL754 de M. Sylvain Wasserman.*

**M. Sylvain Wasserman.** Je vais présenter ensemble les amendements CL752 et CL754 si vous le permettez. Outre les avancées majeures que nous venons d'imaginer pour la fonction publique, il paraît indispensable que les agences de l'État, les agences publiques, les

autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API) répondent aussi à une exigence de transparence. Je ne sais pas si cela peut entrer dans le cadre ouvert avec l'adoption de l'amendement CL692, mais nous militons pour que toutes ces agences, au nombre de quelque deux cents, publient la rémunération totale et les avantages de toute nature de leurs présidents, de leurs directeurs généraux ou secrétaires généraux, ainsi que le montant global des rémunérations et des avantages de toute nature versé aux dix personnes les mieux rémunérées, en précisant le nombre de femmes et d'hommes parmi ces dix plus hautes rémunérations. Il ne s'agit pas d'être créatif outre mesure mais d'appliquer ce qui existe aujourd'hui dans toute entreprise.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** En ce qui concerne l'amendement CL752, je pense que les travaux prévus autour de l'amendement CL692 répondront à votre demande. S'agissant de l'amendement CL754, je précise que les rémunérations des présidents des AAI sont déjà publiques. Je demande donc le retrait de ces amendements.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je demande le retrait de ces amendements pour des raisons identiques. Les fonctionnaires de l'État travaillant dans ces agences entreront dans le champ de l'amendement CL692. Les présidents des AAI, pour leur part, ne sont pas des fonctionnaires : ils perçoivent des indemnités, qui sont déjà publiques *via* les « jaunes budgétaires ». Il serait de bon ton de ne pas mélanger dans le même rapport des éléments de rémunération liés à l'occupation d'un emploi public et à celle d'une fonction publique donnant lieu à une indemnité, d'autant que la transparence est déjà assurée. Le Gouvernement donnera par ailleurs un avis favorable à d'autres amendements qui visent à encadrer la rémunération des présidents des AAI : nous répondrons à cette préoccupation par d'autres dispositions.

**M. Sylvain Waserman.** Dans l'attente des travaux complémentaires qui doivent avoir lieu en vue de la séance publique, je vais retirer ces deux amendements, en me réservant la liberté de les redéposer si le résultat des échanges ne permet pas d'aboutir.

*Les amendements sont retirés.*

*La Commission examine les amendements CL80 de M. Raphaël Schellenberger et CL697 de M. Guillaume Gouffier-Cha.*

**M. Raphaël Schellenberger.** Cet amendement prévoit que l'indemnité versée au président d'une AAI ou d'une API n'est pas cumulable avec une pension ou une retraite de la fonction publique. Il me paraît important d'adopter ce principe. Même si j'entends bien que l'on ne doit pas confondre indemnité et traitement, je crois qu'il faut s'interroger, en termes de déontologie, sur le cumul de la rémunération versée aux présidents de ces structures avec une retraite de la fonction publique – c'est quand même assez particulier.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis d'accord sur le principe, mais je vous demande de retirer votre amendement au profit de l'amendement CL697 de M. Gouffier-Cha qui répond au même objectif tout en me paraissant plus précis. Sinon, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. Sur la question de l'encadrement des rémunérations, je précise que le Gouvernement apportera son soutien à l'amendement CL697. D'ici à la séance, nous

souhaitons avancer vers un dispositif d'écèlement pour les présidents d'AAI qui bénéficieraient par ailleurs du versement d'une pension de retraite.

J'appelle l'attention des membres de la Commission sur une particularité. Certains souhaiteraient que l'on ne puisse pas – et l'amendement de M. Schellenberger aurait cet effet – cumuler la perception d'une indemnité liée à la présidence d'une AAI et celle d'une pension. Le Gouvernement est plus favorable à un système d'écèlement. Si l'on allait vers une interdiction stricte du cumul d'une pension de retraite et d'une indemnité, je pense que cela poserait d'autres questions pour toutes celles et tous ceux qui bénéficient aujourd'hui d'un régime d'indemnité, en particulier les élus. En l'état actuel du droit, ils peuvent, quel que soit le montant de leurs indemnités, et je sais qu'elles ne sont pas souvent comparables avec celles dont nous parlons, les cumuler avec leur droit à pension. Nous préférons un dispositif d'écèlement sur lequel nous vous proposerons de travailler.

**M. Olivier Marleix.** La rapporteure a estimé que l'amendement déposé par M. Gouffier-Cha était plus précis que celui de M. Schellenberger. Or ce n'est clairement pas le cas. L'amendement CL80, comme le ministre vient de le dire, interdit le cumul alors que l'amendement CL697 prévoit que la fixation ou la revalorisation de l'indemnité de fonction « tient compte » de la pension de retraite. Vous inventez une sorte de maximum vieillesse – un peu comme il existe un minimum vieillesse complétant les petites retraites – pour des retraités dont l'indemnité serait alors différenciée. Je n'y suis pas opposé, à titre personnel, mais le dispositif proposé par M. Schellenberger est peut-être plus radical et surtout je ne comprends pas bien ce que veut dire « tient compte » : cela manque un peu de précision, et les explications du ministre ne nous ont pas vraiment éclairés sur ce point. Dans quelle mesure tiendra-t-on compte de la pension de retraite ? Y aura-t-il une récupération sur succession ? (*Sourires*).

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Nous avons en commun de nous interroger sur cette question : comment prendre en compte le cumul entre la rémunération versée au titre de la présidence d'une AAI et la perception d'une pension de retraite, tout en gardant en tête ce que vient de dire le ministre à propos de l'impact possible sur d'autres publics, tout particulièrement les élus ? L'amendement CL697 permettrait de mettre en place un système d'écèlement plutôt que de non-cumul, ce qui nous paraît plus efficace et plus pertinent.

**M. Paul Molac.** J'ai bien compris qu'il est question des fonctionnaires. Si l'on adoptait le même dispositif pour les élus, je ne suis pas sûr que l'on en trouverait très facilement. Certains d'entre eux sont en effet à la retraite, et touchent souvent des pensions peu élevées. Si on les obligeait à choisir entre leur pension et leur indemnité de maire, qui peut représenter moins de 1 000 euros par mois, ce ne serait pas tenable. Il n'y aurait plus de maires.

**Mme Cécile Untermaier.** Ces amendements vont tout à fait dans le bon sens, et je remercie leurs auteurs. Je trouve que l'on devrait inscrire la notion d'écèlement dans le texte, car elle est importante. Cela pourrait concerner les pensions de retraite, mais aussi d'autres indemnités, versées par ailleurs. Ne nous focalisons pas uniquement sur les pensions. Raisonsons plutôt sur un tout, les indemnités et les pensions, en utilisant la notion d'écèlement, que l'on connaît bien et que l'on manie déjà pour les députés – il faut aussi la revisiter.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** C'est pour les raisons évoquées par M. Molac que le Gouvernement n'est



pas favorable à une interdiction stricte du cumul, mais plutôt à un écrêtement permettant d'écarter le risque qui a été évoqué pour celles et ceux qui perçoivent soit des petites pensions soit des petites indemnités. L'amendement de M. Gouffier-Cha prévoit qu'il faut tenir compte de la pension de retraite, ce qui renvoie à un décret : c'est l'idée de l'écrêtement. Si l'on peut introduire clairement, d'ici à la séance, cette notion dans l'article du projet de loi qui va prévoir le décret, nous y serons tout à fait favorables. Cela permettra d'atteindre la clarté attendue par les uns et par les autres.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Afin d'éclairer le débat et d'éviter que l'on mélange les questions, je tiens à préciser qu'il y a d'un côté les fonctionnaires, pour lesquels un dispositif assurant la transparence sera proposé en séance, et que, de l'autre côté, en ce qui concerne le cumul et l'écrêtement, il ne s'agit que des présidents des structures.

**M. Sylvain Waserman.** Ce que je comprends est qu'il y a aujourd'hui une exception aux règles de droit commun en matière de cumul emploi-retraite pour certaines fonctions. C'est au titre de cette exception que le Défenseur des droits, pour reprendre cet exemple cité dans la presse, peut cumuler 15 000 euros d'indemnité et 15 000 euros de retraite. C'est une exception. Pourquoi ne pas y mettre fin, tout simplement ?

**M. Raphaël Schellenberger.** Ce n'est pas une exception.

**M. Sylvain Waserman.** J'ai peut-être mal compris, mais il me semblait qu'il y avait une dérogation au droit commun en matière de cumul emploi-retraite pour certaines fonctions, notamment la participation à des activités juridictionnelles ou assimilées, ou encore à des instances consultatives ou délibératives. C'est ce que prévoit l'alinéa 3 de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires de retraite.

**M. Raphaël Schellenberger.** Ce sont des indemnités qui sont versées en l'occurrence, et non des traitements. C'est d'ailleurs tout le problème. Est-il normal que la présidence de telles structures, qui pourrait nécessiter un niveau d'indemnisation aussi élevé, *a priori*, fasse l'objet d'indemnités ? Mon amendement est certes plus strict et plus ferme, ce qui peut conduire à d'autres questions, mais il y a peut-être lieu de les poser. Quand on préside une autorité administrative indépendante ou une autorité publique indépendante, doit-on percevoir un traitement ou une indemnité ? Cela me dérange qu'on finisse par tout mélanger en pensant que l'indemnité du président d'une telle structure est identique, en tout cas juridiquement, à celle versée à un élu qui est à la tête d'un exécutif local et qu'il faut donc traiter la question d'une manière un peu particulière, afin d'éviter que l'on « sucre » la retraite d'un fonctionnaire qui deviendrait maire d'une commune de 500 habitants et toucherait 400 euros d'indemnité par mois. Je suis évidemment d'accord pour l'éviter. Le problème est que l'on est en train de mélanger des sujets complètement différents. Il faudrait, à mon sens, créer un statut différent de celui des élus locaux pour des gens qui n'en sont pas. Ils doivent bénéficier d'une indépendance et d'une autonomie par rapport au pouvoir exécutif, mais ils ne sont pas des élus. Je rappelle, au passage, que les règles de cumul pour les indemnités versées aux élus, qui existent encore, malgré la fin du cumul des mandats, ne permettront jamais d'atteindre le niveau qui est celui des présidents des autorités administratives indépendantes. Le niveau d'indemnisation d'un élu reste plafonné à 1,5 fois celui d'un parlementaire – ce que je ne remets pas en cause. On n'arrive pas, et de loin, aux 15 000 euros versés au Défenseur des droits, par exemple.

*La Commission rejette l'amendement CL80.*

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure, elle **adopte** ensuite l'amendement CL697 de M. Guillaume Gouffier-Cha. L'article 16 quater est ainsi rédigé.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL247 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Nous proposons de lutter contre les rémunérations manifestement excessives dans les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API), permises par l'usage abusif de recrutements sur contrats, en faisant en sorte que les personnes ainsi employées voient désormais leur rémunération – tant le salaire que les primes – limitée par la progression indiciaire et le montant des rémunérations variables prévues dans leur corps d'origine, les agents contractuels recrutés au sein des mêmes structures voyant, eux, leur rémunération limitée par celle des emplois équivalents dans la fonction publique.

Nous estimons en effet qu'un certain nombre d'autorités usent, et parfois même abusent, du cadre juridique dérogatoire au droit commun en recrutant largement sur contrat, comme le souligne le rapport de décembre 2017 de la Cour des comptes. Par exemple, en 2016, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) employait 382 contractuels et 16 fonctionnaires, soit 23 % de fonctionnaires en moins et 23 % de contractuels en plus par rapport à 2011.

Par ailleurs, l'usage de la position de « détachés sur contrat » est critiqué, car il permet une hausse exorbitante et indue des rémunérations des fonctionnaires – dont la Cour des comptes demande une meilleure justification et gestion –, qui sont excessivement plus avantageuses que dans les autres services publics.

C'est pourquoi nous proposons de limiter cette liberté contractuelle en bornant les rémunérations fixes et variables des fonctionnaires et contractuels recrutés par contrat dans ces institutions, afin que celles-ci ne soient pas des lieux de « contrats indûment dorés » avec des salaires démesurés comparés à leurs équivalents.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Bien évidemment, nous sommes tout à fait d'accord pour limiter les abus relevés par la Cour des comptes, c'est pourquoi le « jaune » budgétaire que j'ai évoqué tout à l'heure doit nous donner des informations précises sur la gestion des AAI et il nous appartient à nous, parlementaires, d'être particulièrement vigilants sur ce point.

Nous proposerons ultérieurement un amendement visant à ce qu'un décret vienne encadrer les pratiques, très variables d'une autorité à l'autre, relatives à la rémunération des membres des AAI.

Tel qu'il est rédigé, je crains que votre amendement soit difficile à appliquer. Je vous invite par conséquent à le retirer, et émettrai à défaut un avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis.

**Mme Danièle Obono.** Mme la rapporteure pourrait-elle me préciser en quoi notre proposition serait difficile à appliquer ?

En tout état de cause, j'insiste sur le fait que notre amendement a un double enjeu : d'une part, celui de la contractualisation, d'autre part celui de la rémunération.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Nous ne souhaitons pas remettre en cause les modalités de recrutement des agents qui travaillent au sein des AAI, notamment pour qu'elles puissent continuer à recruter au moyen de détachements.

Par ailleurs, en proposant, comme vous le faites dans votre amendement, de limiter la liberté contractuelle, vous méconnaissiez le principe d'indépendance des AAI, un principe qui fait justement leur spécificité. Pour ce qui est du décret, les notions d'encadrement et de référentiel auquel il se réfère permettent le maintien du principe d'indépendance.

Je maintiens donc la demande de retrait de cet amendement au profit d'autres dispositions que nous allons examiner dans un instant, notamment l'amendement CL696.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Maintenez-vous votre amendement, madame Obono ?

**Mme Danièle Obono.** Je le maintiens.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL755 de M. Sylvain Waserman et CL696 de M. Guillaume Gouffier-Cha.*

**M. Sylvain Waserman.** Parmi les exceptions aux règles de droit commun du cumul emploi-retraite prévues par l'article L. 86 du code des pensions, on trouve les activités entraînant la production d'œuvres de l'esprit, ainsi que la participation aux activités juridictionnelles ou assimilées, ou à des instances consultatives ou délibératives réunies en vertu d'un texte législatif ou réglementaire.

Nous estimons que cette exception, qui permet un cumul intégral des revenus tirés de la retraite et de ceux tirés de l'emploi, n'a pas lieu d'être, et proposons donc de la supprimer : tel est l'objet de l'amendement CL755.

**M. Guillaume Gouffier-Cha.** Une question s'est posée au cours des derniers mois, relative à l'encadrement des rémunérations des présidents et des cadres dirigeants au sein des autorités administratives indépendantes. Dans un rapport publié le 12 février 2018, la Cour des comptes a souligné que les rémunérations au sein de ces organismes étaient insuffisamment encadrées.

Nous inspirant des travaux de notre collègue de la commission des Finances, Stella Dupont, nous proposons avec l'amendement CL696 d'aligner le régime d'encadrement des dirigeants des AAI sur le modèle qui avait été mis en place il y a quelques années pour les établissements publics administratifs (EPA), c'est-à-dire de fixer par décret, de façon transparente, l'encadrement de ces rémunérations – une solution qui permettrait également de plafonner ces rémunérations.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis favorable à l'amendement CL696, et j'invite M. Waserman à retirer le sien.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. Les amendements CL755 et CL696 sont très proches, et ce

n'est qu'en raison d'une légère différence de rédaction que notre préférence va au second et que nous demandons le retrait du premier.

**M. Sylvain Waserman.** Sommes-nous bien d'accord sur le fait qu'il n'est pas seulement question de la rémunération, mais bien du cumul emploi-retraite ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Si c'est nécessaire pour assurer la lisibilité de la loi, nous compléterons cette disposition en vue de la séance publique, mais je vous confirme notre intention de traiter la situation du cumul emploi-retraite.

*L'amendement CL755 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL696. L'article 16 quinquies est ainsi rédigé.*

*Elle est saisie de l'amendement CL238 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** L'amendement CL238 a pour objet de lutter contre le cumul de responsabilités et les conflits d'intérêts au sein des conseils d'administration.

Pour cela, il est proposé deux séries de mesures. Il s'agit, d'une part, de retirer aux représentants d'intérêts des grandes entreprises le droit de siéger immédiatement dans des instances de régulation publiques qui régulent des domaines particulièrement importants, en instaurant un délai de carence de cinq ans, et de mettre ainsi fin à des pratiques de pantouflage qui permettent à des personnes ayant occupé des fonctions publiques de pouvoir bénéficier du carnet d'adresses qu'elles ont constitué et de l'utiliser dans le privé pour leur intérêt personnel ; d'autre part, d'interdire le cumul de plus de deux mandats dans les conseils d'administration de sociétés commerciales – ou un seul si la société est présente sur un marché réglementé – et d'imposer que seuls deux mandats successifs d'administrateurs deviennent légaux dans les établissements publics industriels et commerciaux ainsi que le secteur privé.

Cela répond à la fois à la nécessité d'une plus grande transparence et à celle d'encadrer des pratiques que nous estimons préjudiciables au service de l'intérêt général, car susceptibles d'être à l'origine de conflits d'intérêts.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Pour ce qui est du délai de carence de cinq ans que vous voulez instaurer avant que d'anciens représentants d'intérêts puissent siéger au sein d'une AAI, je vous rappelle que la loi prévoit déjà que les membres des AAI, mais aussi les dirigeants, transmettent leur déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) – cette dernière appréciant s'il existe ou non un conflit d'intérêts. Je ne crois donc pas utile de créer une telle restriction aux nominations, dont beaucoup sont d'ailleurs effectuées après avis des commissions permanentes du Parlement.

En ce qui concerne le second point, à savoir la limitation du cumul des mandats dans les sociétés commerciales, il s'agirait d'une atteinte à la liberté d'entreprendre, un principe auquel notre majorité est attachée.

La mesure que vous proposez me semble donc inutile et disproportionnée, ce qui me conduit à émettre un avis défavorable.

**M. Fabien Matras.** Comme l'a dit la rapporteure, une déclaration est faite auprès de la HATVP. Par ailleurs, chacun des membres des autorités administratives indépendantes a l'obligation de ne pas se retrouver en situation de conflit d'intérêts, ladite situation étant constitutive d'un délit pénal. Ce débat pourrait être intéressant dans le cadre de la fusion que nous évoquions hier : il conviendrait de déterminer comment répartir l'encadrement proposé pour les présidents ou les membres d'AAI.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL39 de M. Olivier Marleix.*

**M. Olivier Marleix.** L'article 432-13 du code pénal définit la prise illégale d'intérêts applicable aux fonctionnaires et aux agents publics en faisant interdiction à ces personnes d'avoir un lien d'intérêt quel qu'il soit – contrat, conseil, détention d'actions ou de participations – pendant un délai de trois ans avec une entreprise au sein de laquelle elles auraient précédemment exercé une mission de contrôle ou de surveillance, ou formulé des avis ou recommandations.

En février 2007, juste avant l'élection présidentielle – un contexte propice à l'adoption de dispositions assouplissant les obligations déontologiques, peut-être parce que les parlementaires ont alors d'autres préoccupations – une disposition de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique est venue modifier le code pénal, ce qui est déjà suspect en soi, afin de tempérer l'application de l'article 432-13. La modification apportée consistait à préciser que, pour qu'il y ait prise d'intérêts, les personnes concernées doivent avoir « effectivement exercé » les fonctions de contrôle, de surveillance ou de conseil au sein des entreprises qui les rémunéraient pour cela. Cette restriction est source de confusion car elle signifie, par exemple, qu'un directeur général du Trésor qui ne serait pas personnellement présent au conseil d'administration de la Banque publique d'investissement (BPI), mais s'y ferait représenter, pourrait ensuite passer des contrats avec un grand fonds d'investissement sans que ce soit pour autant constitutif d'une prise illégale d'intérêts.

L'amendement CL39 vise à supprimer cet assouplissement apporté à la loi en 2007. Je précise qu'en un siècle, il n'y a eu que dix cas de mise en cause de fonctionnaires ou d'élus sur le fondement de l'article 432-13 du code pénal : on ne peut donc raisonnablement considérer qu'il définit trop largement la notion de prise illégale d'intérêts.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Par cet amendement, vous proposez d'étendre le champ des personnes pouvant être condamnées pour prise illégale d'intérêts en supprimant la notion de fonctions « effectivement exercées ».

Je ne crois pas utile de remettre en cause l'équilibre qui avait été ainsi trouvé il y a dix ans, c'est pourquoi j'émetts un avis défavorable à cet amendement.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. Je précise que les juges vérifient la totalité des éléments qui leur sont soumis. Le fait que le dispositif prévu à l'article 432-13 du code pénal ne donne que rarement lieu à une procédure ne saurait donc constituer un indicateur du fait que ce dispositif est défaillant.

En tout état de cause, comme l'a dit la rapporteure, nous sommes attachés à l'équilibre trouvé en 2007, c'est pourquoi je suis moi aussi défavorable à cet amendement.

**M. Olivier Marleix.** Je vous invite, madame la rapporteure, à prendre connaissance des travaux parlementaires ayant conduit en 2007 à l'adoption de la disposition que je dénonce : vous constaterez qu'il n'y a pas véritablement eu de débat, et que c'est à la faveur d'un amendement adopté *in extremis* qu'on a cru bon de rendre service à certaines personnes en écartant pour elles le risque de prise illégale d'intérêts.

Par ailleurs, le très faible nombre de procédures engagées sur le fondement de l'article 432-13 du code pénal montre que le dispositif prévu par cet article est très insuffisant. Il n'était donc absolument pas justifié de l'affaiblir encore, comme on l'a fait il y a dix ans, en adoptant de façon subreptice une disposition permettant de considérer que, lorsque le fonctionnaire se faisait représenter lors des conseils d'administration, n'examinait pas lui-même les dossiers, ou délégait ses attributions à un sous-directeur, la prise illégale d'intérêts n'est pas constituée.

**Mme Cécile Untermaier.** J'ignorais tout de cette mesure scélérate prise en 2007 et qui, comme cela ressort des explications de M. Marleix, est venue réduire de façon maladroite et inopportune le champ de la prise illégale d'intérêts. La notion de fonction « effectivement exercée » est beaucoup trop vague, et je ne vois d'ailleurs pas en quoi le fait pour un fonctionnaire d'avoir délégué certaines de ses attributions à un subalterne suffirait à exclure la qualification de prise illégale d'intérêts.

Je suis tout à fait d'accord pour considérer qu'il convient de purifier le dispositif en revenant à la rédaction antérieure à 2007. Il reviendra ensuite au juge d'apprécier si les fonctions qu'il est reproché à une personne d'avoir exercées entraînent effectivement dans son champ de compétences.

Pour ma part, je soutiendrai cet amendement.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Les fonctions que j'ai précédemment exercées me conduisent à soutenir la position exprimée par Olivier Marleix, car je considère que nous devons revenir à plus de lisibilité et de clarté dans la définition de la prise illégale d'intérêts, en éliminant le doute qui affecte son interprétation depuis la modification intervenue en 2007. Comme vous le savez, l'interprétation du droit pénal est stricte, ce qui justifie la nécessité de revenir à une rédaction compréhensible et évidente pour tous.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** J'entends bien la suggestion de M. Marleix consistant à ce que nous examinions les travaux parlementaires ayant conduit en 2007 à l'adoption de la modification de l'article 432-13 du code pénal.

Cela dit, je confirme que nous sommes attachés à l'équilibre trouvé à l'époque dans la double définition de la prise illégale d'intérêts et du conflit d'intérêts et je maintiens l'avis défavorable à l'amendement CL39.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL42 de M. Olivier Marleix.*

**M. Olivier Marleix.** Toujours avec l'objectif de réduire, pour les personnes se rendant coupables d'une prise illégale d'intérêt, le risque d'être sanctionnées à ce titre, la loi de 2007 que j'ai évoquée précédemment a fait passer de cinq à trois ans le délai pendant lequel un fonctionnaire ne peut exercer une activité, quelle qu'elle soit – contrat, conseil,

détention d'actions – dans une entreprise dont il aurait, dans l'exercice de ses fonctions, eu le contrôle ou la surveillance, sous peine de contrevenir à l'article 432-13 du code pénal. Il semble que l'on ait voulu permettre aux personnes concernées de pouvoir retourner pantoufler au plus vite, ce qui en dit long en termes de morale publique...

Je rappelle que, quand on prend une décision au nom de l'État ou d'une collectivité, on doit la prendre en pensant uniquement à l'intérêt général, et non à l'argent qu'on va gagner en allant ensuite pantoufler au sein d'une entreprise avec laquelle on a eu des liens. Je propose par conséquent de rétablir la durée de cinq ans durant laquelle il est interdit à un fonctionnaire de retourner pantoufler au sein d'une entreprise où il a précédemment exercé des fonctions de contrôle ou de surveillance en tant que fonctionnaire.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous avons déjà eu ce débat hier, lors de l'examen de l'article 16. Dans une société où tout s'accélère, y compris la vie des entreprises et des collectivités, la durée de trois ans me semble constituer un bon équilibre, qu'il me paraît nécessaire de préserver. J'émetts donc un avis défavorable à cet amendement.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je précise que ce qui a justifié en 2007 de passer de cinq à trois ans, c'est le fait que la durée de cinq ans était la plus longue de tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la plupart d'entre eux retenant une durée d'une ou deux années, voire aucun délai.

Par ailleurs, le fait de retenir une durée trop longue pose également un problème en termes d'attractivité. Si on peut légitimement s'opposer à l'idée du pantouflage visant à gagner beaucoup d'argent, on peut également admettre qu'un certain nombre de fonctions exposées – je pense par exemple à la direction d'une administration centrale – sont rarement occupées pendant plus de trois ou quatre ans. Si on souhaite que ces fonctions au service de l'État soient occupées par des fonctionnaires du meilleur niveau, il faut donc leur permettre d'exercer ensuite dans le même secteur – celui où ils excellent – dans un délai raisonnable car, à défaut, on risque que ces postes n'attirent que des personnels en fin de carrière.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine, en discussion commune, les amendements CL786 de M. Philippe Vigier et CL242 de Mme Danièle Obono.*

**M. Paul Molac.** La probité des fonctionnaires et la confiance des citoyens dans le service public exigent que le casier judiciaire des personnes qui souhaitent intégrer la fonction publique soit vierge de toute mention incompatible avec l'exercice de leurs futures fonctions. La probité des fonctionnaires et la confiance des citoyens dans le service public des fonctionnaires exigent également que, pour devenir fonctionnaire, une personne ait satisfait à ses obligations fiscales. L'amendement CL786 vise à rendre obligatoires ces deux conditions préalables à l'obtention du statut de fonctionnaire.

**Mme Danièle Obono.** Par l'amendement CL242, nous proposons de lutter contre la corruption au sein des services publics en s'opposant aux nominations à la tête des sociétés publiques de personnes condamnées pour certains délits économiques et financiers. Cet amendement fait obligation aux représentants de l'État dans les organes délibérants des entreprises publiques ou à capitaux significativement publics de s'opposer à la nomination

aux fonctions de président ou de directeur général de toute personne condamnée ou mise en examen des chefs de crime ou de certains délits économiques ou financiers.

En amont du débat sur la loi de moralisation de la vie publique de 2017, le Gouvernement avait affirmé qu'il souhaitait « limiter les choses qui ne sont pas illégales, mais ne sont pas acceptables » et ainsi faire entrer la France « dans un nouveau monde, un monde de règles précises qui rétablissent la confiance dans les acteurs publics. »

La loi et les usages demeurent toutefois silencieux sur les nominations des présidents et directeurs généraux des entreprises publiques et des entreprises dans lesquelles l'État détient une participation significative. Notre amendement vise à pallier cette lacune.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Pour ce qui est de l'amendement CL786, je rappelle que le bulletin n° 1 comprend l'ensemble des condamnations d'une personne, y compris lorsqu'elle était mineure, et que son usage est strictement réservé à la justice. Quant au bulletin n° 2, il comprend un nombre suffisant de condamnations pour apprécier la probité du candidat à une fonction publique. Enfin, pour ce qui est des obligations fiscales, je crois que les obligations prévues par l'article 5 sont suffisantes.

Il me semble tout de même délicat d'être beaucoup plus exigeant avec les fonctionnaires qu'avec les élus en la matière. Je suis donc défavorable à cet amendement.

Pour ce qui est de l'amendement CL242, nous partageons tous votre souci de moralisation, mais nous ne pouvons écrire une interdiction aussi générale et absolue dans la loi et limiter de la sorte la capacité d'appréciation du représentant de l'État dans les sociétés publiques.

En outre, vous ne précisez pas les modalités d'information, pour le représentant de l'État, de la commission de ces crimes ou délits de la part de la personne dont la nomination est envisagée. Je suis donc également défavorable à cet amendement.

*La Commission **rejette** successivement les amendements*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL241 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, nous proposons de réformer le statut des fonctionnaires pour une meilleure neutralité de la fonction publique.

Cet amendement pose ainsi pour principe que lorsqu'un fonctionnaire a signé un engagement de servir – durant dix années pour les élèves de l'École normale supérieure ou de l'École nationale d'administration, ou pendant une durée égale au triple de sa formation dans la limite de cinq ans pour la fonction publique hospitalière –, il ne puisse être effectué une mobilité ou une disponibilité dans le secteur privé lucratif durant cette même période d'engagement à servir. Si un fonctionnaire souhaite travailler dans le secteur privé avant la fin de son engagement de servir, il devra ainsi démissionner, perdre sa qualité de fonctionnaire, et le cas échéant rembourser tout ou partie de sa formation.

Les fonctionnaires ne doivent en aucun cas pouvoir « pantoufler » dans le privé lucratif, que ce soit dans le cadre de la mobilité statutaire ou dans le cadre d'une demande de disponibilité, avant d'avoir complété leur engagement de servir l'État.



Je précise que, pour mettre fin aux pantouflages en cours, l'interdiction d'autorisation d'une mise en disponibilité dans le secteur privé pour ces fonctionnaires doit être effective dès le lendemain de la promulgation de la loi.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Aujourd'hui, le fonctionnaire soumis à une obligation de servir – par exemple durant dix ans pour l'ENA, comme vous l'avez dit, et durant huit ans pour les ingénieurs des mines – peut quitter provisoirement la fonction publique au bout de quatre ans.

S'il ne revient pas ensuite accomplir la période d'engagement qui lui reste, il devra payer la fameuse « pantoufle », c'est-à-dire les frais de scolarité. Je ne vois pas de raison de remettre en cause ces dispositions alors que nous voulons faciliter, tout en les contrôlant, les allers et retours entre le public et le privé.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je précise qu'un décret a été signé le 27 mars dernier, qui limite à cinq ans la disponibilité et oblige un fonctionnaire de retour de disponibilité à effectuer au minimum dix-huit mois dans son administration d'origine – après les quatre premières années évoquées par la rapporteure – avant de pouvoir solliciter une éventuelle nouvelle disponibilité.

Comme vous le voyez, nous avons encore renforcé l'encadrement dont bénéficiait déjà le dispositif. Je suis donc également défavorable à cet amendement.

**M. Fabien Matras.** La majorité n'est pas favorable au fait d'interdire à un agent public de quitter la fonction publique ou de bénéficier d'une mobilité, même dans le délai qui le soumettrait au paiement de la pantoufle. En revanche, Olivier Marleix et moi-même avons précédemment mis l'accent, dans notre rapport d'information de janvier 2018 sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, sur le fait qu'à l'heure actuelle, la pantoufle n'est pas systématiquement payée, ce qui constitue un vrai problème. Nous entendons y remédier en séance et, si le groupe La France insoumise est d'accord, je propose que nous travaillions ensemble à la mise au point d'une solution sur ce point.

**Mme Danièle Obono.** Nous sommes ouverts à la discussion, mais je voudrais cependant apporter une précision au sujet de notre amendement : il ne s'agit pas tant d'interdire que d'obliger à faire un choix entre le secteur public et le secteur privé. Il nous semble que, durant le laps de temps où le fonctionnaire s'engage à servir, ce choix doit devenir définitif afin que la personne concernée respecte son engagement à l'égard de la puissance publique. Pour nous, c'est du bon sens que de considérer que lorsqu'on prend un engagement, on doit le tenir jusqu'au bout, *a fortiori* quand il s'agit du service public.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement CL573 de M. Pascal Brindeau.*

**M. Pascal Brindeau.** Je propose d'encadrer le recours à la disponibilité pour convenances personnelles. La disponibilité est parfois d'office, parfois de droit, parfois subordonnée à l'intérêt du service, et vous pourrez peut-être m'opposer ce fait pour rejeter ma proposition, mais il s'agirait de ne pas accorder aux agents publics de mise en disponibilité d'une durée inférieure à une année. Dans les collectivités territoriales, pour toutes sortes de raisons – projets associatifs, projets purement personnels... –, certains agents demandent à

être placés trois mois en disponibilité, puis ils demandent plusieurs fois le renouvellement de ce placement en disponibilité, jusqu'à un an. Cela ne permet pas à l'employeur d'organiser dans de bonnes conditions leur remplacement, puisqu'un agent doit pouvoir, au terme d'une absence d'une durée inférieure à un an, retrouver le poste précis qu'il occupait. En revanche, si l'agent est absent plus d'un an, il est possible de lui donner un autre poste à son retour.

Voilà qui est plus souple du point de vue de la gestion des ressources humaines par la collectivité.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Comme vous l'avez pressenti, cher collègue, je suis défavorable à cet amendement. Nous voulons fluidifier les parcours et je ne crois pas que les mises en disponibilité désorganisent à ce point les services. Cela fonctionne bien.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je suis également défavorable à cet amendement.

Finalement, le dispositif est assez proche de celui du congé sans solde du secteur privé, et nous ne voulons pas prévoir des durées différentes selon que l'on travaille dans le privé ou le public. Par ailleurs, la mise en disponibilité pour convenances personnelles peut procéder de considérations extrêmement variées : un projet professionnel, un problème personnel ou familial, parfois la nécessité, après la naissance d'un enfant, d'attendre qu'un mode de garde soit accessible, qu'une place se libère en crèche ou qu'une assistante maternelle soit disponible. Voilà pourquoi nous ne souhaitons pas imposer une durée minimale d'un an.

**M. Pascal Brindeau.** Je comprends ces arguments, mais il s'agit parfois pour l'agent de pouvoir faire un choix sans en assumer les risques. Il se dit : « Si cela ne marche pas, je pourrai toujours réintégrer ma collectivité, et si je reviens au bout de moins d'un an je peux même retrouver mon poste ! » Cette facilité ne me paraît pas une solution très équilibrée qui ménagerait à la fois l'intérêt de l'agent et celui de l'employeur.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL782 de M. Yannick Favennec Becot.*

**M. Yannick Favennec Becot.** Cet amendement vise à ce que les fonctionnaires amenés à exercer des fonctions électives au sein d'un exécutif local ou dans le cadre d'un mandat national ou européen ne puissent demander, pour conserver leurs droits à la retraite et à l'avancement dans leur corps d'origine, à être placés en détachement. C'est une question d'équité.

Il s'agit d'éviter une forme de démocratie à deux vitesses : d'un côté, ceux qui viennent du privé ; de l'autre, ceux qui sont issus de la fonction publique. C'est en outre une demande que j'ai entendue de nombreuses fois dans le cadre du grand débat national, dans les réunions auxquelles j'ai pu participer dans ma circonscription. Cette disposition permettrait d'envoyer un message positif à nos concitoyens, qui attendent de leurs élus non seulement la transparence mais aussi le respect d'une certaine déontologie. Tel est l'esprit de cet amendement et des trois amendements suivants.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** L'indépendance des membres du Parlement à l'égard du Gouvernement s'oppose à ce que les fonctionnaires élus bénéficient d'un avancement au choix pendant leur mandat ou d'une reconstitution de leur carrière à l'issue de

leur mandat. Certes, un fonctionnaire peut être placé en position de détachement pendant la durée de son mandat, situation plus avantageuse que celle d'élus issus du secteur privé, mais cette différence s'explique par le fait que le fonctionnaire continue à servir la collectivité lorsqu'il est élu. Je ne vois pas de raison de mettre fin à cette situation.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis que Mme la rapporteure. Nous ne souhaitons pas remettre en cause l'équilibre auquel nous sommes parvenus, notamment par des modifications intervenues assez récemment, et le traitement différencié des parlementaires en matière de disponibilité ou de détachement.

**M. Olivier Marleix.** Je soutiens l'amendement de M. Favennec Becot. Dans la pratique, chaque fois qu'un fonctionnaire devenu personnalité politique fait le choix du détachement pour continuer à bénéficier d'un avancement dans son corps d'origine, cela fait scandale. Je ne vous citerai pas les noms de tous ceux qui sont concernés, mais un ami proche, pour qui j'ai beaucoup d'estime, et qui a passé assez peu de temps dans un grand corps, s'est conformé à cette nouvelle pratique qui consiste à opter pour la disponibilité pendant l'exercice de son mandat. Plus aucun élu de premier plan ne se risquerait à faire autrement. Plutôt que de laisser certains courir le risque d'être rattrapés un jour par ce genre de problème, il serait beaucoup plus sain d'imposer que ce soit la règle.

Peut-être faudrait-il être plus précis et arrêter des seuils mais nous ne parlons que de fonctionnaires dont l'engagement politique devient un jour une activité à temps plein. La solution proposée par M. Favennec Becot me paraît très sage, et elle correspond déjà à la pratique imposée par la pression de l'opinion. Mettons donc la loi en conformité avec les attentes et avec la pratique.

**Mme Cécile Untermaier.** Je croyais que la règle était déjà telle que M. Favennec Becot voudrait qu'elle soit. Nous nous sommes battus au cours du précédent quinquennat pour que les fonctionnaires élus au Parlement soient non plus en détachement mais en disponibilité. Il faut que cette règle s'impose à tout le monde politique. Ce serait un signal important, et ce n'est pas demander un grand sacrifice.

Nous sommes donc très favorables à la disposition proposée.

**M. Yannick Favennec Becot.** M. Marleix jugeait pertinent d'arrêter un seuil. Pour ma part, je pense à un seuil de 20 000 habitants.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** J'invite à la prudence, et je confirme que le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Certes, la question peut être posée, nous avons toujours un objectif de moralisation, mais, indépendamment du fond, les seuils proposés ne semblent pas pertinents. Ainsi, les fonctionnaires ne pourraient demander à être placés en détachement pour exercer un mandat de maire, sans précision. Il faudrait un seuil... mais, quand bien même nous retiendrions celui d'une population de 20 000 habitants, l'indemnité maximale se situe autour de 3 000 ou 3 500 euros, et qu'elle ne permet pas de cotiser à la sécurité sociale, ni à un régime de retraite général, ni pour l'allocation de retour à l'emploi (ARE).

Le 25 avril dernier, le Président de la République a pris l'engagement de travailler rapidement et avant les municipales sur un statut de l'élu. Je suis convaincu qu'une disposition comme celle que vous proposez s'inscrirait plus facilement dans ce débat. Nous savons par ailleurs qu'il est assez rare que des élus fassent voter par leur conseil municipal une indemnité égale à 100 % du montant maximal – ils ne veulent pas s'exposer à la vindicte populaire.

À ce stade, nous sommes favorables au maintien des équilibres auxquels nous sommes parvenus, notamment aux termes de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, avec une différence entre les parlementaires et les autres élus. Si cette question doit être abordée, ce doit vraiment être en lien avec l'engagement présidentiel sur le statut de l'élu, notamment la protection sociale de celles et ceux qui exercent des mandats locaux et qui, au contraire des parlementaires, ne bénéficient pas d'un système de protection sociale.

**M. Yannick Favennec Becot.** Monsieur le secrétaire d'État, le statut de l'élu, c'est un peu l'Arlésienne. Alors qu'on en parle depuis des années, quelle que soit la majorité en place, on ne voit jamais rien venir. J'ai bien entendu les propos du Président de la République, mais, comme saint Thomas, je ne crois que ce que je vois.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient aux amendements CL583, CL783 et CL784 de M. Yannick Favennec Becot.*

**M. Yannick Favennec Becot.** Par l'amendement CL583, je propose que les fonctionnaires démissionnent de la fonction publique lorsqu'ils sont amenés à exercer des fonctions électives au sein d'un exécutif local ou dans le cadre d'un mandat national ou européen, et qu'ils ne puissent demander à être placés en détachement, ni être mis en disponibilité. Il existe une jurisprudence en la matière : le ministre Bruno Le Maire l'a fait.

L'amendement CL783, pour sa part, impose cette démission aux seuls fonctionnaires des catégories A et B.

Enfin, l'amendement CL784 dispose que les fonctionnaires appelés à exercer des fonctions ministérielles sont d'office placés en disponibilité le temps de leurs fonctions au sein du gouvernement. Pendant cette période, leurs droits à la retraite et à l'avancement ne sont pas pris en compte. Ils réintègrent leur corps d'origine lorsqu'ils quittent le Gouvernement. Cet amendement prévoit par ailleurs le placement d'office en disponibilité des fonctionnaires de catégorie C lorsqu'ils sont amenés à exercer des fonctions au sein de l'exécutif d'un exécutif local, ou d'un mandat national ou européen ; pendant cette période, leurs droits à la retraite et à l'avancement ne sont pas pris en compte mais ils réintègrent leur corps d'origine, lorsqu'ils quittent ces fonctions ou cessent d'exercer ces mandats.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Pour les raisons déjà indiquées, je suis défavorable à ces amendements.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*Elle étudie ensuite l'amendement CL787 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** Afin de prévenir les conflits d'intérêts, je propose d'imposer aux personnes nommées par le Président de la République à des fonctions d'intérêt général l'obligation de remettre une déclaration d'intérêts aux commissions permanentes des assemblées chargées de les auditionner. Cela permettrait tout simplement à celles-ci d'être pleinement éclairées au moment de donner leur avis.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** C'est le rôle de la HATVP que de recueillir de telles déclarations. En outre, les réponses aux questionnaires que nous envoyons aux personnes sur la nomination desquelles nous devons nous prononcer sont publiques, de même que leurs auditions. Cet amendement soulevant donc un « non-sujet », j'y suis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL237 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement, qui va un peu dans le même sens que celui que nous venons d'examiner, est inspiré d'une proposition de loi déposée par la sénatrice Marie-Noëlle Lienemann pour lutter contre les conflits d'intérêts dans l'exercice de hautes responsabilités d'intérêt général, par exemple les emplois à la décision du Président de la République. C'est aussi un thème tout à fait d'actualité.

Nous proposons que les personnes concernées soient dans l'obligation de déposer une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de leur nomination et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'elles envisagent de conserver. Nous proposons aussi de leur interdire de détenir des intérêts dans une société qu'elles seraient chargées de contrôler dans le cadre de la nomination. Elles ne devraient pas non plus exercer ni avoir exercé, au cours des cinq années précédentes, des fonctions de direction au sein d'une société qu'elles seraient chargées de contrôler. Il leur serait également interdit, dans les trois années suivant la cessation de leurs fonctions, de participer aux délibérations d'une société qu'elles auraient contrôlées.

Le droit en vigueur comporte des « trous dans la raquette », qui ont pu susciter un émoi compréhensible. Nous proposons d'y remédier et d'assurer une plus grande transparence jusqu'aux plus hautes fonctions de l'État.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Toutes les personnes que vous citez figurent d'ores et déjà parmi celles énumérées dans le décret prévu à l'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983, introduit dans celle-ci par la loi 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires – cela concerne 8 000 personnes. Je vous prie donc de retirer cet amendement, satisfait ; à défaut, j'y serai défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement CL41 de M. Olivier Marleix.*

**M. Olivier Marleix.** Le sujet n'est pas sans lien avec la mission que Fabien Matras et moi-même avons conduite. Un certain nombre de professeurs de droit que nous avons auditionnés nous ont fait remarquer que l'application de la loi « Sapin II » a donné lieu assez rapidement à des dérives.

Nous avons essayé de définir ce qu'était un représentant d'intérêts, un lobbyiste. Nous hésitions. Fallait-il viser ceux dont l'« activité principale ou régulière » d'influer sur la décision publique en entrant en communication avec l'administration ? Ou fallait-il viser ceux dont c'est l'activité « principale ou accessoire » ? Le qualificatif « régulière » avait été retenu. N'étaient censées sortir du champ des règles applicables aux représentants d'intérêts ainsi définis que très peu d'exceptions – dont les associations d'élus faisaient partie.

Las ! Le décret pris le 9 mai 2017 a en réalité permis de faire sortir tout un tas de personnes du champ d'application de la loi et de leur permettre d'exercer des activités de lobbying à temps partiel. Dès lors que l'activité n'a pas un caractère régulier, c'est-à-dire si vous ne vous y livrez que trois ou quatre fois par an, ou moins de la moitié de votre temps, vous avez le droit de faire du lobbying, d'influer sur l'administration, sans que l'on puisse vous opposer les dispositions de la loi « Sapin II », notamment les obligations relatives au répertoire des représentants d'intérêt.

Ce n'était évidemment pas l'intention du législateur et ce *lobbying* pose aujourd'hui problème. Lorsque je présidais la commission d'enquête sur les décisions de l'État en matière de politique industrielle, les représentants d'une grande banque d'affaires m'ont dit que, même s'ils avaient des contacts avec les pouvoirs publics, ils ne faisaient cela qu'à temps partiel, moyennant quoi ces obligations relatives à la transparence de la vie publique ne les concernaient pas.

Il nous faut rédiger plus explicitement ces dispositions. Un représentant d'intérêts, c'est une personne qui se livre à cette activité à titre principal ou accessoire ; même si elle ne le fait que quelques fois dans l'année, elle doit être soumise aux obligations édictées par la loi « Sapin II ». Tel est le sens de cet amendement.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** La définition retenue à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 est suffisamment large et englobante. Le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP comprend aujourd'hui plus de 1 300 organismes représentants d'intérêts. Il me semble que nous pouvons nous en satisfaire.

Je suis défavorable à cet amendement.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Je soutiens encore une fois l'amendement de mon collègue Marleix. Cette limitation n'est pas compréhensible. Même si vous ne rencontrez les pouvoirs publics que deux ou trois par an, votre influence peut être très forte. Sylvain Wasserman me faisait observer qu'on limite évidemment le nombre de contacts que l'on peut avoir avec les personnes que l'on doit influencer, et l'influence n'est pas proportionnelle au nombre de rencontres avec un décideur.

Les dispositions en vigueur posent problème. Nous devrions les rédiger autrement, de manière à englober des situations de conflit d'intérêts évidentes.

**M. Olivier Marleix.** C'est vraiment un sujet important. La loi « Sapin II » honore l'Assemblée nationale. À l'époque, la question avait donné lieu à un assez long débat juridique. Nous avons passé une journée entière – Mme Untermaier était présente – à définir la notion de représentant d'intérêts.

Le législateur prend soin de préciser de manière très stricte qui il entend exonérer des obligations édictées – ce sont notamment les associations d'élus, les associations à but culturel,

les organisations syndicales – et, subrepticement, à la faveur d’une formulation un peu ambiguë, un décret... Soyons clairs : la banque d’affaires qui veut influencer pour obtenir du Gouvernement une décision de vente d’une grande entreprise dans le cadre d’une fusion-acquisition d’un montant quelques dizaines de milliards d’euros peut faire son *lobbying* sans être soumise à aucune obligation déclarative ! Ce n’est pas tenable.

Vous ne pouvez, madame la rapporteure, balayer le problème d’un revers de main. Nombre de spécialistes de ces sujets s’intéressent à la question. D’ici à la séance, je redéposerai cet amendement, parce qu’il faut vraiment y revenir, c’est trop important.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Chers collègues, il ne s’agit pas de balayer le problème d’un revers de main, mais, tel que votre amendement est rédigé, non seulement il s’appliquerait à l’exemple de *lobbying* bancaire que vous décrivez mais il suffirait de s’être une fois dans sa vie livré à cette activité pour être considéré comme lobbyiste toute sa vie. Je crains donc que l’amendement ne soit inopérant.

*La Commission rejette l’amendement.*

*Elle examine ensuite l’amendement CL239 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Nous proposons de lutter contre les conflits d’intérêts et les pratiques de pantouflage en interdisant aux anciens fonctionnaires ou agents publics de devenir représentants d’intérêts auprès d’institutions pour lesquelles ils ont travaillé et imposant un délai de cinq ans avant que l’exercice, dans le secteur privé, d’activités de conseil entretenant un lien direct ou indirect avec les missions de service public de leurs anciennes fonctions ne leur soit possible. Il me semble impensable que la loi puisse autoriser de telles pratiques de lobbying en tant que représentant d’intérêts privés auprès d’institutions au sein desquelles on a travaillé. Si la loi valide l’existence même d’une telle pratique, cela signifie que des intérêts privés peuvent recruter des agents bien introduits et connaissant le fonctionnement de l’institution. Cela pourrait aussi laisser penser que tout fonctionnaire peut envisager un futur passage vers le privé en tant que lobbyiste auprès de l’institution pour laquelle il travaille.

Pour prévenir les situations de conflit d’intérêts et garantir l’engagement du fonctionnaire au service de l’intérêt général, il faut encadrer de tels départs vers le secteur privé.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous avons déjà largement abordé ce sujet lors de l’examen de l’article 16 lui-même. Je ne suis pas favorable à l’édiction d’interdictions aussi générales. Les situations s’apprécient au cas par cas. Je suis donc défavorable à cet amendement.

**Mme Danièle Obono.** Excusez-moi, madame la rapporteure, mais je ne propose pas d’édicter une interdiction générale. L’amendement est assez précis et relève du bon sens : il faut passer par un petit « sas de décompression » avant de représenter des intérêts privés auprès de l’institution pour laquelle on travaille... Cela ne me semble pas si vague et, en l’occurrence, l’argument que vous avancez pour rejeter cet amendement me paraît un peu hors de propos. Nous en discuterons en séance.

*La Commission rejette l’amendement.*

*Elle en vient à l’amendement CL788 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** De nombreuses législations visent à prévenir les conflits d'intérêts dans des situations spécifiques, par exemple celles de membre de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI), de gouverneur ou sous-gouverneur de la Banque de France, de membre de la Commission de régulation de l'énergie ou de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. Avec la loi du 11 octobre 2013, des dispositions plus générales concernent les élus.

Le projet de loi soumis à notre examen concerne les fonctionnaires. Il nous semble nécessaire qu'un cadre plus général visant à prévenir les conflits d'intérêts s'applique à l'ensemble des postes sur lesquels le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce, après avis public, en application de l'article 13 de la Constitution, de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

M'inspirant du modèle retenu pour les membres de la HADOPI, je propose d'interdire la nomination par le Président de la République à des fonctions d'intérêt général de personnes qui, pendant les trois ans précédant leur nomination, auraient exercé une activité privée en lien avec ce rôle d'intérêt général.

Le II applique à ces fonctions l'interdiction déjà faite aux membres d'exécutifs et aux fonctionnaires d'avoir pendant les trois années qui suivent la cessation de leurs fonctions des intérêts privés dans des entreprises avec lesquelles ils ont eu un lien lorsqu'ils étaient en fonction.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Tout cela est déjà prévu. Les personnes que vous évoquiez entrent dans le champ de l'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 et transmettent leurs déclarations d'intérêts et de patrimoine à la HATVP. Je ne suis pas favorable à ce que l'on y ajoute une interdiction aussi générale que celle que vous proposez.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL785 de M. Philippe Vigier, CL751 de M. Sylvain Waserman et CL40 de M. Olivier Marleix.*

**M. Yannick Favennec Becot.** L'amendement CL785 porte sur un sujet que nous avons déjà abordé au cours de nos débats. Nous y reviendrons très certainement en séance publique et je le considère comme défendu, madame la présidente.

**M. Sylvain Waserman.** Nous avons déjà vu que la solution était soit l'écêtement de la rémunération, soit le droit commun pour le cumul emploi-retraite. Privilégiez-vous l'écêtement, monsieur le secrétaire d'État ?

Rappelons qu'aujourd'hui le droit commun s'applique sauf pour les activités intellectuelles relevant du code de la propriété intellectuelle, les artistes et le fameux 3° du I de l'article L. 86 du code des pensions civiles et militaires, soit la « participation aux activités juridictionnelles ou assimilées, ou à des instances consultatives ou délibératives réunies en vertu d'un texte législatif ou réglementaire ». Nous nous interrogeons sur la pertinence de conserver cette exception au droit commun dans le texte.

**M. Olivier Marleix.** Je dois dire que je ne comprends pas les raisons pour lesquelles mon amendement a été mis en discussion commune avec ces deux autres amendements relatifs au cumul emploi-retraite, car il concerne non pas les retraités mais des fonctionnaires très actifs. Subrepticement, comme c'est souvent le cas pour les arrangements avec la



déontologie ménagés pour la haute fonction publique de notre pays, on a introduit dans une loi relative à la réforme de l'apprentissage et à la formation professionnelle une disposition qui permet, de manière tout à fait étonnante, à des hauts fonctionnaires qui partent pantoufler dans le privé de bénéficier d'avantages équivalents à ceux qui sont octroyés aux fonctionnaires en détachement, autrement dit de continuer à profiter des avancements. Autrement dit, un inspecteur des finances peut travailler dans une banque d'affaires ou un conseiller d'État dans un cabinet d'avocat d'affaires comme s'il était en détachement alors qu'il est en disponibilité.

Je suis surpris que cette disposition n'ait pas été considérée comme un cavalier lors de l'examen du projet de loi. Le Conseil d'État y avait été, dans son avis, tout à fait défavorable.

Il serait sage de revenir sur cette mesure, dont personne ne s'est encore aperçu si ce n'est ceux qu'elles intéressent, avant qu'elle fasse davantage scandale dans notre pays.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Pour les deux premiers amendements, mes arguments seront les mêmes que ceux que j'ai développés précédemment : avis défavorable.

S'agissant de votre amendement, monsieur Marleix, j'aurais tendance à dire que cette disposition contribue à une plus grande fluidité des parcours entre public et privé, mais j'imagine que M. le secrétaire d'État a une réponse plus complète à vous fournir.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Monsieur Wasserman, j'ai indiqué tout à l'heure que nous étions favorables à un dispositif d'écrêtement. La nécessité de permettre le cumul, même de façon limitée, implique de conserver la dérogation. Il faut donc que cette exception puisse être maintenue. Nous travaillerons sur ce sujet ensemble.

Monsieur Marleix, je veux bien que l'on dise que certaines dispositions sont votées au Parlement subrepticement, mais, en l'occurrence, la mesure que vous visez figurait dans le projet de loi initial déposé par la ministre Muriel Pénicaud. Les commissions qui ont examiné le texte ont donc eu tout loisir de se pencher dessus. Il ne s'agit pas d'un ajout auquel le Gouvernement aurait procédé en catimini au beau milieu de la nuit.

Cette loi, promulguée le 5 septembre 2018, portait sur la liberté de choisir son avenir professionnel ; cette disposition sur les mobilités y avait donc toute sa place. Elle a donné lieu à un décret d'application, publié le 27 mars dernier, dans lequel la période de disponibilité a été ramenée de dix à cinq ans.

Pourquoi proposons-nous pendant cette durée d'aligner le dispositif de la disponibilité sur celui du détachement ?

Il y a d'abord un intérêt en termes de mobilité. Nous constatons que les agents publics qui font droit à une demande de disponibilité pour convenances personnelles pour aller vivre une aventure professionnelle dans le secteur privé ne reviennent pas ou dans des proportions très réduites dans la fonction publique, du fait notamment de l'écart salarial. Le fait de bénéficier d'un avancement de carrière, comme pour le détachement, pendant une durée de cinq ans constitue un argument supplémentaire pour favoriser leur retour et mettre à profit l'expérience qu'ils auront acquise, au service de la fonction publique.

Outre la réduction de dix ans à cinq ans, nous avons posé la règle selon laquelle le renouvellement de la disponibilité ne pourra intervenir qu'après un retour effectif de dix-huit mois dans l'administration d'origine.

Enfin, le régime de disponibilité peut être lié à l'exercice professionnel dans le secteur privé. Dans ce cas, nous avons prévu que lorsque c'est possible, les responsabilités exercées dans le secteur privé soient prises en compte dans le parcours professionnel des agents publics pour l'accès au grade et la mobilité fonctionnelle.

Il peut aussi être lié à d'autres motifs. J'en citerai deux en particulier : le congé parental après l'arrivée d'un enfant ; la mutation contrainte du conjoint. Dans ce dernier cas, le fonctionnaire qui a suivi son conjoint ne trouve pas forcément de poste public vacant. Il se met alors en disponibilité, soit qu'il cesse de travailler, soit qu'il trouve un poste dans le privé.

Il y a donc deux raisons principales qui motivent cette disposition : inciter les agents à revenir dans le secteur public pour bénéficier de leur expérience ; garantir les droits à déroulement de carrière à ceux qui ont demandé un congé pour convenances personnelles afin de concilier vie professionnelle et vie personnelle.

**M. Sylvain Waserman.** La suppression de l'exception n'empêcherait nullement de cumuler deux fonctions. La seule question est de savoir si le cumul permet d'additionner l'ensemble des deux revenus ou si ce sont les règles de droit commun qui s'imposent. À quel titre devrions-nous conserver une exception pour ces activités particulières ? Tout le monde, je le rappelle, a le droit de travailler en étant retraité, il y a simplement un mécanisme de droit commun qui limite le montant de la pension de retraite grâce à un écrêtement modulé en fonction des revenus supplémentaires.

**M. Olivier Marleix.** J'entends bien, monsieur le secrétaire d'État, que la disposition que j'évoquais a fait l'objet d'un arbitrage en haut lieu, qu'elle procède d'un choix politique assumé et qu'elle n'a pas été introduite subrepticement dans la loi. Je ne comprends d'ailleurs pas pourquoi elle n'a pas été plutôt inscrite dans un texte relatif à la fonction publique, dont les articles 108 à 110 visent clairement les mobilités professionnelles vers le privé. Donner les avantages du détachement au fonctionnaire qui va pantoufler, je trouve cela pour le moins baroque et audacieux. Une personne après dix ans passés dans le secteur privé où elle aura gagné beaucoup d'argent pourra revenir dans son corps d'origine et bénéficier d'une promotion comme conseiller d'État ou inspecteur général des finances. Cela posera un jour ou l'autre des problèmes en matière de morale publique et de déontologie.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Monsieur Waserman, j'entends vos arguments, mais nous avons besoin de cette exception. Nous allons approfondir la question.

Je rappelle, monsieur Marleix, que la durée de la disponibilité a été réduite à cinq ans. Par ailleurs, il n'existe en droit que deux motifs de disponibilité : pour créer une entreprise ; pour convenances personnelles, ce qui recouvre tant les raisons familiales que l'emploi dans une entreprise privée.

*L'amendement CL751 est retiré*

*La Commission rejette successivement les amendements CL785 et CL40.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL240 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les mesures mises en œuvre pour obtenir le remboursement du montant des traitements et indemnités perçues lors de leur scolarité par les anciens élèves de l'École normale supérieure, l'École nationale d'administration et l'École polytechnique bénéficiant d'une mise en disponibilité et n'ayant pas respecté leur engagement de rester au service de l'État pendant la durée minimale prévue par décret.

Nous savons que, par choix politique, vous refusez systématiquement tous les rapports demandés par l'opposition et que vous choisissez ceux qui vous conviennent le mieux mais il serait important d'évaluer ce type de pratiques. Elles mettent en cause le sens de l'engagement des élèves des grandes écoles, ce qui pose problème y compris en termes de finances publiques. Cela serait fort utile dans le débat actuel.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis défavorable. Je vous renvoie à l'excellent rapport sur la haute fonction publique de notre collègue sénateur Pierre-Yves Collombat.

**Mme Danièle Obono.** Je ne doute pas de l'excellence du rapport de notre collègue, mais nous formulons des demandes précises et nous n'avons pas trouvé d'informations dans la littérature existante. Nous reviendrons certainement sur ce sujet lors de l'examen du texte en séance publique.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 17 :** *Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de simplifier et moderniser diverses dispositions relatives à la protection sociale des agents publics*

*La Commission examine les amendements identiques CL121 de M. Stéphane Peu, CL258 de M. Ugo Bernalicis, CL493 de Mme Marietta Karamanli et CL 565 de M. Pascal Brindeau.*

**M. Stéphane Peu.** Nous nous opposons au recours aux ordonnances s'agissant de sujets aussi sensibles pour le fonctionnement de notre fonction publique que la protection sociale complémentaire, les mi-temps thérapeutiques, les règles applicables à l'aptitude physique lors d'un recrutement. Il nous semble nécessaire que l'Assemblée nationale puisse en débattre.

**Mme Danièle Obono.** Le recours aux ordonnances pour réformer la couverture complémentaire des agents publics est totalement inopportun. La réforme des institutions médicales et des droits en matière de santé dans la fonction publique nécessite débats et concertations au Parlement.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous nous opposons au recours aux ordonnances pour des questions essentielles qui touchent à la protection sociale complémentaire, à la santé, comme dans le présent article, ou encore à la négociation locale – article 5 – et à la formation – article 22. Dans la perspective de la réforme de notre Règlement et de la réforme constitutionnelle, il faut réaffirmer le rôle des parlementaires dans le débat démocratique.

**M. Pascal Brindeau.** Nous regrettons que des questions aussi importantes que la protection sociale complémentaire, la médecine préventive ou le reclassement ne puissent faire l'objet d'un débat parlementaire. Nous nous interrogeons sur la méthode retenue par le Gouvernement. Ce sont des questions auxquelles beaucoup d'études et de réflexions sont

consacrées, y compris dans des rapports parlementaires. En outre, nous nous étonnons que tout au long de la phase de concertation qui a duré près d'un an et demi, le parcours professionnel des agents publics n'ait pas été pris en compte dans son intégralité dans les différents versants de la fonction publique. Il faudrait savoir pourquoi.

Par ailleurs, certaines ordonnances seront prises dans un délai de douze mois ; d'autres dans un délai de quinze mois. Or pour le sixième alinéa, aucun délai n'est prévu. J'aimerais savoir pourquoi.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** L'article 17 a pour objet d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans le domaine de la protection sociale complémentaire, des instances médicales et de la médecine agréée, du temps partiel thérapeutique et du congé pour maternité ou adoption.

Le champ de l'habilitation est certes vaste mais il est suffisamment précis. Le Conseil d'État n'a rien trouvé à redire à ce titre. Beaucoup de ces sujets ont été très largement balisés dans des rapports récents émanant de différentes inspections mais aussi dans le rapport de notre collègue Marie-Pierre Rixain consacré au congé maternité. Dans d'autre cas, le Gouvernement a diligenté des missions pour élaborer des diagnostics.

Tout cela justifie pleinement le recours aux ordonnances. Avis défavorable à ces amendements de suppression.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Tant la protection sociale complémentaire que la médecine et la santé au travail sont des sujets importants. La concertation ouverte il y a plus d'un an s'est d'abord concentrée sur les quatre thèmes fixés par le Premier ministre à l'issue du Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1<sup>er</sup> février 2018. Ils ne prenaient pas en compte ces éléments mais cela ne nous a pas empêchés de travailler sur l'intégralité des parcours d'agents. Nous avons publié plusieurs décrets : sur le congé d'invalidité temporaire imputable au service pour permettre de mieux accompagner les agents ayant subi un accident du travail ; sur les périodes préparatoires au reclassement pour favoriser le maintien dans l'emploi de personnels déclarés inaptes. Par ailleurs, nous avons travaillé sur d'autres cheminements professionnels de l'ensemble des agents publics.

Avec Gérard Darmanin, nous avons demandé aux trois inspections générales de rédiger un rapport sur la protection sociale complémentaire. Il s'agissait de faire un état des lieux exhaustif de l'ensemble des situations, qui sont extrêmement hétérogènes. D'un versant à l'autre comme entre employeurs d'un même versant ou au sein d'un même employeur, il existe des différences. Nous avons aussi demandé que le rapport traite des écueils ou problèmes juridiques qui peuvent se présenter. Si nous allons vers un principe de participation obligatoire, il faut savoir si cela relèverait toujours de l'action sociale ou plutôt de la politique salariale, avec les effets que cela implique en termes de fiscalisation – le débat s'est posé dans le secteur privé. Nous avons souhaité également que soient étudiées les différentes possibilités : contrat groupe, contrat individuel, abondement labellisation. Le rapport nous sera remis prochainement et j'ai pris l'engagement qu'il serait transmis aux employeurs publics et aux partenaires sociaux ainsi qu'au Parlement.

Sur la question de la santé au travail, indépendamment de ce que j'ai déjà évoqué – j'aurais pu ajouter les dispositions de la loi du 5 septembre 2018 sur le handicap –, nous avons demandé à Charlotte Lecocq, députée du Nord qui a travaillé sur la santé au travail dans le

secteur privé, d'élargir sa réflexion au secteur public pour formuler des propositions sur la prévention des risques psychosociaux, la capacité des employeurs publics à se doter de médecins de prévention – nous savons qu'il s'agit d'un important enjeu aujourd'hui –, la réforme des instances médicales et celle des outils permettant le reclassement et l'accompagnement des agents.

Si nous avons choisi de recourir aux ordonnances, c'est parce que nous avons besoin d'un temps de concertation supplémentaire. Nous savons les uns et les autres que les textes de loi sur la fonction publique ne sont pas fréquents. C'est une façon d'avancer sur ces sujets, de donner suite à un débat sans attendre un nouveau projet de loi.

S'il y a des délais différents pour les ordonnances, c'est pour une raison simple. C'est une demande qui a été formulée tant par les employeurs publics que par les organisations syndicales. Nous avons fixé ensemble les délais qui nous semblaient les plus opportuns, thème par thème. Pour le dialogue social, tout comme pour la protection sociale, le délai est plus long, compte tenu des impacts financiers, alors que pour d'autres habilitations, nous pourrions aller plus vite.

Enfin, j'ai indiqué hier que je souhaitais travailler sur les ordonnances non seulement avec les partenaires sociaux mais aussi avec les parlementaires de manière qu'il y ait une association qui aille plus loin que la simple ratification par le Parlement. Je sais pertinemment le sentiment de dépossession qu'entraîne chez les parlementaires le recours aux ordonnances. J'ai pu l'éprouver moi-même lors des deux quinquennats précédents, particulièrement lorsque j'étais dans la majorité – 280 ordonnances ont été alors publiées.

Il est nécessaire de donner du temps supplémentaire à la concertation puis de lui conférer une traduction législative.

**Mme Marietta Karamanli.** Monsieur le secrétaire d'État, nous avons écouté avec attention les arguments que vous avez avancés. Vous évoquez votre volonté de donner plus de temps à la concertation. Mais qu'en est-il des parlementaires de l'opposition ? Ils ne sont jamais associés. La concertation serait-elle donc menée uniquement au sein de la majorité ? Vous discutez bien avec les syndicats qui ne sont pas d'accord avec vous, pourquoi ne pas faire de même avec les parlementaires qui ne sont pas de votre bord ?

**M. Pascal Brindeau.** Monsieur le secrétaire d'État, pourriez-vous me répondre au sujet de l'alinéa 6 ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Monsieur Brindeau, les ordonnances visées au sixième alinéa, qui correspondent au 5° du I, seront prises dans un délai de douze mois comme l'indique le II du même article : « Les ordonnances prévues aux 3°, 4° et 5° du I sont prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi. »

**M. Stéphane Peu.** Monsieur le secrétaire d'État, vous avez dit qu'il y aurait une consultation des parlementaires pour rédiger les ordonnances. À la suite de Marietta Karamanli, je vous demande lesquels.

Par ailleurs, conditionnez-vous la rédaction de ces ordonnances à un accord des organisations syndicales et un consensus sur leur contenu ? Ou est-ce comme pour la loi une simple consultation ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Tant Mme Karamanli que M. Peu ont posé la question de l'association des parlementaires. Je trouve que la mise en place d'un conseil de la réforme pour suivre la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) a été une bonne chose. Je suis ouvert à une association avec l'ensemble des parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

Il s'agira, monsieur Peu, de concertation et de consultation. Nous n'avons pas retenu la logique des accords majoritaires qui prévalaient pour les Accords de Bercy. Elle s'appliquera toutefois pour la conclusion du protocole d'accord sur l'égalité femmes-hommes que nous évoquerons tout à l'heure.

*La Commission rejette les amendements.*

*Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL401 et CL402 de la rapporteure.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL403 de la rapporteure.*

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Il s'agit également d'un amendement rédactionnel.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Il ne s'agit pas d'un simple amendement rédactionnel, à notre sens. La suppression des mots « et de médecine préventive » exclurait la possibilité de mutualisation des services de prévention, propre à la fonction publique d'État, avec ceux de la médecine préventive de la fonction publique territoriale. Les deux occurrences « médecine de prévention » et « médecine préventive » ont leur raison d'être : l'une relève de la FPE, l'autre de la FPT.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** En ce cas, je retire mon amendement.

*L'amendement CL403 est retiré.*

*La Commission en vient à l'examen de l'amendement CL490 de M. Boris Vallaud.*

**Mme Marietta Karamanli.** Par cet amendement, nous souhaitons préciser le contenu de l'ordonnance relative aux services de médecine de prévention et de médecine préventive, afin qu'elle garantisse l'amélioration et l'effectivité de la prise en charge de tous les agents en matière de médecine préventive.

Actuellement, la France ne compte que 4 900 médecins du travail pour assurer l'ensemble de la prise en charge des salariés du secteur privé et des agents publics et l'on peine à en recruter, du fait du manque d'attractivité de ce métier. Cet amendement vise donc à modifier la rédaction de l'alinéa 3 et à préciser qu'il faut « améliorer et rendre effective la prise en charge de tous les agents publics ». Cela doit passer par une politique volontariste de recrutement.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous partageons votre souhait d'une meilleure prise en charge des agents publics, mais la rédaction que vous proposez aurait pour effet de restreindre le champ de l'ordonnance. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

**Mme Marietta Karamanli.** Nous améliorerons cette rédaction !

*L'amendement CL490 est retiré.*

*La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL404 et CL405 de la rapporteure.*

*Elle en vient à l'examen de l'amendement CL491 de Mme Marietta Karamanli.*

**Mme Marietta Karamanli.** Cet amendement vise à préciser que l'ordonnance qui étendra les possibilités de recours au temps partiel pour raison thérapeutique pourra permettre l'octroi de ce dernier sans condition d'arrêt maladie préalable.

Cette possibilité a déjà été donnée aux assurés du régime général par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Il s'agit de l'étendre.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** C'est effectivement une bonne idée et l'étude d'impact du projet de loi fait bien référence au PLFSS : cette extension sera donc prévue par l'ordonnance. Votre amendement étant satisfait, je vous invite à le retirer.

**Mme Marietta Karamanli.** Puisque je n'ai pas vu l'ordonnance, je le maintiens.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL406 et CL407 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 17 modifié.*

*La réunion, suspendue à onze heures quarante, est reprise à onze heures cinquante.*

### **Après l'article 17**

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL599 de M. Stéphane Mazars et CL777 de M. Sacha Houlié.*

**M. Sacha Houlié.** Mon amendement est complémentaire de celui que j'ai présenté hier, et un peu plus ambitieux, puisque son objectif est que les collectivités territoriales prennent davantage en compte, dans leurs délibérations, les politiques de prévention, de santé et de protection sociale. Il propose d'intégrer à la section d'investissement du budget des collectivités les dépenses qu'elles engagent au titre de la prévention, de la santé et de la protection sociale des agents.

Parce que l'article 40 de la Constitution ne nous permet pas de proposer l'application immédiate de cette mesure, nous demandons, dans un premier temps, que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les effets économiques qu'elle aurait.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Plusieurs d'entre vous ont soulevé cette question et nous avons également été sollicités par quelques employeurs publics territoriaux, qui demandent à faire sortir des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, dont chacun sait qu'elles sont très strictement encadrées, les dépenses en matière de santé. Je crois que c'est avant tout aux collectivités de faire les bons choix en la matière et d'assumer ainsi

leurs responsabilités vis-à-vis de leurs personnels. Mais vous pouvez fort bien, en tant que parlementaires, vous saisir de cette question sans demander un rapport au Gouvernement. Avis défavorable

**M. Sacha Houlié.** J'aimerais que l'on travaille sur cette question, mais l'article 40 nous en empêche. Je retire néanmoins mon amendement.

*Les amendements sont retirés.*

*La Commission examine l'amendement CL789 de M. Philippe Vigier.*

**M. Paul Molac.** Cet amendement concerne le jour de carence. Le rapport Bérard-Oustric-Seiller relatif aux arrêts de travail a été rendu au Premier ministre le 20 février. L'une de ses recommandations phares est d'instaurer une égalité de traitement entre la fonction publique et les employeurs privés quant à l'application du jour de carence : un jour pour tous, non compensable par les institutions de prévoyance.

Aujourd'hui, les fonctionnaires sont finalement moins bien traités que les salariés du privé, puisqu'on estime que le jour de carence ne s'applique qu'à 20 % de ces derniers. Pour les 80 % restants, il est directement couvert par l'entreprise. Les fonctionnaires se voient donc appliquer des conditions plus difficiles que dans le privé. L'article 40, encore une fois, nous oblige à demander un rapport sur la question.

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

Article 18 (art. 7-1 et 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : ***Harmoniser le temps de travail dans la fonction publique territoriale***

*La Commission est saisie des amendements identiques CL118 de M. Stéphane Peu, CL259 de M. Ugo Bernalicis et CL566 de M. Pascal Brindeau.*

**M. Stéphane Peu.** C'est tout de même un beau hasard que *Le Figaro*, dont l'estime pour la fonction publique est bien connue, ait publié, la veille de la présentation de ce projet de loi en conseil des ministres, un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur le temps de travail des fonctionnaires. En réalité, personne n'est dupe et tout le monde sait bien que ce calendrier ne doit rien au hasard.

Le rapport de l'IGF a immédiatement été contesté, aussi bien pour sa méthodologie que pour les conclusions rapides qu'il proposait. Un rapport de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) sur le temps de travail des fonctionnaires – qui exclut les enseignants, parce que leur temps de travail obéit à des modes de calcul particuliers – montre que les fonctionnaires travaillent, en moyenne, 1 637 heures par an à temps complet, ce qui est supérieur à la durée légale, fixée à 1 607 heures.

Avec cet article, vous voulez imposer aux collectivités locales de revenir sur des accords qu'elles ont conclus en matière de temps de travail.

Premièrement, cela remet en cause le principe de l'autonomie de gestion des collectivités locales. Deuxièmement, si l'on entre un peu dans le détail de ces accords locaux, on s'aperçoit qu'ils ont souvent été dictés par les nécessités de l'organisation du service ou par la prise en compte de la pénibilité du travail, notamment pour certains agents de



catégorie C. Nous sommes donc farouchement opposés à la remise en cause de ces accords. Enfin, votre focalisation sur le temps de travail des fonctionnaires est une manière de les jeter en pâture à l'opinion et de décrier, encore un peu plus, la fonction publique. Malgré toutes ces campagnes de dénigrement, un sondage paru ce matin montre qu'elle reste très largement reconnue et appréciée par nos concitoyens.

Pour toutes ces raisons, nous demandons, par l'amendement CL118, la suppression de cet article.

**Mme Danièle Obono.** Notre amendement CL259 vise également à supprimer l'article 18. Celui-ci s'inscrit dans une stratégie globale du Gouvernement pour augmenter le temps de travail, comme les récentes déclarations du Président de la République l'ont confirmé. Celui-ci ne cesse en effet de répéter que les Françaises et les Français travaillent moins que leurs voisins, ce qui n'est pas vrai.

Les Françaises et les Français travaillent déjà beaucoup et produisent énormément de richesses, dans le secteur privé, mais aussi dans le service public, qui constitue un pan essentiel de l'économie, par les services et les activités productives qui y sont rattachés. Si l'on veut avoir une vraie réflexion sur la question du temps de travail, il faut commencer par prendre en compte, y compris dans la fonction publique, le problème des dérogations abusives, de la surcharge de travail qui est parfois imposée aux travailleurs et de la souffrance au travail.

Cela vaudrait mieux que vos tentatives de remise en cause du travail et de l'engagement des fonctionnaires. Sous couvert d'harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en supprimant les régimes dérogatoires antérieurs à la loi de 2001, vous cherchez en réalité à supprimer des équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT) dans la fonction publique. C'est pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

**M. Pascal Brindeau.** L'amendement CL566 vise également à supprimer l'article 18.

De deux choses l'une : ou bien le Gouvernement considère qu'il faut que les collectivités territoriales soient soumises à la règle des 1 607 heures, auquel cas il doit prendre ses responsabilités et imposer cette règle en l'inscrivant dans le marbre de la loi ; ou bien il laisse la liberté aux collectivités territoriales de déroger à cette règle, soit parce que des accords ont été conclus avant 2001, soit parce que des sujétions particulières commandent une organisation du travail différente.

La solution que vous avez choisie, qui consiste à imposer aux collectivités la renégociation des accords déjà signés et, qui plus est, dans l'année suivant le renouvellement électoral, semble difficile à envisager du point de vue du dialogue social. Que les élections entraînent un changement de majorité ou qu'elles reconduisent l'équipe sortante, dans les deux cas, il sera très difficile d'engager aussitôt, avec les organisations syndicales, une concertation sur un sujet aussi polémique.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je ne vais pas me lancer dans une discussion sur les méthodes de travail et de calcul de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

Dans la fonction publique territoriale, la règle des 1 607 heures s'applique sur la base de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 12 juillet 2001, pris en application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

L'article 7-1 précise ainsi que « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements.* »

Pour ne pas méconnaître le principe de libre administration des collectivités territoriales, les règles relatives au temps de travail sont fixées par délibération des collectivités, dans les limites applicables à la fonction publique de l'État.

Par dérogation aux règles de droit commun, le même article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit néanmoins la possibilité de maintenir des régimes de travail inférieurs à la durée légale, à la double condition qu'ils aient été mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique territoriale, et que cette dérogation ait été formalisée par une décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, après avis du comité technique.

Il ne s'agit donc pas de nier la pénibilité, les horaires atypiques ou la libre administration des collectivités locales, mais simplement de faire appliquer la loi. Les Français, en effet, ne comprennent pas les différences de traitement injustifiées. Mon avis est donc défavorable sur ces trois amendements.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je suis également défavorable à ces amendements, pour les raisons que je vais exposer.

Premièrement, la loi sur la réduction du temps de travail a autorisé, par son article 7-1, les collectivités ayant conclu des protocoles d'accord avant 2001 à les maintenir en vigueur avec une durée inférieure à 1 607 heures tant qu'ils ne seraient pas révisés. Les chambres régionales des comptes, dans les examens des comptes des collectivités auxquels elles procèdent régulièrement, pointent cette disposition et soulignent que certaines collectivités ont un temps de travail inférieur à 1 607 heures. De très nombreuses collectivités ont pris les devants et renégocié leurs protocoles pour revenir à 1 607 heures, mais d'autres ne l'ont pas fait. Nous proposons, par la loi, d'amener toutes les collectivités à délibérer sur ce sujet dans un délai d'un an à compter, non pas de la promulgation de la loi, mais du renouvellement de l'assemblée délibérante. Nous partons du principe que le travail pourra être engagé entre la promulgation du texte et le renouvellement de l'assemblée délibérante mais que ce dossier, qui est assez engageant, est plutôt un dossier de début de mandat. Nous veillerons, dans ce cadre, à ce que l'ensemble des sujétions particulières que M. Stéphane Peu a évoquées – le travail fractionné, le travail le week-end ou de nuit – soit pris en compte. Nous ne prétendons pas imposer 1 607 heures à tout le monde de manière brutale : comme dans le secteur privé, il sera tenu compte des sujétions propres à certains emplois.

Deuxièmement, certains d'entre vous ont évoqué le rapport de l'IGF sur le temps de travail qui porte, je le rappelle, sur la fonction publique d'État, alors que l'article 18 concerne

la fonction publique territoriale. Ce rapport écarte de son analyse les personnels qui ont un rythme ou un temps de travail particuliers, qu'il s'agisse des personnels en uniforme ou des enseignants : au total il porte sur 1,1 million des 2,3 millions d'agents que compte l'État. Sur ce 1,1 million, 330 000 ne travaillent pas 1 607 heures : 190 000 d'entre eux se trouvent dans cette situation parce qu'ils sont soumis à des sujétions particulières que nous ne remettons pas en cause, mais 120 000 autres agents sont dans cette situation pour des raisons qui s'expliquent moins, voire pas du tout. Le Gouvernement est évidemment prêt à faire appliquer la loi dans ses propres services, comme il demande qu'elle soit appliquée dans les collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi cette méthode.

J'ajoute que, parallèlement à ce projet de loi, nous aurons l'occasion d'ici l'année prochaine, dans le cadre réglementaire – parce que cela relève du règlement – de proposer aux représentants des employeurs et aux organisations syndicales un projet de décret pour harmoniser les autorisations spéciales d'absence en raison d'un mariage, du décès d'un proche ou de l'arrivée d'un enfant. Aujourd'hui, les règles sont extrêmement différentes d'un employeur à l'autre et nous pensons que ce serait une mesure d'équité et d'égalité que de fixer le nombre de jours d'absence spéciale auquel un agent public peut prétendre à l'occasion d'un événement familial. Avis défavorable.

**M. Olivier Marleix.** Je dois dire que le décalage entre la nature de nos débats et la question que nous devrions réellement affronter me fait un peu sourire. J'ai l'impression, tel Hibernatus, de me réveiller après vingt ans de sommeil : et, vingt ans après, la seule ambition de M. Gérald Darmanin, c'est de faire appliquer la loi « Aubry ». C'est assez stupéfiant ! Sans doute est-ce la conséquence de quelque tropisme lillois, mais ce n'est pas du tout ce qui devrait nous préoccuper... L'urgence, c'est de réduire la dépense publique en travaillant plus. Certaines collectivités locales, certains départements sont déjà revenus à un temps de travail de trente-neuf heures dans la fonction publique. On a connu des époques où le recours aux heures supplémentaires était massif et où le temps de travail pouvait aller bien au-delà de trente-cinq heures. Débattre aujourd'hui de l'application de la loi Aubry est parfaitement ubuesque.

Avec cet article, vous faites des rodomontades, vous montrez du doigt les collectivités locales – plus que l'État, d'ailleurs – pour donner l'impression que vous êtes des réformateurs mais, en réalité, vous ne réformez rien. Vous avez renoncé à réformer réellement la fonction publique, vous avez renoncé à trouver des moyens de faire travailler davantage les agents publics. Cela doit évidemment se faire dans le dialogue social en imaginant des contreparties, comme l'amélioration de la couverture des complémentaires de santé, qui est une vraie question pour les catégories C. Mais vous ne réformez rien, ni au niveau des collectivités locales, ni au niveau de l'État.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Monsieur Marleix, votre famille politique et vous-même souhaitez faire travailler les fonctionnaires trente-neuf heures. La question que je souhaite vous poser est la suivante : voulez-vous les faire travailler trente-neuf heures payées trente-cinq ou trente-neuf heures payées trente-neuf ?

**M. Olivier Marleix.** Ce que nous proposons, c'est le retour aux trente-neuf heures dans le cadre du dialogue social. Il faut qu'il y ait une concertation et que l'on propose des contreparties. Mais ne faisons pas croire aux Français que notre objectif est de faire appliquer les trente-cinq heures. Vous ne vous rendez pas compte du décalage entre ce débat et la réalité ! Vous êtes censé, monsieur le secrétaire d'État, faire partie d'un gouvernement libéral

et réformateur mais, sur ce sujet, vous ne l'êtes pas. À titre personnel, en tout cas, vous restez un parfait socialiste – et je le dis avec beaucoup de respect. Cette position idéologique me surprend davantage de la part de M. Gérard Darmanin.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Tropisme lillois pour tropisme lillois, « quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup »... (*Sourires.*)

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL408 de la rapporteure.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CL567 de M. Pascal Brindeau et CL590 de M. Yannick Favennec Becot, ainsi que les amendements identiques CL67 de M. Éric Poulliat et CL494 de Mme Marietta Karamanli.*

**M. Pascal Brindeau.** L'amendement CL567 vise à accorder un délai plus long aux collectivités locales pour renégocier les accords sur le temps de travail : nous proposons de leur laisser deux ans à compter du renouvellement général des assemblées délibérantes. Ce délai paraît plus sain du point de vue du dialogue social. Vous nous avez dit, monsieur le secrétaire d'État, que les collectivités pourront mettre à profit le temps qui s'écoulera entre la promulgation de la loi et les élections municipales pour commencer à travailler sur cette question. Cette approche me paraît très théorique : vous savez très bien, pour avoir été un élu local, que plus on s'approche de l'échéance municipale, moins on est tenté d'ouvrir des dossiers explosifs, particulièrement avec les partenaires sociaux.

**M. Yannick Favennec Becot.** Dans le même esprit que l'amendement précédent, notre amendement CL590 propose de fixer ce délai à dix-huit mois. C'est une mesure de prudence vis-à-vis des nouvelles équipes qui arriveront l'année prochaine dans les mairies : ce délai d'un an risque d'être trop court et de les mettre dans une situation difficile.

**M. Éric Poulliat.** Comme cela a déjà été dit, le délai d'un an accordé aux collectivités en vue de l'harmonisation du temps de travail à 1 607 heures paraît trop court pour permettre aux nouvelles équipes élues de négocier dans de bonnes conditions de nouveaux accords en matière de temps de travail. De plus, les nouveaux régimes de temps de travail, qui seront susceptibles d'avoir un impact budgétaire et comptable, ne peuvent pas entrer en application à n'importe quelle date de l'année.

C'est pourquoi l'amendement CL67 prévoit, d'une part d'allonger à dix-huit mois le délai laissé aux collectivités après les renouvellements généraux de leurs assemblées pour définir de nouvelles règles relatives au temps de travail, d'autre part de différer l'application de ces nouvelles règles, dans tous les cas, au 1<sup>er</sup> janvier qui suivra leur adoption, afin d'aligner les calendriers budgétaires avec le dialogue social.

**Mme Marietta Karamanli.** Mon analyse est exactement la même que celle de M. Éric Poulliat : un délai plus long introduirait un peu de souplesse. Les collectivités qui seront prêtes pourront appliquer les nouveaux accords dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, mais un délai supplémentaire de six mois pourra, dans certains cas, faciliter la discussion et la préparation de cette mesure. Tel est l'objet de l'amendement CL494.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** À ce stade, je souhaite que l'on en reste à la rédaction du texte. Avis défavorable sur les trois amendements.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. Je précise qu'entre la promulgation de la loi et le renouvellement, plusieurs mois s'écouleront, qui pourront être consacrés à la préparation de cette mesure. Et l'année qui suivra l'élection nous semble être un délai suffisant.

**M. Pascal Brindeau.** Et si les collectivités ne délibèrent pas dans l'année qui suit, que se passera-t-il ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Elles seront dans l'illégalité.

*La Commission rejette successivement les amendements.*

*En conséquence, les amendements identiques CL68 de M. Eric Poulliat et CL868 de Mme Marietta Karamanli tombent.*

*La Commission examine l'amendement CL772 de M. Denis Masségli.*

**Mme Danielle Brulebois.** L'obligation de renégocier les accords locaux sur le temps de travail conclus antérieurement à l'adoption de la norme des 1 607 heures annuelles dans l'année qui suit le renouvellement des exécutifs fait l'impasse sur les raisons qui ont prévalu à la négociation de tels accords. Je songe à la pénibilité et aux sujétions particulières de certains emplois dans les collectivités et établissements publics locaux, tels que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou les services ouverts en continu, y compris la nuit et le week-end. Je songe également aux faibles marges de manœuvre financières et statutaires pour compenser la disponibilité et la souplesse en cas d'aléa, d'urgence ou d'événement exceptionnel.

Le temps de travail doit être réduit en tenant compte de la pénibilité pour préserver la santé des agents, comme c'est fort heureusement le cas depuis 2002 dans la fonction publique hospitalière. Cet amendement prévoit d'appliquer la définition du temps de travail qui figure dans le code du travail, à savoir trente-cinq heures par semaine, et de le réduire en cas de pénibilité et d'horaires atypiques.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet amendement me semble trop prescriptif. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 18 modifié.*

### **Après l'article 18**

*La Commission examine l'amendement 283 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, issu d'une sollicitation de la CGT, nous proposons de mettre fin à l'inégalité de traitement constatée entre les agents des différents versants de la fonction publique et de mettre la France en conformité avec la charte européenne des droits sociaux en matière de droit à la grève.

Il s'agit de réinstaurer dans la fonction publique de l'État, les dispositions de l'article 2 de la loi du 19 octobre 1982, introduisant la possibilité de grève de courte durée au cours de la journée. Cette mesure permettrait en outre une meilleure ouverture des services publics aux usagers.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous ne partageons pas du tout ce souhait d'instaurer le droit de grève de courte durée dans la fonction publique d'État. Avis défavorable.

**Mme Danièle Obono.** Nous aurons la discussion en séance mais vous n'avez rien dit, madame la rapporteure. Nous vous relancerons sur le sujet en séance mais votre réponse est assez lamentable : défavorable parce que vous n'êtes pas d'accord et puis c'est tout. Les syndicats apprécieront. Ils ont déjà vu à quel point vous avez poussé au dialogue à l'occasion de la préparation de ce projet de loi.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL495 de M. Boris Vallaud.*

**Mme Marietta Karamanli.** Nous sommes partis du constat que de nombreux agents demandaient la possibilité de faire du télétravail. Cet amendement tend à permettre aux employeurs publics d'autoriser l'agent qui en fait la demande à effectuer une période ponctuelle de télétravail, après accord du chef de service. En l'état actuel de la réglementation, les employeurs ne peuvent pas répondre à ces demandes : on ne prend en compte que le télétravail effectué de manière régulière et durable. Si nous voulons accompagner la transformation et la modernisation des services, nous devons faciliter le télétravail ponctuel qui est compatible avec certaines missions.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous avons déjà largement débattu de ce sujet hier. Nous avons adopté un amendement sur le télétravail qui renvoie aux comités sociaux. En ce qui concerne le droit à la déconnexion, nous avons renvoyé à la séance pour avoir un dispositif qui maintienne les règles des services publics régaliens, notamment en matière de sécurité. Je demande le retrait de votre amendement.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** La référence de l'amendement est la loi du 12 mars 2012 sur le télétravail effectué de manière régulière ou ponctuelle. Depuis 2017, la règle s'applique de manière inversée : l'accès au télétravail est de droit et il revient à l'employeur, public ou privé, de démontrer qu'il pose une difficulté. Les règles que nous imposons, y compris à nos propres services, font que votre demande est satisfaite depuis 2017, au moment où nous avons en quelque sorte inversé la charge de la preuve, s'agissant de l'intérêt d'avoir recours ou non au télétravail. En outre, nombre d'administrations proposent actuellement des dispositifs de télétravail et des jours flottants, ce qui caractérise la nature relativement irrégulière de la répartition, la seule limite étant la continuité du service et l'organisation qui préside à celle-ci.

**Mme Marietta Karamanli.** J'entends bien les explications de M. le secrétaire d'État mais il semble y avoir une différence entre la théorie et la pratique. Le sujet est revenu à plusieurs reprises lors des auditions. Je veux bien vous croire, monsieur le secrétaire d'État, mais la loi rencontre apparemment des difficultés d'application. Je vais donc maintenir mon amendement et nous reviendrons sur le sujet en séance pour le tirer au clair.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle passe à l'amendement CL285 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Par cet amendement, issu d'une sollicitation de la CGT, nous proposons de limiter l'interdiction du droit de grève, un droit constitutionnel.

Pour la majorité et même le secrétaire d'État, il semble que droit de grève ne soit qu'un inconvénient de plus dans la grande marche de la libération de toutes les énergies possibles. Néanmoins, nous pensons qu'il faudrait revoir les règles appliquées aux agents de l'administration pénitentiaire. Ces agents ont récemment exprimé des revendications, y compris sur un mode qui peut sembler très frontal et virulent. Une révision de la limitation du droit de grève pourrait permettre d'améliorer ces modes de revendication.

Tel est le sens de cet amendement sur lequel je suppose que la rapporteure n'aura absolument pas d'avis. Elle n'a d'avis sur rien et elle ne fait qu'exécuter ce qu'on lui demande.

**M. Jean-François Eliaou.** Oh !

**Mme Danièle Obono.** Nous le représenterons en séance afin d'interpeller au moins l'opinion publique à défaut d'avoir un avis de la majorité qui, de toute évidence, n'en a sur rien du tout.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous ne souhaitons pas revenir sur le champ du droit de grève et il n'a jusqu'alors pas été question de sujets sectoriels dans ce texte. Avis défavorable.

**Mme Danièle Obono.** Et le secrétaire d'État ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Il n'est pas obligé de donner un avis sur chaque amendement, comme vous avez pu le constater depuis deux jours.

**Mme Danièle Obono.** Il n'a pas d'avis sur la question ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Cela ne veut pas dire qu'il n'a pas d'avis, madame Obono. N'interprétez pas les pensées des uns et des autres, contentez-vous des vôtres...

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 19** (art. 12-4, 14 et 18-2 [nouveau] de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : *Fusion de centres de gestion et rapport annuel du centre national de la fonction publique territoriale au Parlement*

*La Commission examine les amendements identiques CL109 de M. Stéphane Peu et CL260 de M. Ugo Bernalicis.*

**M. Stéphane Peu.** En présentant cet amendement de suppression de l'article 19, je voudrais insister sur deux aspects qui nous préoccupent.

Après la conférence de presse du Président de la République, nous avons compris que l'heure était venue de lier l'avenir de la fonction publique à une plus grande proximité avec les territoires. La possibilité de fusion des centres départementaux de gestion à une échelle régionale est, à l'évidence, une mesure tout à fait contraire au principe de proximité. Dans certains cas, cela peut aboutir à un fort éloignement des centres de gestion et donc à une réduction des possibilités de formation pour certains fonctionnaires. Cet article nous semble aller à l'encontre de la proximité tant vantée ces derniers temps.

En outre, ces fusions ne se font pas obligatoirement à moyens constants. Au contraire, on sent une logique budgétaire de réduction des moyens.

Pour au moins ces deux raisons – accroissement de l'éloignement et réduction des moyens –, nous proposons la suppression de cet article.

**Mme Danièle Obono.** Cet article permet aux centres de gestion départementaux volontaires et situés dans la même région de fusionner, créant ainsi un centre interdépartemental de gestion qui se substituerait à eux.

Sur la base du volontariat mais sans garantie pour les usagers et les employés, le Gouvernement souhaite une nouvelle fois utiliser la recette miracle des synergies et autres formules vides de sens et surtout de vision politique, pour diminuer les emplois publics sans garantie d'amélioration du service public.

Étant donné la taille des régions actuelles, ces centres interdépartementaux pourraient avoir à traiter une surface géographique immense. Cet article ne correspond pas à la réalité du terrain auquel vous prétendez être si fortement attachés.

Pour toutes ces raisons, nous proposons sa suppression.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** La mutualisation des missions des centres de gestion se fait de façon assez hétérogène sur le territoire. Or là où ils ont mutualisé leurs missions, ils sont désormais capables de développer des expertises pointues dans certains domaines et d'offrir ainsi des services de plus grande qualité aux collectivités et à leurs agents.

Il s'agit d'aller plus loin que la simple mutualisation en rendant possible – et non pas obligatoire – la fusion, selon le modèle éprouvé des centres interdépartementaux de la région Île-de-France.

L'introduction dans la loi de cette faculté nouvelle est donc de nature à encourager les centres à s'inscrire dans une dynamique de rapprochement plus grande.

Cette proposition figurait dans le rapport sur la formation et la gestion des carrières des agents des collectivités territoriales, remis par nos collègues Jacques Savatier, député de la Vienne, et Arnaud de Belenet, sénateur de Seine-et-Marne, au Premier ministre, le 12 février dernier.

Avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** J'ajoute que l'une des premières applications de cette fusion sur la base du volontariat – la rapporteure a eu raison d'y insister –, concernera le rapprochement des deux



centres de gestion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, dans le cadre de la mise en place de la nouvelle collectivité d'Alsace.

*La Commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement CL69 de M. Éric Poulliat.*

**M. Éric Poulliat.** L'article 19 inscrit dans la loi l'obligation pour le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de remettre au Parlement un rapport annuel sur son activité et sur l'utilisation de ses ressources. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation propose que ce rapport consacre des développements spécifiques aux formations dispensées en formation initiale et continue, et en matière de déontologie.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** C'est une excellente proposition. Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CL892 de la rapporteure.*

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet amendement vise à encourager la coordination au niveau régional des centres de gestion.

Pour l'exercice de leurs missions organisées à un niveau au moins régional, les centres de gestion élaborent actuellement une charte qui désigne le centre chargé de la coordination et qui détermine les modalités d'exercice des missions gérées en commun.

Il est proposé de remplacer cette charte par un schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation.

Cette proposition, issue du rapport d'information du Sénat de juin 2018 sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale, renforce, tout en ne modifiant pas la structure actuelle du réseau des centres de gestion, la collaboration entre les centres de gestion d'un même ressort territorial.

Ainsi, ce schéma précisera quelles sont les missions exercées par le centre coordonnateur pour le compte des autres centres et les missions exercées par un ou plusieurs centres pour le compte des autres. Il définira également les moyens mis en commun pour l'exercice des missions régionalisées.

Cette proposition permet, tout en conservant la proximité des territoires, de soutenir le mouvement de mutualisation et de spécialisation des expertises et la qualité des prestations des centres de gestion.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Je suis favorable à cet amendement ainsi qu'aux amendements CL890 et CL891 de la rapporteure. En application des propositions du rapport Savatier-Belenet, ils contribuent à mieux structurer les centres de gestion au niveau régional et à les mettre dans une relation contractualisée ou conventionnelle avec les délégations régionales du CNFPT. De cette façon, ils favorisent la création de trois têtes de pont matière fonction publique : l'agence régionale de santé (ARS) pour la fonction publique hospitalière, des plateformes régionales de ressources humaines pour l'État, et le binôme CNFPT-centres de gestion à l'échelle de chaque région.

**M. Pascal Brindeau.** Mon intervention va apparaître un peu comme une discussion générale sur le sujet du CNFPT et des centres de gestion. Si je comprends la logique de mutualisation et de regroupement des centres de gestion, je trouve que c'est presque un acte manqué. Le projet pourrait être plus ambitieux en matière de rapprochement. Les missions du CNFPT et des centres de gestion peuvent se chevaucher. Dans un rapport, l'Inspection générale des finances avait envisagé la fusion en un même établissement public. C'était une hypothèse parmi d'autres pour éviter que certaines de ces missions soient parfois presque concurrentielles. Il est faux d'imaginer que le CNFPT ne s'occupe que de formation et les centres de gestion seulement de la gestion des carrières des fonctionnaires publics territoriaux. Certaines missions sont communes. Elles ont parfois été retissées un peu dans un texte de 2017.

Je n'ai pas eu le temps de rédiger des amendements sur le sujet avant l'examen en Commission mais je le ferai sans doute pour la séance. Il est important que nous ayons un débat sur cette logique de mutualisation et sur la création éventuelle d'un grand établissement public unique pour gérer la totalité du parcours professionnel des agents publics territoriaux.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** En prévoyant une convention de répartition des compétences et l'articulation des compléments entre le CNFPT et les centres de gestion, région par région, l'amendement CL891 de la rapporteure contribue à l'atteinte de votre objectif. Il permet une adaptation au niveau de chaque région, en fonction de la taille et des problématiques d'emploi des territoires.

Quant au rapport de l'Inspection générale des finances, il écarte le principe de la fusion en tant que telle, pour des raisons de coût et d'organisation. En caricaturant un peu, les centres de gestion, au niveau départemental, ressemblent à un syndicat d'élus administrant un service à destination des collectivités, alors que le CNFPT est organisé de manière paritaire avec un établissement public national. La fusion de deux modèles aussi différents serait à la fois longue, complexe et coûteuse. Le mieux risque d'être l'ennemi du bien. La clarification région par région, proposée par l'amendement CL891, nous paraît plus opportune.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL890 de la rapporteure.*

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Toujours dans la même logique de régionalisation, cet amendement vise à introduire l'obligation pour le centre de gestion coordonnateur à un niveau au moins régional de conventionner avec le CNFPT, afin d'articuler leurs actions territoriales.

Sont plus particulièrement visés par ces conventions : le domaine de l'organisation des concours et des examens professionnels mis en œuvre par les centres de gestion pour les catégories A, B et C et par le CNFPT pour la catégorie « A+ » ; la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi ; le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes ; le domaine relatif à l'emploi territorial.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL891 de la rapporteure.*

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Toujours selon la même logique, cet amendement vise à compléter la liste des missions qui peuvent être confiées aux centres de gestion au niveau régional.

Cet élargissement correspond à des missions qui peuvent être exercées à un niveau régional car faisant appel à une expertise assez pointue et qui ne nécessite pas une proximité départementale.

On y trouve notamment, nous en avons longuement parlé, une mission d'appui aux référents déontologues.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL791 de M. Philippe Vigier.*

**M. Yannick Favennec Becot.** Un centre de gestion de département, c'est un centre de ressources essentiel pour les collectivités. Permettre sa fusion avec un centre de gestion d'un département limitrophe ou en un centre interdépartemental unique compétent sur les territoires des centres de gestion auxquels il se substitue, revient à isoler davantage les collectivités et à fragiliser la fonction publique territoriale. Le caractère volontaire de cette fusion ne change rien au risque qui existe pour les collectivités territoriales et pour la fonction publique territoriale. Pour nous, membres du groupe Libertés et Territoires, la proximité est source d'efficacité. C'est pourquoi nous proposons la suppression de cette mesure.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** La fusion n'est jamais une obligation mais elle me semble indispensable pour disposer d'expertises plus pointues et rendre ainsi un meilleur service aux collectivités, notamment aux plus petites. C'est tout le sens de cet article et de ce que nous venons d'adopter. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte l'amendement rédactionnel CL409 de la rapporteure.*

*Puis elle adopte l'article 19 modifié.*

**Article 20** (art. 4, 6, 19 et 79 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière) : *Simplification de certaines mesures relatives à la gestion des emplois de la fonction publique hospitalière*

*La Commission est saisie de l'amendement CL261 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** C'est un amendement de suppression car nous nous opposons à la mise en concurrence des hôpitaux à travers une contractualisation et une gestion déconcentrée des fonctionnaires hospitaliers.

Cet article 20 prévoit la possibilité de recruter par contrat pour les emplois supérieurs hospitaliers, qui n'ont pas obligation d'être organisés en corps, ce qui ouvre la voie à la fin de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) pour que les emplois supérieurs hospitaliers soient occupés par des contractuels chasseurs de coûts.

Il prévoit aussi la déconcentration de la gestion des corps et emplois autres que ceux des personnels de direction et des directeurs et directrices de soin, permettant au gestionnaire

d'un établissement de recruter et gérer les praticiens hospitaliers de manière très libre car même les mutations n'auront plus besoin de passer par le niveau central, avec le risque inhérent de ne plus avoir une bonne répartition sur le territoire selon les besoins.

Nous estimons qu'une gestion nationale est une garantie d'égalité et de bonne affectation sur le territoire national. Cette gestion de plus en plus liée aux établissements met en concurrence les établissements de santé et ne garantit pas une bonne allocation sur le territoire national, alors qu'il existe des difficultés de recrutement dans des déserts médicaux et que le secteur hospitalier est mobilisé depuis plusieurs mois sur ces difficultés que vous allez accentuer avec cet article.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous avons déjà longuement débattu de la contractualisation lors de l'examen de l'article 7.

Il s'agit ici d'en assurer la bonne application dans la fonction publique hospitalière. Ce sont ainsi 81 emplois, actuellement dévolus à des directeurs d'hôpital, qui seraient ouverts à des contractuels, portant le total des postes ouverts à 365 emplois.

Pour ce qui concerne le deuxième point, il s'agit de déconcentrer, dans un souci de simplification, certains actes de gestion des emplois de direction du centre national de gestion vers les établissements eux-mêmes.

La gestion des carrières de près de 5 000 directeurs nécessite en effet la production massive, chaque année, de décisions individuelles ou collectives par le centre national de gestion.

Il n'apparaît pas pertinent que des décisions sans véritable incidence sur la carrière des agents soient centralisées au niveau national.

Je ne vois donc là rien qui soit de nature à renforcer la concurrence entre les établissements de santé.

Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 20 sans modification.*

## **Après l'article 20**

*La Commission est saisie des amendements CL310 et CL311 de M. Sacha Houlié.*

**M. Sacha Houlié.** L'amendement CL311 a pour objet d'élargir la faculté ouverte aux centres hospitaliers universitaires de créer des filiales pour assurer des prestations de service qui ne sont pas les missions premières du service public hospitalier, par le biais de services publics industriels et commerciaux.

L'amendement CL310 précise le cadre d'exercice des services industriels et commerciaux pour les établissements publics de santé, en leur offrant la possibilité de recruter des personnels avec des contrats de droit privé.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Dans ce texte, nous évitons les dispositions sectorielles. L'amendement CL311 ne me semble pas être le meilleur véhicule législatif pour parler de ce sujet.

S'agissant de l'amendement CL310, les établissements de santé qui ont le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) peuvent déjà recruter selon les dispositions du code du travail.

C'est pourquoi je demande le retrait de ces amendements. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. Ce débat a eu lieu pendant la préparation ou l'examen de la loi santé. La conclusion avait à peu près la même que celle que la rapporteure propose.

**M. Sacha Houlié.** Je vais les retirer mais je tiens à apporter une précision. Il y a plusieurs établissements publics administratifs, notamment l'Agence de la biomédecine, l'Établissement français du sang (EFS) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). En leur qualité d'établissements publics administratifs, ils peuvent recruter sous des statuts de droit privé. C'était une manière d'élargir cette possibilité.

*Les amendements sont retirés.*

*La Commission examine l'amendement CL312 de M. Sacha Houlié.*

**M. Sacha Houlié.** Cet amendement tend à rendre efficace le contrôle qui s'exerce pour vérifier que les fonctionnaires hospitaliers respectent l'interdiction du cumul d'activités. Pour compléter leurs revenus, certains agents dont les revenus sont modestes, notamment quand ils ont des emplois à temps partiel subi, cherchent une autre activité, ce qui est interdit. Les établissements de santé ont des difficultés à exercer un contrôle effectif. Il est proposé qu'ils puissent demander des données à l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) pour éviter l'embauche de personnels qui ont déjà un emploi et ainsi mieux protéger leurs patients.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Ce sujet nous préoccupe tous mais, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, il y a quelques semaines, notre assemblée a déjà rejeté cette proposition qui soulève de nombreuses difficultés. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis. La proposition de M. Houlié fait écho à des réflexions menées notamment par le directeur général de l'Assistance publique Hôpitaux de Paris. L'objectif de détection des cas de fraude peut être partagé mais l'accès aux fichiers de l'URSSAF, tel que vous le proposez, nous pose des difficultés de méthode ou de traitement de données.

*La Commission rejette l'amendement.*

**TITRE IV**  
**FAVORISER LA MOBILITÉ ET ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS**  
**PROFESSIONNELLES DES AGENTS PUBLICS**

**CHAPITRE I<sup>er</sup>**  
**Formation, mobilité**

**Avant l'article 21**

*La Commission examine l'amendement CL25 de M. Olivier Marleix.*

**M. Olivier Marleix.** Parmi les réformes que vous ne faites pas, monsieur le secrétaire d'État, figure la fusion des corps. Vous prétendez simplifier la gestion de la fonction publique mais elle restera compliquée du fait de la multiplicité des quelque cinquante corps qui composent les trois versants, véritables freins à une mobilité qui serait plus naturelle si le nombre de corps était réduit.

L'amendement CL25 vise à ouvrir le débat ; il est issu de propositions figurant dans le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique rédigé par Jean-Ludovic Silicani et remis à Éric Woerth. L'idée est d'enclencher une réforme systémique – pour reprendre un terme que le Gouvernement aime employer – de la fonction publique en créant notamment des corps transversaux qui permettraient aux agents de passer plus facilement d'un versant à l'autre. En effet, votre projet de loi est paradoxal : intégrer la fonction publique de l'État sera plus facile pour un employé du secteur privé que pour un agent de la fonction publique territoriale. Cet amendement vous invite à mener une réforme plus ambitieuse.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je suis très sensible à l'objectif de cette proposition. J'espère que cette question sera abordée dans le cadre des travaux de la mission Thiriez, annoncée par le Président de la République, non seulement s'agissant de la haute fonction publique mais aussi sur le plan statutaire. Sur le fond, nos positions sont proches, monsieur Marleix, ce qui me semble être plutôt une bonne chose. J'émetts naturellement un avis défavorable à l'amendement en l'état, mais la question doit être posée.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL568 de M. Pascal Brindeau.*

**M. Pascal Brindeau.** Cet amendement invite à envisager la fonction publique de manière globale sans se cantonner aux cinq chapitres du projet de loi, dont les contours ont été définis préalablement. Il vise – c'est une proposition parmi d'autres – à rendre obligatoire la tenue d'un entretien à mi-carrière pour évaluer les souhaits, les perspectives et les besoins de formation – voire de conversion – de l'ensemble des agents et pour envisager la deuxième partie de leur carrière. Il s'agit de tenir compte de la gestion des âges de la vie dans la fonction publique et de donner aux agents des trois versants la possibilité de se projeter vers son parcours professionnel dans son ensemble. La linéarité des carrières qui prévalait encore il y a quelques années a presque disparu et n'existera évidemment plus dans les années à venir.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cette proposition est très intéressante mais elle est de portée réglementaire. Je vous propose de retirer l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** La proposition peut être partagée mais, au-delà de son caractère réglementaire, j'ai une difficulté avec la fixation de l'entretien en question à l'âge de quarante-cinq ans, car ce n'est pas forcément l'âge de la vie le plus approprié selon les carrières. Deux dispositions sont susceptibles d'atteindre votre objectif : la première consiste à supprimer la notation et à généraliser l'entretien annuel d'évaluation professionnelle. La seconde est liée à une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance ; je pressens donc les critiques dont elle pourra faire l'objet. Quoi qu'il en soit, nous avons intégré à la concertation syndicale la définition de modalités d'accès particulières à un droit à la formation renforcé – un plan investissement compétences (PIC) pour la fonction publique, en quelque sorte, même si l'analogie n'est pas adaptée – à l'intention des agents qui ont reçu la formation initiale la plus faible et qui sont les plus exposés au risque de reclassement, des agents en situation de handicap qui connaissent des difficultés particulières de maintien dans l'emploi, et des agents occupant des postes à usure professionnelle liés à la notion de pénibilité. Le fait que ces trois paramètres fassent partie du champ de la négociation nous permettra de les intégrer dans l'ordonnance avec davantage de souplesse qu'un entretien unique en milieu de carrière tel que vous le proposez. Je vous demande donc de retirer l'amendement à la faveur de ces explications.

**M. Pascal Brindeau.** J'entends cet argumentaire et je retire l'amendement. Je précise simplement que l'entretien annuel d'évaluation ne saurait être confondu avec un ou plusieurs entretiens de la sorte, quel que soit l'âge retenu. L'entretien que je propose, en effet, doit être consacré à la question de l'évolution du parcours professionnel, au reclassement le cas échéant voire au changement de service, de direction ou de versant. À mon sens, cet entretien doit naturellement se faire avec le supérieur hiérarchique direct et la direction des ressources humaines, mais aussi avec un référent extérieur capable de porter un regard objectif sur les souhaits de chaque agent.

*L'amendement est retiré.*

**Article 21** (art. 22 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 2-1 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et art. L. 6323-3 du code du travail) : *Garantir la portabilité des droits liés au compte personnel de formation en cas de mobilité entre les secteurs publics et privé*

*La Commission examine l'amendement CL262 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à supprimer l'article car nous nous opposons à la portabilité et à la monétisation des droits acquis. Ces mesures favoriseraient leur départ vers le secteur privé et une forme de régression de leur droit à la formation. La monétisation constitue selon nous un appel majeur au secteur marchand. Les salariés y seront perdants : alors qu'une heure de formation coûte entre 35 et 40 euros selon les syndicats, le Gouvernement la valorise à 15 euros. Autrement dit, les salariés en paieraient forcément une partie de leur poche.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cet article vise tout simplement à tirer les conséquences de la monétisation des droits à la formation instaurée pour les salariés par la loi du 5 septembre 2018. Pour ce faire, il ouvre la possibilité pour les agents publics de convertir en heures des droits précédemment acquis en euros au titre d'une activité privée et supprime

les références aux différents rythmes d'alimentation et plafonds du compte personnel de formation (CPF), renvoyant ses modalités d'application à un décret en Conseil d'État. Je ne vois là aucun recul des droits des agents publics. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL540 de Mme Catherine Fabre.*

**Mme Catherine Fabre.** Cet amendement vise à mettre le CPF à la main de la personne concernée afin qu'elle puisse faire valoir ses droits sans solliciter son employeur pour y accéder, y compris dans la fonction publique. Cela ne peut se faire qu'à la condition que la continuité du service fourni par l'administration soit assurée.

L'amendement obéit au principe fondamental, selon moi, de l'autonomie de l'individu en matière d'utilisation de ces droits et du CPF. Il me semble nécessaire de le conserver pour les agents publics afin d'aboutir au système le plus intégré qui soit et à des droits à la formation similaires quel que soit le statut des personnes concernées.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Je comprends vos arguments mais, dans la fonction publique, la formation s'effectue pendant le temps de service, contrairement au secteur privé. Il est donc indispensable de recueillir l'avis préalable de l'autorité hiérarchique. Avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Demande de retrait, pour les mêmes motifs. J'ajoute que les modalités de financement de la formation continue dans les trois versants de la fonction publique sont très différentes des modalités qui prévalent dans le secteur privé. Il n'existe pas de dispositif de mutualisation des fonds pour permettre à un agent public de demander un financement sans avoir à se préoccuper des moyens et des capacités de son employeur, en particulier les collectivités de petite taille. Je vous sais très attachée à ce que les agents publics, comme les salariés du secteur privé, puissent avoir accès sans frein et sans distinction à l'usage de leur CPF, mais il existe des employeurs publics de tailles différentes qui doivent eux-mêmes assurer le financement des formations tout en respectant un pilotage budgétaire dans le respect des enveloppes dont ils disposent. Vous présenterez dans un instant un autre amendement qui vise à faciliter l'accès à la formation et à tenir compte du CPF, qui me semble plus efficace que celui-ci, trop périlleux pour les employeurs publics de petite taille.

**Mme Catherine Fabre.** Soit. A ce stade, je retire l'amendement tout en espérant que le débat sur la mutualisation des fonds sera ouvert.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL410 de la rapporteure.*

*Puis elle examine l'amendement CL545 de Mme Catherine Fabre.*

**Mme Catherine Fabre.** Cet amendement, auquel M. le secrétaire d'État a fait référence à l'instant, vise à assurer l'information claire et explicite des agents publics concernant l'existence de leur CPF et la manière de l'activer et de l'utiliser. En effet, 87 % des salariés ne connaissent même pas l'existence de ce compte. De ce fait, le droit individuel à la formation est théorique et peu concret. Je propose donc que comme dans le secteur privé,



cette information soit assurée lors de l'entretien annuel. Par parallélisme des formes avec le code du travail, je propose également que cette disposition soit précisée dans la loi.

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

*Puis elle **adopte** l'article 21 **modifié**.*

**Article 22** : *Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer la formation des agents publics*

*La Commission est saisie de l'amendement CL569 de M. Pascal Brindeau.*

**M. Pascal Brindeau.** Cet amendement vise à supprimer l'article, dont l'objet est d'habiliter le Gouvernement à recourir aux ordonnances afin de légiférer sur la question de la formation, qui est centrale pour la fonction publique. Le 1° de l'article vise notamment à « *organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics* ». Je traduis : il s'agit du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion, évoqués au débat précédent. Ces questions doivent faire l'objet d'un débat parlementaire approfondi plutôt que d'être renvoyées à des ordonnances dont, de surcroît, le délai de ratification est de trois mois.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Cette habilitation est très importante pour notre majorité. Il s'agit de développer une synergie entre les écoles qui concourent à la formation des cadres des trois versants – l'ENA, l'Institut national des études territoriales (INET) et l'École des hautes études de la santé publique (EHESP) – et de renforcer ainsi une culture commune de l'encadrement au sein de la fonction publique.

Il s'agit également d'éviter les freins au changement que peut constituer la méconnaissance des différents environnements administratifs, mais aussi de faciliter les mobilités géographiques et fonctionnelles afin de diversifier les parcours professionnels et les mobilités entre les trois versants – j'y suis personnellement très attachée.

Il s'agit enfin de favoriser l'évolution professionnelle des agents les plus fragiles en leur permettant d'accéder plus facilement aux qualifications.

Le champ de l'habilitation est certes vaste, mais il est assez précis et incontournable. Avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Même avis.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL832 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** J'ai bien compris que cet article était très important pour notre majorité, et n'ai donc pas osé proposer sa suppression. Néanmoins, le CNFPT, au-delà de sa mission de formation, est la seule école du service public territorial. On a trop souvent tendance à confondre la fonction publique et le service public, comme le montrent bon nombre des débats que nous avons depuis deux jours. Alors que l'on s'interroge constamment sur le service public local et territorial qu'il faut rendre, je souhaite que les députés soient

beaucoup plus étroitement associés à la réforme de cette grande école qu'est le CNFPT, pour un service public local de qualité qui produira des effets sur la gestion des ressources humaines.

L'amendement ne vise donc pas à supprimer l'article mais à prévoir un rapport pour que nous définissions ensuite ensemble le service public local que nous souhaitons et les écoles que nous voulons établir à ces fins.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Nous disposons d'un nombre suffisant de rapports sur ce sujet, notamment de la part de nos collègues sénateurs. En outre, nous recevrons bientôt celui de la mission Thiriez à laquelle le Président de la République s'est engagé à ce que les parlementaires soient associés. À ce stade, cela me semble suffire ; il est temps de passer à l'action, comme l'a rappelé le Président de la République dans son intervention de la semaine dernière. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL833 de M. Alain Perea.*

**M. Alain Perea.** L'idée consistant à englober les trois écoles peut s'entendre, mais pourquoi ne demander un rapport qu'au CNFPT et non aux deux autres écoles ? L'amendement vise à étendre à la fonction publique d'État et à la fonction publique territoriale les demandes qui seront faites au CNFPT dans l'ordonnance.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** Avis défavorable : la fonction publique territoriale relève du champ de l'habilitation relative à la transformation de la formation, dont il est important qu'elle puisse être conçue et débattue dans les instances *ad hoc* afin que la formation soit également réformée dans ce versant de la fonction publique.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** En effet, l'ordonnance concernera les trois versants, tant en ce qui concerne la formation que le recrutement et la gestion des carrières. D'autre part, une disposition est prévue pour demander un rapport au CNFPT sur l'utilisation de ses fonds et de ses moyens. S'agissant des écoles de formation de la fonction publique d'État comme l'ENA, l'École polytechnique, les écoles nationales des douanes et d'autres – il en existe une quinzaine –, la mesure est déjà en vigueur puisque le projet de loi de finances contient systématiquement des « jaunes » budgétaires qui présentent ces rapports financiers. Il s'agit donc d'une disposition qui vise à placer l'INET au même niveau d'exigence que les autres écoles, et non à lui demander quelque chose qui ne serait pas demandé aux autres.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission se saisit des amendements CL792 et CL793 de M. Philippe Vigier.*

**M. Yannick Favennec Becot.** L'amendement CL792 vise à ajouter le renforcement de la formation des agents à l'utilisation du numérique comme levier de transformation des administrations, pour répondre tout à la fois aux enjeux de l'ouverture des données publiques et de l'accès aux services publics, mais aussi à ceux de la protection des données personnelles suite à l'entrée en vigueur du Règlement européen sur la protection des données (RGPD).

Quant à l'amendement CL793, il vise à ajouter le renforcement de la formation des agents à la maîtrise d'une langue étrangère, cette compétence devenant de plus en plus essentielle dans un environnement mondialisé, notamment européen.

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

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** Cette proposition ne relève pas du domaine législatif. Les pistes sont intéressantes, mais si la loi recensait tous les thèmes de formation des écoles, elle contiendrait une liste un peu longue. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

**M. Yannick Favennec Becot.** M. le secrétaire d'État m'a convaincu ; je retire les amendements.

*Les amendements sont retirés.*

*La Commission adopte l'article 22 sans modification.*

### **Après l'article 22**

*La Commission examine l'amendement CL609 de Mme Danielle Brulebois.*

**Mme Danielle Brulebois.** Je présente, en même temps que mon amendement CL609, les amendements CL605, CL606, CL607 et CL610, car tous les cinq visent à favoriser le développement de l'apprentissage dans la fonction publique.

À l'heure où l'apprentissage est au cœur de nos préoccupations et où le Gouvernement en a fait une priorité en relançant la mobilisation générale, il faut que l'État et les collectivités locales soient exemplaires en matière d'accompagnement des jeunes vers la vie active. En effet, comme le montrent de nombreux rapports, la fonction publique peine à s'engager dans la voie de l'apprentissage. En 2017-2018, il n'y avait que 9 480 apprentis dans la fonction publique de l'État, alors que l'objectif visé en 2012 était déjà de 10 000. Il s'agit pourtant d'un éventail de métiers important qui couvre tous les secteurs d'activité, sachant que la mission de service public existe dans tous les domaines.

Nous sommes tous souvent sollicités par des jeunes qui ne trouvent pas de maîtres de stage. Il est important de lever les freins existants afin de développer l'apprentissage dans la fonction publique. C'est pourquoi l'amendement CL609 vise à encourager les jeunes à s'engager dans la voie de l'apprentissage dans la fonction publique en tenant compte de l'ancienneté qu'ils ont acquise lors de leur formation en alternance, comme c'est le cas dans le secteur privé où l'ancienneté est prise en compte lors d'une embauche au terme de la période d'apprentissage.

**Mme Émilie Chalas, rapporteure.** La loi « égalité et citoyenneté » a déjà prévu la possibilité pour les apprentis de se porter candidats aux troisièmes concours. Il est en effet opportun de soulever la question et j'espère que les travaux à venir faciliteront l'accès des apprentis aux concours. Je vous propose donc de retirer l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics.** L'amendement CL610 est satisfait par le droit existant. D'autre part, la proposition qu'elle fait pose problème car de façon générale, la règle veut que les services pris

en compte pour ouvrir l'accès à un concours interne soient effectués dans le cadre de contrats de droit public ; or les contrats d'apprentissage sont de droit privé.

Nous travaillons sur plusieurs mesures concernant les règles d'accès à la fonction publique et au titulariat que j'ai évoquées hier. Nous souhaitons mettre en place des concours spécifiques pour les personnes formées en apprentissage afin de valoriser leur expérience professionnelle sans les renvoyer vers les concours externes, où le premier groupe d'épreuves a souvent un caractère académique. D'autre part, nous devons nous pencher sur le financement de l'apprentissage dans la fonction publique : la réforme menée dans le secteur privé avec la création d'un organisme national, France Compétences, nous oblige en quelque sorte à repenser les modalités de financement de l'apprentissage.

Je vous propose donc de retirer vos amendements tout en prenant l'engagement d'y travailler. Nous ferons tout ce que nous pourrons d'ici à la séance ; de même, tout ce qui relève du domaine réglementaire sera fait, car je partage votre attachement au recrutement et à la formation d'apprentis. Je suis moi-même un apprenti de la fonction publique, même si je ne suis pas devenu titulaire dans la foulée...

**Mme Danielle Brulebois.** Je consens à retravailler mes amendements. La question de l'apprentissage est très importante. Certaines collectivités ne recrutent que très peu d'apprentis alors que de petites entreprises privées n'employant qu'un ou deux salariés se donnent le mal d'embaucher des jeunes en apprentissage. Les freins doivent être levés.

Autre frein : les collectivités ne pourront pas embaucher car il faudra, à l'issue de leur formation, que les apprentis passent un concours de la fonction publique. Il faut créer des voies spécifiques d'apprentissage pour les étudiants.

Enfin, si l'on veut atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement et la majorité, il est indispensable de développer l'apprentissage dans la fonction publique, car ces métiers de proximité concernent tous les domaines. Les jeunes pourraient ainsi se former et s'engager dans la voie de l'apprentissage.

*L'amendement est retiré.*

*Les amendements CL605, CL606, CL607 et CL610 de Mme Danielle Brulebois sont également retirés.*

*La réunion s'achève à 13 heures 10.*



## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Pascal Brindeau, Mme Émilie Chalas, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, M. Raphaël Gauvain, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Olivier Marleix, M. Fabien Matras, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Stéphane Peu, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, Mme Laurence Vichnievsky, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - Mme Huguette Bello, M. Éric Ciotti, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, M. Jean-Luc Lagleize, M. Jean-Luc Warsmann

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Danielle Brulebois, Mme Catherine Fabre, M. Yannick Favennec Becot, Mme Laurence Gayte, M. Alain Perea, M. Éric Poulliat, M. Sylvain Waserman