

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XV^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Séances du jeudi 16 mai 2019

Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance	4513
2 ^e séance	4547
3 ^e séance	4589

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

234^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du jeudi 16 mai 2019

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. FRANCIS VERCAMER

1. Transformation de la fonction publique (p. 4515)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 4515)

Après l'article 3 (*suite*) (p. 4515)

Amendements n^{os} 1006, 460, 393

Amendement n^o 905

Mme Émilie Chalas, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

Amendements n^{os} 241, 983

Amendement n^o 663

Article 3 bis (p. 4517)

Amendement n^o 497

Article 3 ter (p. 4517)

Amendement n^o 671 rectifié

Amendement n^o 498, 499, 500, 1016, 1017 et 501

Article 3 quater (p. 4517)

Amendement n^o 502

Après l'article 3 quater (p. 4517)

Amendements n^{os} 670, 669

Article 4 (p. 4518)

M. Pascal Brindeau

Mme Hélène Vainqueur-Christophe

M. Olivier Marleix

M. Jean-Paul Lecoq

M. Pierre Dharréville

Mme Laurence Vichnievsky

M. Raphaël Schellenberger

M. Boris Vallaud

Amendements n^{os} 144, 606, 664, 948

Amendements n^{os} 79, 604

Amendement n^o 100

Amendements n^{os} 605, 603, 665, 449, 818

Amendements n^{os} 602, 65, 787, 962, 1020, 66

Amendement n^o 503

Amendements n^{os} 601, 961

Suspension et reprise de la séance (p. 4532)

Article 4 bis (p. 4532)

Amendement n^o 504

Article 4 ter (p. 4532)

Article 4 quater (p. 4532)

Amendement n^o 967

Article 5 (p. 4532)

M. Pascal Brindeau

M. Olivier Marleix

M. Pierre Dharréville

M. Hervé Saulignac

Amendements n^{os} 34, 137, 198, 247, 450, 599, 646, 666, 949

Amendements n^{os} 963, 598, 227, 667

Amendements n^{os} 146, 668

Après l'article 5 (p. 4538)

Amendements n^{os} 148, 150, 31

Avant l'article 6 (p. 4540)

Amendement n^o 597

Suspension et reprise de la séance (p. 4541)

Amendement n^o 593

Rappel au règlement (p. 4542)

M. Raphaël Schellenberger

Avant l'article 6 (*suite*) (p. 4543)

Article 6 (p. 4543)

M. Olivier Marleix

Mme Valérie Rabault

M. Ugo Bernalicis

M. Pierre Dharréville

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 4545)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. FRANCIS VERCAMER

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de transformation de la fonction publique (n° 1802, 1924).

DISCUSSION DES ARTICLES *(suite)*

M. le président. Mardi soir, l'Assemblée a poursuivi l'examen des articles du projet de loi, s'arrêtant à l'amendement n° 1006, portant article additionnel après l'article 3.

Après l'article 3 (suite)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements, n° 1006, 460, 393 et 905, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 393 et 905 sont identiques.

La parole est à M. Vincent Bru, pour soutenir l'amendement n° 1006.

M. Vincent Bru. Dans nos collectivités territoriales, la bonne gestion des ressources humaines est une condition de la bonne santé de nos services publics locaux. Pour en garantir l'efficacité, il apparaît nécessaire de renforcer la cohésion d'ensemble à travers l'établissement, dans chaque collectivité, de stratégies globales en la matière, qui soient portées au niveau politique. C'est la raison pour laquelle nous, députés du groupe MODEM et apparentés, proposons que chaque assemblée délibérante débattre, tous les deux ans, sur l'état des lieux de la stratégie de la collectivité en matière de ressources humaines. Ce débat interviendrait après une présentation préalable en comité social territorial, et s'appuierait sur le bilan social.

Cet amendement s'inscrit pleinement dans notre volonté de renforcer, entre les employeurs publics et les organisations syndicales, le rôle des instances de dialogue social dans le pilotage de la stratégie relative aux ressources humaines dans nos collectivités territoriales.

M. le président. La parole est à Mme Frédérique Lardet, pour soutenir l'amendement n° 460.

Mme Frédérique Lardet. À l'instar de celui défendu à l'instant par M. Bru, cet amendement déposé par mon collègue Éric Alauzet propose que l'assemblée délibérante consacre un temps de débats à l'état des lieux et à la stratégie de la collectivité en matière de politique de prévention, d'amélioration de la qualité de vie au travail et d'aide à l'acquisition d'une protection sociale complémentaire santé et prévoyance.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour soutenir l'amendement n° 393.

M. Jean-Paul Lecoq. Différentes études récentes soulignent, pour six agents sur dix, une dégradation croissante du bien-être au travail pour les agents des collectivités territoriales. Cette dégradation des conditions de travail s'explique par des réorganisations successives, l'accroissement de l'âge moyen des agents – 47 ans, soit sept ans de plus que l'âge moyen de l'ensemble des actifs –, la pénibilité physique des métiers exercés – 50 % des agents exercent des métiers de la filière technique –, ou encore l'exigence de continuité du service public et le contact direct avec les usagers, ce dernier étant parfois source de tensions et facteur de risques psychosociaux. On observe ainsi que les arrêts de travail dans les collectivités territoriales ont augmenté de près de 25 % en dix ans.

Dans un tel contexte, on ne peut que déplorer, une fois encore, la disparition des CHSCT – comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail –, dont les missions de prévention et d'analyse des risques professionnels s'avéraient plus que jamais essentielles pour l'ensemble des agents publics. Par ailleurs, l'aggravation de l'état de santé des agents territoriaux est d'autant plus préoccupante qu'un agent sur deux ne bénéficierait pas d'une complémentaire santé, perdant ainsi la moitié de son traitement après trois mois consécutifs d'arrêt maladie.

Au groupe GDR, nous pensons qu'obtenir la tenue, une fois tous les deux ans, d'un débat sur le sujet en assemblée délibérante, de manière que la situation des agents du service public puisse être discutée en séance publique, et que la population puisse apprécier la situation et mesurer l'état du service public de proximité, est une priorité désormais.

M. le président. L'amendement n° 905 de Mme Isabelle Valentin est défendu.

La parole est à Mme Émilie Chalas, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission.

Mme Émilie Chalas, *rapporteuse de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Je partage, bien entendu, la philosophie de l'ensemble de ces amendements. C'est précisément la raison pour laquelle nous avons voté, mardi soir, un amendement prévoyant un rapport social unique annuel au sein des trois fonctions publiques, ce qui permettra de rassembler dans un même document toutes les informations relatives à la gestion des ressources humaines d'une administration, d'une collectivité ou d'un établissement public. Conformément à l'esprit des amendements qui viennent d'être soutenus, ce rapport social unique sera présenté à l'assemblée délibérante de la collectivité après avoir été examiné par le comité social territorial.

Comme j'estime qu'il s'agit d'un enjeu de pilotage stratégique très important, j'ai proposé que ce processus soit organisé chaque année et non pas tous les deux ans, afin de renforcer la transmission d'informations et le dialogue entre toutes les parties prenantes – autorités administratives, syndicats, élus – sur ce sujet essentiel. Ainsi, durant leur mandat, les élus locaux examineront ces questions six fois et non pas trois fois seulement. Par conséquent, je pense que ces amendements sont dorénavant tous satisfaits et je sollicite leur retrait. À défaut, l'avis serait défavorable.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics*. Même avis que Mme la rapporteure puisque l'adoption, mardi soir, de son amendement permettra d'avoir le débat demandé par les auteurs de ces amendements.

J'ajoute que l'article 3 prévoit d'emblée que les lignes directrices de gestion des ressources humaines, notamment en matière de mobilité et de promotion, soient rendues publiques, tant dans leur définition que dans la détermination des critères et des barèmes qui les complèteront lorsque les collectivités en décideront.

Ces amendements me paraissant satisfaits, j'en demande le retrait, à défaut de quoi, l'avis du Gouvernement serait défavorable.

(Les amendements n° 1006 et 460 sont retirés.)

M. le président. Voulez-vous retirer le vôtre aussi, monsieur Lecoq ?

M. Jean-Paul Lecoq. Je le maintiens ! Il faut que le Parlement s'exprime !

M. Robin Reda. Même chose pour l'amendement n° 905 !
(Les amendements identiques n° 393 et 905 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n° 241.

Mme Cendra Motin. Cet amendement vise à redéfinir le cadre du télétravail dans la fonction publique, dont une étude des modalités d'exercice actuelles révèle la complexité par rapport à celles qui prévalent dans le privé : les établissements publics ou les collectivités qui n'ont pas forcément de cadre défini doivent se plier à des règlements particulière-

ment contraignants. Or le télétravail est un enjeu autant en matière de qualité de vie au travail que d'attractivité de la fonction publique et d'efficacité des services publics.

Il est proposé de formaliser, chez chaque employeur public, une charge de télétravail, de supprimer la limite actuelle de trois jours par semaine et l'obligation de deux jours travaillés dans les locaux. Bien évidemment, cet amendement ne propose pas l'ensemble des modifications nécessaires puisque beaucoup d'entre elles relèvent du domaine réglementaire, mais il fixe déjà un cadre plus souple et commun pour l'exercice du télétravail. *(Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.)*

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, *rapporteuse*. Je comprends le sens de cet amendement, qui fait d'ailleurs suite à l'extension du champ de compétences des comités sociaux aux enjeux de télétravail, que nous avons vue en début de semaine et qui a été adoptée en commission. Cependant, vous l'avez vous-même reconnu, l'encadrement du recours au télétravail relève du domaine réglementaire, en l'espèce du décret du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature. Par conséquent, c'est une demande de retrait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État*. Deux amendements du groupe La République en marche, l'un adopté en commission, l'autre en séance publique, ont permis, à l'article 3, d'étendre le champ de compétences des comités sociaux au télétravail, pour le premier, et au droit à la déconnexion, pour le second. Reste qu'un effort doit être fait pour favoriser la mise en œuvre du décret du 11 février 2016 puisque le rapport de février 2019 que vous avez évoqué montre qu'il existe encore des difficultés techniques.

Pour ce qui concerne la fonction publique d'État, nous avons adressé des instructions en ce sens. Cette question relève, madame la rapporteure l'a rappelé, du domaine réglementaire, mais aussi de la pratique des services de ressources humaines, notamment au regard de l'application du décret susmentionné. Aux termes de celui-ci, le refus opposé à une demande de télétravail doit être précédé d'un entretien et motivé, et ce refus peut donner lieu à saisine de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire. Les agents disposent donc de garanties supérieures à celles que prévoit le code du travail pour pouvoir exercer ce droit au télétravail.

En l'état du droit, votre amendement me paraît satisfait, tant par l'extension du domaine de compétences du comité social que par le décret de 2016. Cela dit, il constitue un rappel utile pour inciter le Gouvernement à veiller à la bonne application de ce dernier, et nous y travaillons. À défaut d'un retrait, l'avis serait défavorable, non pas que le Gouvernement sous-estime le sujet mais pour continuer à le faire avancer.

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin. Je remercie M. le secrétaire d'État : mon amendement avait effectivement pour but de s'assurer que le Gouvernement était sensibilisé à la problématique du télétravail et à la bonne application du décret de 2016. Je le retire.

(L'amendement n° 241 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Typhanie Degois, pour soutenir l'amendement n° 983.

Mme Typhanie Degois. Cet amendement de notre collègue Gaël le Bohec vise à offrir aux agents de la fonction publique la possibilité d'exercer en télétravail, dans des conditions encadrées, à l'instar de ce que nous avons fait pour les salariés de droit privé dans la réforme du code du travail.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Comme l'a expliqué M. le secrétaire d'État à propos de l'amendement précédent, le dispositif relève du domaine réglementaire. Demande de retrait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. C'est une demande de retrait pour les mêmes raisons que celles évoquées à propos de l'amendement de Mme Motin.

(L'amendement n° 983 est retiré.)

M. le président. L'amendement n° 663 de Mme Danièle Obono est défendu.

(L'amendement n° 663, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Article 3 bis

M. le président. L'amendement n° 497 de Mme Émilie Chalas, rapporteure, est rédactionnel.

(L'amendement n° 497, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 3 bis, amendé, est adopté.)

Article 3 ter

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 671 rectifié.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement a été suggéré par la CGT. Peut-être l'aurait-elle défendu elle-même s'il y avait une vraie discussion dans le conseil commun de la fonction publique... Il propose d'appliquer le même régime d'instances représentatives du personnel dans les agences régionales de santé – ARS – que dans le reste de la fonction publique, c'est-à-dire avec un vrai comité technique et un vrai CHSCT.

Je sais bien que cela va à l'encontre de votre logique, monsieur le secrétaire d'État, mais il y a aujourd'hui déjà énormément de dérogations aux règles communes en la matière. La CGT a suggéré une liste d'amendements pour revenir sur toutes ces dérogations applicables aux structures transformées en satellites de l'État, qui s'en sont trouvées déstructurées au regard de la représentation syndicale et plus largement du principe de la participation des agents. Si nous étions à votre place, nous replacerions toutes ces structures publiques dans le cadre d'un droit commun plus favorable à tous.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Ces amendements de la CGT ont été portés à notre connaissance. C'est sans surprise que nous donnons un avis défavorable à celui-ci, qui réorganise les instances de concertation des ARS.

La commission des lois a d'ailleurs adopté un amendement de coordination, présenté par le Gouvernement, destiné à permettre la fusion des comités d'agence et des CHSCT des ARS, et à créer les comités d'agence et des conditions de travail, dans un souci de cohérence avec la réforme globale que prévoit l'article 3 du projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Défavorable, pour les mêmes raisons.

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. C'est tout à votre honneur de niveler par le bas ! Vous vous montrez d'ailleurs cohérents avec le reste de votre texte. Cela prouve bien que les procédures dérogatoires qui existaient dans certaines administrations finiront par devenir la norme.

Vous faites le contraire de ce que nous ferions si nous étions à votre place, et j'espère que cela arrivera plus vite que prévu. *(Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.)*

(L'amendement n° 671 rectifié n'est pas adopté.)

M. le président. Les amendements n°s 498, 499, 500, 1016, 1017 et 501 de Mme Émilie Chalas, rapporteure, sont rédactionnels.

(Les amendements n°s 498, 499, 500, 1016, 1017 et 501, acceptés par le Gouvernement, sont successivement adoptés.)

(L'article 3 ter, amendé, est adopté.)

Article 3 quater

M. le président. L'amendement n° 502 de la commission est rédactionnel.

(L'amendement n° 502, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 3 quater, amendé, est adopté.)

Après l'article 3 quater

M. le président. Je suis saisi de deux amendements portant article additionnel après l'article 3 quater.

La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 670.

M. Ugo Bernalicis. À travers cet amendement qui fait partie de la série que je viens d'évoquer, nous entendons appliquer la même logique à Voies navigables de France, l'une des antennes de l'État qui ont été entièrement déstructurées.

(L'amendement n° 670, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon, pour soutenir l'amendement n° 669.

M. Jean-Hugues Ratenon. Il s'agit également d'un amendement de simplification proposé par la CGT. De nombreux organismes de droit public à caractère administratif de la fonction publique ne relèvent pas du statut général et, par conséquent, leurs employés ne bénéficient pas des mêmes droits syndicaux.

C'est le cas, en métropole, de l'Institut de France, mais aussi d'autorités administratives indépendantes ou de groupements d'intérêt public – GIP. À La Réunion, sont notamment concernés le GIP Écocité et le GIP Formation continue et insertion professionnelle.

À ce jour, aucun texte législatif n'est venu concrétiser le principe constitutionnel du droit à se syndiquer pour les milliers d'agents de ces organismes. Donner à ceux-ci le même cadre juridique permettrait également d'éviter l'empilement des textes réglementaires dérogatoires. Nous proposons donc de simplifier l'exercice syndical en donnant à ces agents publics le même statut que celui de leurs collègues.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. L'existence des statuts autonomes au sein de la fonction publique se justifie au regard de la spécificité des missions dévolues à certains établissements. Ces différences de situation expliquent la mise en œuvre de règles dérogatoires à celles prévues par le statut général. Il me paraît, par conséquent, difficile d'uniformiser de façon globale, et sans concertation avec les agents et les employeurs, les règles applicables aux instances consultatives dans tous les établissements régis par des dispositions particulières.

Des adaptations peuvent cependant être envisagées au cas par cas, ainsi qu'il en a été avec la disposition adoptée en commission, à l'initiative du Gouvernement, pour les groupements de coopération sanitaire.

J'émet donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Défavorable, pour les mêmes raisons.

(L'amendement n° 669 n'est pas adopté.)

Article 4

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. L'article 4, qui vise à réorganiser les commissions administratives paritaires – CAP –, illustre bien la philosophie qui est celle du présent texte en matière de reconfiguration du dialogue social. Nous ne la partageons pas.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avancez comme prétexte pour justifier la suppression de plusieurs prérogatives des CAP que celle-ci permettrait de simplifier les procédures et de prendre plus rapidement certaines décisions, 80 à 90 % des décisions individuelles discutées dans ces commissions étant, pour l'essentiel, validées par celles-ci. Qu'il en soit ainsi n'enlève rien au mérite qui est le leur de favoriser le dialogue social, ce qui est important !

À nouveau, nous vous le disons, la réorganisation des CAP risque de susciter, sur tous les sujets qui touchent à la carrière et aux parcours individuels, une tension plus importante

entre l'employeur public et les agents publics, car elle rendra plus difficile d'expliquer ou de justifier les décisions défavorables à leur égard, ou favorables envers certains et pas d'autres de leurs collègues, par exemple, s'agissant de mesures d'avancement.

Certes, vous indiquez que les lignes directrices de gestion seront discutées dans les comités territoriaux. Toutefois, nous regrettons que le filtre existant aujourd'hui, qui permet la compréhension et l'acceptation de la décision, qu'elle soit ou non favorable, soit supprimé. Nous jugeons que le risque est grand que se multiplient les contentieux sur les mesures individuelles d'avancement. Telle n'est pas votre opinion, mais nous verrons ce qu'il en sera en pratique.

M. le président. La parole est à Mme Hélène Vainqueur-Christophe.

Mme Hélène Vainqueur-Christophe. Avec cet article, nous assistons au démembrement des CAP. S'il est adopté, ces instances de dialogue n'examineront plus les décisions individuelles en matière de mobilité, de mutation, d'avancement et de promotion des agents.

Monsieur le secrétaire d'État, comprenez l'écho que peut avoir un tel projet dans les outre-mer où, on le sait, la question des mutations revêt, à elle seule, un caractère éminemment sensible. L'érection des lignes de gestion comme unique support servant à établir les listes d'aptitude privera demain les agents d'un dialogue social constructif.

Le projet constitue une régression et il est d'autant plus inquiétant que l'avis d'un organe paritaire était aussi gage d'une meilleure compréhension des choix effectués, tant par les agents que par les employeurs territoriaux. Demain, comment garantirez-vous la transparence des décisions prises par ceux-ci ?

Sans doute fallait-il transformer le fonctionnement parfois insatisfaisant des CAP mais, à lire le texte, nous ne comprenons pas en quoi il améliorerait la fluidité et l'avancement des carrières des agents.

Monsieur le secrétaire d'État, à chaque fois que notre assemblée examine un texte, je m'efforce de voir quels en seront les effets dans mon territoire. J'ai ainsi cherché à imaginer ce qu'aurait comme conséquences sur le fonctionnement des centres de gestion le fait d'ôter des prérogatives aux CAP. En Guadeloupe, le dialogue social est très difficile, surtout dans les collectivités, d'où sont parties des grèves très dures. Or nous parvenions, grâce aux CAP, à établir un climat de confiance dans les centres de gestion. Ce projet est donc, non seulement une régression sociale, mais aussi un coup d'arrêt porté au dialogue social qu'il avait été difficile de mettre en place et qui commençait à devenir constructif. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.)*

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. L'article 4 est l'un des plus importants du présent texte, car il vide de leur substance les CAP, instances qui garantissent que le traitement de la situation individuelle des 5 millions de fonctionnaires de notre pays est équitable. Vous enlevez notamment de leurs compétences les décisions individuelles dites positives que sont les mutations ou les avancements – il est, en effet, difficile de considérer que les refus de mutation ou d'avancement sont des mesures positives !

Pourquoi un tel changement ? Nous ne le savons toujours pas. Il n'a manifestement pas été demandé par les collectivités locales puisque, lors d'une audition voulue par Mme la rapporteure, l'Association des maires de France – AMF – nous a indiqué que les CAP étaient un dispositif auxquels les maires étaient attachés, le considérant comme un élément de dialogue social au plus près du terrain.

Cette proposition est, en fait, issue du rapport du comité Action publique 2022 sur la réforme de l'État, dit CAP22. J'observe toutefois que le Gouvernement ne retient de ce rapport que ce qui l'arrange. Le CAP22 faisait aussi des propositions intéressantes concernant ces CAP, suggérant, par exemple, de recentrer leur activité sur les cas de mobilité professionnelle des agents afin, notamment, de s'assurer qu'ils aient un suivi individuel en matière d'accompagnement managérial et de formation. Vous n'avez donc conservé que les dispositions qui avaient un effet négatif sur la situation des agents.

Nous comprenons que, pour l'État, il soit urgent de réformer les CAP. Certains ministères n'ont, d'ailleurs, pas attendu ce projet de loi pour organiser plus fréquemment des CAP et prévoir plusieurs mouvements au cours d'une année afin, par exemple, de ne pas attendre un an et demi avant qu'un nouveau commissaire de police prenne son poste.

Le rapport CAP22 donnait donc matière à réorganiser l'État sans désorganiser les autres échelles administratives. Je regrette notamment que, dans notre République décentralisée, ainsi qu'il est inscrit dans notre Constitution, ne soit pas laissée aux collectivités la même liberté que celle que vous donnez, par exemple, aux comités sociaux d'administration qui pourront désormais se réunir en formation spécialisée à moins de 200 agents s'ils le souhaitent.

Ainsi, rien ne justifie une telle conception schématique des CAP.

De plus, nous ignorons encore par quoi seront remplacés les CAP, ce qui inquiète particulièrement les agents de la fonction publique. Monsieur le secrétaire d'État, vous n'avez toujours pas apporté de réponse concrète sur ce point.

Supposons que, demain, dix postes soient ouverts pour la police nationale au commissariat de Lorient, et que plus de dix fonctionnaires de police à Paris ayant le même âge, la même ancienneté et la même expérience postulent. Qui décidera lesquels des agents placés au même niveau sur la liste d'aptitudes bénéficieront d'une mutation ? Ce choix sera-t-il du pouvoir discrétionnaire de l'autorité hiérarchique ? Est-ce là ce que vous voulez mettre en place ?

Comme l'ont indiqué plusieurs orateurs, ces décisions constitueront des nids à contentieux, puisque les agents ne manqueront pas de déposer des recours.

Nous voyons difficilement, d'ailleurs, quel sera le fonctionnement des recours préalables administratifs déposés dans un délai de deux mois, qui est celui du contentieux. Si l'administration donne raison au plaignant et juge qu'il aurait effectivement dû obtenir le poste, la décision favorable prise antérieurement pour un autre agent sera-t-elle annulée ? Ou le recours ne sera-t-il, en quelque sorte, qu'un « recours bidon » ?

Monsieur le secrétaire d'État, nous souhaitons donc que vous nous appreniez par quoi, demain, seront remplacés les CAP.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Cette disposition est effectivement des plus inquiétantes. Dans les collectivités territoriales, tout le monde n'a pas la chance d'avoir un bon syndicat CGT pour défendre avec force l'intérêt des personnels et veiller à ce que le suivi de carrière ne se fasse pas à la tête du client. Il arrive, en effet, que, dans des municipalités où n'existe aucune structure syndicale, les élus se comportent comme des patrons d'entreprise qui considèrent qu'ils sont chez eux et peuvent faire ce qu'ils veulent du personnel. Qu'elles siègent dans les centres de gestion ou dans les grandes villes, les CAP protègent les agents contre le risque de décisions arbitraires à leur rencontre.

Il est important que l'Assemblée nationale défende le fait qu'un fonctionnaire est soustrait à toute décision discrétionnaire le concernant : son engagement dans la fonction publique le nécessite. La carrière des fonctionnaires doit se dérouler en fonction de critères objectifs, appréciés collectivement. Tel est l'esprit de la CAP.

Garder les CAP, c'est aussi protéger les maires, leur garantir un fonctionnement et une relation loyale avec la fonction publique territoriale. Or, en les supprimant, vous allez mettre en difficulté les élus territoriaux.

Nous vous proposons, par conséquent, de ne pas supprimer les CAP. Il y a peut-être encore éventuellement à travailler, comme cela a été dit par Olivier Marleix, dans différentes instances ou au sein des ministères, mais, dans les collectivités territoriales, la régulation et le fonctionnement sont devenus apaisés : la justice y est un des mots-clés, et l'on s'efforce collectivement d'y combattre les injustices. Il en reste quelques-unes, mais ce n'est pas en supprimant les CAP que l'on va les supprimer ; on va plutôt les aggraver.

Nous vous invitons donc à revoir votre copie, espérant que ce message sera entendu par tous ceux – j'en ai entendu mardi – qui ont été maires et qui connaissent la relation particulière que l'on doit avoir avec les agents des collectivités. Notre collègue du groupe La République en marche a relaté son expérience de maire ; elle partage, je pense, ce que je suis en train d'expliquer, à savoir la nécessité absolue de garder les CAP.

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Cet article comporte l'une des mesures qui nous font qualifier cette réforme de régression sociale, tant du point de vue du dialogue que de la démocratie. Comme viennent de l'expliquer de différentes façons plusieurs collègues, vous allez jeter un voile d'opacité là où prévalaient jusqu'à présent la transparence et le débat, dans le cadre d'un dispositif offrant une protection contre certaines logiques, tel le favoritisme.

L'examen des cas individuels en CAP formalisait une règle fondamentale de la fonction publique : celle-ci n'appartient pas aux élus ; elle obéit à des lois qui nous sont communes et qui sont vérifiables par des discussions au sein de certaines instances.

En procédant de la sorte, vous allez donc tendre les relations sociales et la gestion des ressources humaines. Des biais vont finir par s'insinuer ; les contentieux vont sans doute se multiplier.

J'ai lu, dans la manière dont vous présentez les choses, la volonté, finalement, de donner des marges de manœuvre à ceux que vous appelez les managers – je ne sais pas exactement qui ils peuvent être dans la fonction publique, mais je

vois bien d'où est importé le mot. Des managers aux mains libres, des *cost killers* aux mains libres, ce n'est pas une façon, pensons-nous, de gérer la fonction publique.

D'ailleurs, en matière d'avancement des carrières, on voit aujourd'hui, dans le privé, que des recours sont introduits devant les prud'hommes pour faire reconnaître des carrières qui n'ont pas eu le cours qu'elles auraient dû avoir, des reconnaissances qui n'ont pas été accordées. C'est une démarche difficile et fastidieuse. Et vous voulez importer ce modèle dans la fonction publique! Franchement, c'est totalement inacceptable: ce n'est pas le bon modèle.

M. le président. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

Mme Laurence Vichnievsky. Nous avons déjà eu ce débat, et peut-être l'aurons-nous encore. Je me pose toujours des questions lorsque j'entends des positions défendues à la fois par nos amis du groupe Les Républicains et par nos amis communistes.

M. Jean-Paul Lecoq. Pas vous!

Mme Laurence Vichnievsky. Je m'étonne et je cherche les raisons de cette convergence.

M. Jean-Paul Lecoq. Il n'y en a qu'une: l'expérience!

M. Raphaël Schellenberger. Et le bon sens!

Mme Laurence Vichnievsky. Si je ne crois pas qu'elles soient exactement les mêmes, je respecte les positions politiques. Je ne m'étendrai donc pas plus sur ce point.

Reste que, en termes rationnels et de gestion des ressources humaines, je ne comprends pas cette défiance à l'égard de l'autorité hiérarchique ou de celle qui se trouve la plus proche du terrain et qui procède aux recrutements.

M. Olivier Marleix. Ce n'est pas le sujet.

Mme Laurence Vichnievsky. Au demeurant, il n'y aura pas de décisions prises de façon arbitraire puisque des lignes directrices auront été débattues auparavant pour déterminer les conditions dans lesquelles les mutations devront intervenir. Enfin, il y aura ces possibilités de recours.

Vous le savez, dans la très grande majorité des cas, les avis des CAP sont conformes.

M. Jean-Paul Lecoq. Ce n'est pas le problème!

Mme Laurence Vichnievsky. Je ne comprends donc pas que l'on ne veuille pas laisser aux CAP la possibilité de débattre des situations plus complexes et plus difficiles, en disposant de plus de temps.

M. Pierre Dharréville. Personne ne dit cela!

Mme Laurence Vichnievsky. Tel est l'objectif de ce texte: rationaliser sans pour autant perdre de vue les situations individuelles qui mériteront un débat contradictoire très poussé. Pour toutes ces raisons, notre groupe soutiendra cet article.

M. Jean-Paul Lecoq. J'ai hâte d'entendre La République en marche. Bon courage, camarades maires!

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. Je ne comprends pas bien le raisonnement de Mme Vichnievsky: tout va bien, tout fonctionne bien, donc il faut changer. C'est un peu ce que nous sommes en train de faire puisque nous changeons un système qui fonctionne bien et qui ne pose pas de problème particulier, notamment dans les collectivités territoriales.

Ce qui m'interpelle dans tout cela, c'est que l'on va bouleverser le dialogue social au sein de ces collectivités. Or, disons-le, le dialogue social n'est pas toujours évident à mettre en place. Lorsqu'on dispose d'outils qui ont trouvé leur place, qui se sont installés dans des habitudes et qui fonctionnent, il faut tout de même y réfléchir à deux fois avant de les modifier.

Je suis d'autant plus surpris par cette volonté du Gouvernement de s'attaquer à cet élément d'équilibre dans le fonctionnement du dialogue social des collectivités territoriales, qu'il avait juré ses grands dieux, au début du quinquennat, de ne surtout pas bouleverser le fonctionnement de celles-ci. Si les mesures dont nous débattons ne constituent pas un bouleversement des collectivités territoriales, je comprends mal ce que nous sommes en train de faire!

On ne touche à rien de tout ce qui ne marche pas et qui a produit des dommages colossaux – la loi NOTRe, le découpage des régions, ces réformes faites à Paris sans regarder la situation des territoires –, mais on casse tout ce qui marche dans les territoires et les collectivités territoriales, au profit d'un nouveau système que les intéressés mettront cinq à dix ans à absorber correctement! Je ne comprends vraiment pas cette logique!

M. Fabien Di Filippo. Très bien!

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Je me souviens, au moment des discussions sur les ordonnances travail, qu'un certain nombre d'orateurs de la majorité ont fait valoir leur expérience personnelle comme chef d'entreprise. Je leur saurais gré d'entendre également ceux qui ont exercé des responsabilités d'élu local ou qui ont eu à diriger un certain nombre d'administrations. Pour prendre mon cas personnel, j'ai exercé et comme directeur général des services d'un département et dans l'administration de l'État.

Le constat que l'on peut faire est qu'une CAP apaisée est, en général, à la fois le gage et le signe d'un dialogue social de qualité qui participe de l'engagement dans le travail, de l'adhésion à des projets de service et, lorsqu'elles sont nécessaires, de restructurations. A contrario, lorsque les choses se passent mal, on peut y voir le symptôme de quelque chose de plus large.

En réalité, la CAP n'est en rien un problème. Elle est éventuellement le révélateur de la façon dont les managers – puisque le terme est consacré – considèrent le dialogue social. D'ailleurs, vouloir affaiblir les CAP, comme c'est le cas aujourd'hui, dit également quelque chose de ce que les managers en place au Gouvernement ou dans cette majorité pensent du dialogue social et du paritarisme.

La simplification serait le parangon de l'efficacité: c'est cette même antienne qui va probablement conduire la majorité, dans quelques semaines, à réduire les pouvoirs du Parlement. Or ni la démocratie parlementaire, ni la démocratie sociale ne sont des choses incommodes dont il faudrait s'accommoder: oui, c'est long, mais c'est absolument

nécessaire. Dans le moment que nous vivons, je crois à la nécessité, non pas d'une forme plébiscitaire d'exercice du pouvoir, mais, à l'inverse, à celle d'une démocratie sophistiquée dans ses procédures, qui reconnaît le pouvoir des oppositions, des contre-pouvoirs et des organisations syndicales.

Une fois de plus, il y a dans cette loi une forme d'approche ahistorique des choses. Comme j'ai essayé de le dire dans mon intervention, le monde n'est pas né avec La République en marche, et il serait parfois heureux que les uns et les autres fassent l'effort de se replonger dans ce qui a prévalu à la construction d'un certain nombre de nos dispositifs.

Historiquement, les CAP constituent la contrepartie de la position statutaire des fonctionnaires qui donne à la puissance publique des pouvoirs exorbitants qu'aucun autre employeur privé ne détient. L'exercice de ces prérogatives exorbitantes – liées au statut, qui fait d'abord des obligations aux fonctionnaires – se fait sous le regard non décisionnel des partenaires sociaux.

Ceux qui prétendraient que nous débattons d'une loi de progrès préféreraient un mensonge patenté. J'aimerais qu'il soit répondu à cette question simple : en quoi la qualité du dialogue social se trouvera-t-elle améliorée après cette réforme ?

M. Fabien Di Filippo. Bonne question !

M. Boris Vallaud. Je prétends que ce sera l'inverse. D'ailleurs, je l'ai déjà dit, dans les entreprises, les premières évaluations des ordonnances de Mme Pénicaud débouchent sur un constat plutôt accablant, à ce stade. Je souhaiterais que l'on ne s'accable pas à nouveau de ce que nous sommes en train de faire dans la fonction publique. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC et GDR.*)

M. Fabien Di Filippo. C'est incroyable que ce soit Dussopt qui défende ça !

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements identiques, n^{os} 144, 606, 664 et 948 visant à supprimer l'article 4.

Sur ces amendements identiques, je suis saisi par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme Elsa Faucillon, pour soutenir l'amendement n^o 144.

Mme Elsa Faucillon. Dans leurs différents exposés, le secrétaire d'État et la rapporteure utilisent le langage *fun* du *new public management* pour nous expliquer combien il est important de supprimer les CAP. D'autres collègues avant moi ont posé la question et essayé de comprendre en quoi une telle suppression pourrait améliorer le dialogue social. À aucun moment, nous n'avons obtenu de réponse, car cette réponse n'existe pas.

La seule chose qui motive la majorité et le Gouvernement à les supprimer, c'est la perspective de pouvoir mieux diriger – dans le sens d'asseoir une autorité – et procéder à toutes les réorganisations nécessaires pour satisfaire à la seule orthodoxie budgétaire. Il n'est nullement question d'améliorer le bien-être des usagers de la fonction publique ni celui de ses agents.

Mme Vichnievsky se posait la question de savoir pourquoi il pouvait y avoir des positions communes entre les députés siégeant aux deux extrémités de cet hémicycle. D'abord, les camarades d'en face sont très certainement plutôt d'accord pour embaucher plus de contractuels, pour qu'il y en ait plus dans la fonction publique. Ce n'est pas notre cas. En revanche, nous pouvons avoir en commun d'avoir connu certaines expériences dans les collectivités locales, même si la manière de les conduire, les objectifs ou les expériences politiques différaient. Et nous retirons de l'expérience des CAP qu'elles sont utiles et que, si elles ne permettent pas toujours d'atteindre l'apaisement, elles y contribuent.

Nous renchérissons donc, et nous le ferons à chaque occasion qui nous en sera donnée, pour vous dire combien vous êtes dans l'erreur si c'est l'apaisement que vous recherchez. Mais vous continuez vers l'objectif CAP22, celui de l'orthodoxie budgétaire. Vous ne recherchez que celle-ci : il serait temps de le dire.

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement identique n^o 606.

M. Boris Vallaud. J'ai rappelé ce que représentaient historiquement les CAP comme contreparties pour les fonctionnaires qui ont des obligations statutaires. Je dois dire que soustraire au regard des partenaires sociaux des éléments relevant de la gestion des carrières et de l'application des règles du statut, évidemment, trouve écho dans le recours considérablement accru aux contractuels qui, précisément, ne se trouvent pas dans cette situation statutaire.

Nous aurions pu concevoir que, sur la base d'un diagnostic partagé, on modernise les CAP, mais ce n'est pas le cas, puisque celles-ci sont affaiblies de manière inédite. Et puisque ceux qui proposent cette réforme proclament leur amour du dialogue social, je leur ferai remarquer que les neuf organisations syndicales sont opposées à cette disposition.

Une petite remarque pour terminer. La liste des attributions des CAP sera désormais fixée par décret en Conseil d'État, alors que cela se faisait auparavant uniquement par la loi. Il est donc demandé aux députés de légiférer à l'aveugle, alors que le Gouvernement s'était engagé à présenter les projets de décret en même temps que le projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n^o 664.

M. Ugo Bernalicis. Je ne sais pas si nous réussissons à convaincre la rapporteure et le secrétaire d'État. Je ne sais même pas si nous parviendrons à obtenir des réponses à nos questions et à savoir d'où vient cette réforme. Je ferai donc cette intervention pour les Françaises et les Français qui nous regardent et pour les syndicalistes qui suivent le dossier.

Je veux souligner l'importance des commissions administratives paritaires. Nous l'avons dit, cette réforme va augmenter le contentieux. Pourquoi cela ? Parce que, quand on examine, en CAP, la totalité des décisions individuelles, si les syndicats soulèvent un cas problématique, on peut toujours le remplacer par quelqu'un qui, dans votre dispositif – en application du barème, des lignes de gestion etc. –, aurait un dossier ne présentant pas de difficulté ; au sortir de la CAP, on peut toujours lui expliquer que sa mutation aura peut-être lieu l'an suivant, mais que cette année, il y avait des cas particuliers à faire valoir et que, pour des raisons d'équité, c'est quelqu'un d'autre qui a obtenu sa mutation.

M. Pascal Brindeau. C'est vrai !

M. Ugo Bernalicis. Avec votre réforme, que va-t-il se passer ? Pour 92 % des personnes, on va dire : c'est bon, la décision est prise, et l'on n'examinera que les cas des 8 % restants qui vont râler parce qu'ils n'auront pas obtenu leur mutation. Comment allez-vous régler le problème ? Allez-vous faire un échange avec l'une des personnes qui faisaient partie des 92 % cas non problématiques, en lui expliquant benoîtement que, certes, l'administration avait pris une décision favorable la concernant, mais qu'elle va revenir dessus ? Que croyez-vous qu'il se passera ? La personne en question ira au contentieux !

M. Olivier Marleix. Bien sûr !

M. Ugo Bernalicis. Ça donnera des situations insolubles ! C'est du grand n'importe quoi !

Je l'ai dit et le redis, ce que vont faire les managers, c'est qu'ils vont organiser des CAP informelles en amont de votre nouveau machin. Le problème, c'est que tout ce qui est informel accroît l'arbitraire.

Chère collègue Vichnievsky, vous vous demandez pourquoi, aux deux extrémités de l'hémicycle, on demande à maintenir les CAP. C'est qu'il s'agit d'une mise en application du principe des contre-pouvoirs. Celui qui recrute a le pouvoir de procéder à une sélection parmi les candidats, mais avec un contre-pouvoir exercé par les syndicats, afin d'éviter toute forme d'arbitraire. C'est cet équilibre qui conduit à prendre les décisions les plus justes. Je précise que l'existence d'un contre-pouvoir n'est pas une contestation du pouvoir ; c'est, au contraire, ce qui en assoit l'autorité, ce qui en assure l'assise, ce qui permet que les décisions prises soient justes et respectées. La CAP permet tout cela ; elle pacifie les relations au sein des administrations.

On dit que la CAP, c'est complexe, que ça prend du temps, qu'il faut simplifier. Le calcul a été fait : il est écrit dans l'étude d'impact que la réforme permettra une économie de 40 000 euros par ministère. Pour 40 000 euros, vous allez tout complexifier ? Il ne suffit pas de dire que ça va être plus efficace, encore faut-il faut le démontrer ! Or vous ne faites qu'aligner des mots creux, sans jamais démontrer en quoi ce sera plus efficace.

M. Boris Vallaud. Eh oui !

M. Ugo Bernalicis. À force, c'est insupportable ! Faites une démonstration, et ensuite on en discutera. Si vous procédiez ainsi, vous vous rendriez vous-mêmes compte de la bêtise que vous êtes en train de faire.

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n° 948.

M. Pascal Brindeau. Cet amendement de suppression marque notre désaccord avec la réforme qui est proposée – ce désaccord n'étant pas une posture politique, puisque l'on voit bien qu'il transcende les clivages partisans.

Monsieur le secrétaire d'État, vous qui avez géré une collectivité territoriale, madame la rapporteure, vous qui avez travaillé dans une collectivité territoriale, je suis sûr que vous allez être sensibles à mes arguments. Construire un dialogue social de qualité prend du temps. Il faut préalablement instaurer une relation de confiance entre l'autorité territoriale – pour prendre l'exemple des collectivités territoriales – et les représentants du personnel. Pour instaurer cette confiance, un certain formalisme est nécessaire, sinon,

il existera potentiellement un soupçon que les choses ne sont pas claires. Les commissions administratives paritaires matérialisent ce formalisme qui permet de mener le dialogue social dans la confiance tout au long d'un mandat.

De surcroît, nous nous trouvons dans une période où les managers et les autorités territoriales sont parfois contraints de prendre des décisions difficiles à faire accepter aux agents publics – par exemple, la suppression de certains postes dans les collectivités pour réduire les tensions financières consécutives aux baisses des dotations depuis 2014. Au-delà de l'examen des questions individuelles, l'existence de ces instances formelles que sont les CAP est le gage que les économies envisagées, voire la suppression de certains avantages sociaux, se feront dans le dialogue et la concertation, et que cela permettra une relative acceptation de ces décisions. En supprimant les CAP, on va complexifier et rigidifier le dialogue social, et l'on va judiciaireiser les relations sociales individuelles dans les collectivités territoriales et l'État.

M. Jean-Paul Lecoq. Tout cela va se régler dans la rue, oui !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis défavorable.

Cet article s'inscrit dans la logique de la réforme des instances de concertation et de l'établissement de lignes directrices de gestion telles que prévues par l'article 14.

Le fonctionnement des CAP est perfectible, nous l'avons entendu lors de toutes les auditions, à Paris comme dans les territoires. J'entends dire que tout va très bien, qu'il n'y a rien à modifier, qu'il ne faut surtout pas toucher au merveilleux équilibre qui régnerait dans les CAP. (*Protestations sur les bancs des groupes SOC, FI, GDR.*) Ce n'est pas ce qui ressort des auditions ! Je pense, au contraire, que les constats que l'on peut faire aujourd'hui justifient pleinement la refonte des CAP. Le rapport rendu par le Conseil d'État en 2003 et le rapport Pêcheur de 2013 soulignent tous deux la rigidité du cadre des CAP et les lourdeurs de fonctionnement que cela implique – eh oui, monsieur Bernalicis !

M. Ugo Bernalicis. Quel poids ? (*Sourires.*)

M. Jean-Paul Lecoq. Quand bien même ce serait le cas, ce n'est pas grave !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. En matière d'organisation, les CAP dans la fonction publique de l'État sont aujourd'hui structurées par corps, ce qui contribue directement au cloisonnement et aux réflexes corporatistes que nous dénonçons régulièrement, à juste titre je pense.

M. Jean-Paul Lecoq. On parle ici de la fonction publique. Il ne s'agit pas de réflexes corporatistes !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. L'article 4 prévoit que ces CAP seront désormais organisées par catégories, comme dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Dans un même souci de simplification, la structuration des CAP par groupe hiérarchique dans ces deux derniers versants sera supprimée, ce qui permettra d'assouplir les règles de composition des CAP, qui imposent jusqu'à présent aux organisations syndicales de présenter des candidats appartenant à différents groupes hiérarchiques, ce qui, en fonction des effectifs concernés, n'est pas toujours facile.

Pour ce qui est des compétences des CAP, leur champ d'attribution sera en effet recentré sur les décisions individuelles défavorables, telles que les refus de titularisation, les licenciements en cas de refus de trois postes successifs par un fonctionnaire mis en disponibilité ou les refus de formation ou de congé de formation professionnelle ou syndicale. Les CAP sont aujourd'hui compétentes sur beaucoup de décisions individuelles qui ne présentent aucune difficulté réelle, ce qui freine sans raison – oui, sans raison, monsieur Bernalicis – la dynamique des ressources humaines, la dynamique RH, dans les administrations, comme le montre l'exemple des décisions relatives à la mutation ou à la mobilité. Les CAP ne connaîtront donc plus des décisions individuelles en matière d'avancement, de promotion, de mutation et de mobilité. Il faut toutefois souligner que ces décisions seront désormais prises à l'aune des lignes directrices de gestion, que le comité social, qui deviendra l'instance unique de dialogue, examinera pour avis. Ces lignes directrices seront communiquées aux agents, et elles seront, j'y insiste, invocables et opposables à l'administration.

Les critères retenus seront transparents ; nous avons, en effet, entendu les critiques relatives au défaut de transparence des CAP. Aujourd'hui, l'ancienneté prime très souvent sur l'appréciation des mérites propres à chaque fonctionnaire – même si je sais bien que, pour vous, le mérite ne compte pas. (*Exclamations sur les bancs des groupes SOC, FI, GDR.*)

M. Régis Juanico. C'est un coup en dessous de la ceinture !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. En pratique, les CAP se contentent souvent d'avaliser les choses, ce dont personne ne peut se réjouir.

Cette modernisation des instances est un véritable levier de transformation RH de l'administration, qui participera directement à sa modernisation.

S'agissant du formalisme que vous réclamez, monsieur Brindeau, j'entends votre interpellation, mais je vous assure que le formalisme se maintiendra dans la proximité et au sein des comités sociaux.

Quant à la démonstration, elle découlera des faits, monsieur Bernalicis !

M. Ugo Bernalicis. Précisément, les faits vous donnent tort. Voyez ce qui s'est passé avec les ordonnances réformant le code du travail !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. En l'occurrence, vous-même ne démontrez rien s'agissant du dysfonctionnement que vous prédisiez.

M. Ugo Bernalicis. Vous êtes des apprentis sorciers !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Mme la rapporteure a dit l'essentiel et je partage tous les arguments qu'elle a évoqués.

M. Régis Juanico. Ça m'étonnerait !

M. Ugo Bernalicis. Il ne reste pas grand-chose de socialiste en vous, alors !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Nous avons indiqué, lors de l'examen de l'article 3, la volonté que nous avons de transformer le modèle de dialogue social dans les collectivités

territoriales, les établissements de l'État et les établissements hospitaliers, en créant une instance sociale chargée de délibérer sur la règle générale. Je rappelle qu'il existe aujourd'hui, si l'on trace les choses à grand trait, trois instances : des comités techniques qui délibèrent sur les questions d'organisation du travail et sur les conditions de travail ; des CHS qui traitent des questions d'hygiène et de sécurité ; et des CAP, dont le travail se limite, pour l'essentiel, à évaluer l'adéquation entre un dossier individuel et la règle générale arrêtée par l'autorité administrative, sans que les organisations syndicales aient véritablement pu participer à la définition et à la rédaction de cette dernière. Nous souhaitons changer de modèle, et proposons que les employeurs publics et les organisations syndicales travaillent ensemble et délibèrent des règles de gestion en matière de ressources humaines, fixant le cadre général d'accès à la mobilité ou à la promotion. Il nous paraît – et c'est en cela que nous pensons que le dialogue social sera plus stratégique – plus important et plus intéressant pour l'ensemble des partenaires sociaux de participer à la définition de la règle que de continuer à n'examiner que les situations individuelles au regard d'une règle qui n'a été fixée que par une des parties.

Par ailleurs, nous avons en tête le rapport Pêcheur de 2013, qui a souligné les difficultés rencontrées dans l'organisation et le fonctionnement des CAP. Tout le monde, je crois, s'accorde à dire que les CAP sont perfectibles. Nous avons la volonté, non seulement de les perfectionner, mais aussi de les recentrer sur des questions stratégiques et, à certains endroits – je le dis avec prudence parce qu'il ne s'agit pas d'un cas général –, de mettre fin à des systèmes que certains qualifient d'apaisants mais qui peuvent s'apparenter à de la cogestion.

M. Jean-Paul Lecoq. Et ça vous pose problème, la cogestion ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Oui !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Oui, monsieur Lecoq, la cogestion nous pose problème, parce que ce n'est pas prévu dans le statut, ce n'est pas conforme à ses valeurs et c'est nier la responsabilité des employeurs publics.

M. Boris Vallaud. Caricature !

M. Jean-Paul Lecoq. Le statut, vous le cassez !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Nous voulons faire en sorte qu'il y ait une transparence totale sur les règles générales – qui seront publiées –, les critères et les barèmes. Nous voulons aussi qu'il y ait un droit de recours. C'est pourquoi nous avons consacré le rôle du conseiller syndical pour qu'il puisse accompagner les agents dans ce cadre-là et que les CAP resteront compétentes pour un certain nombre de décisions, que j'ai eu l'occasion d'énumérer lorsque nous avons examiné l'article 3.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements de suppression.

Mme Danielle Brulebois. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Fabien Di Filippo.

M. Fabien Di Filippo. De notre côté, nous n'aurons aucune difficulté à voter pour ces amendements de suppression.

Je ne sais pas pourquoi vous vous abritez toujours derrière le concept de modernisation pour justifier tout et n'importe quoi. Je ne sais pas non plus comment vous passez du constat

que ces organismes sont perfectibles à la décision de les démanteler. Tout cela reste flou et pose question, surtout vu les économies dérisoires annoncées, qui ne permettent aucunement de justifier une telle mesure.

Encore une fois, j'en fais le pari, vous allez ajouter de la complexité et des problèmes sur le dos des collectivités.

Mme Danielle Brulebois. Mais non ! Nous ajoutons de la transparence !

M. Fabien Di Filippo. Encore une fois, vous engagez une réforme qui pose plus de questions qu'elle n'apporte de réponses.

Surtout, mes chers collègues, cela va permettre de vérifier cette règle, édictée à la lumière des deux années passées ensemble dans cet hémicycle, et d'après l'expérience que nous avons pu avoir de certaines réformes dont on voit aujourd'hui les limites : à chaque fois que, de chaque côté de l'hémicycle, nous nous sommes rejoints sur des lignes communes pour vous alerter contre un danger et que vous avez refusé de nous entendre, cela a débouché sur une catastrophe. Alors, quand la droite et la gauche réunies, animées par leurs valeurs et se fondant sur leur expérience, ont la gentillesse (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM*) de vous alerter sur les bêtises que vous êtes en train de faire, écoutez-les ! (*Rires et applaudissements sur les bancs des groupes LR, UDI-Agir, SOC, FI et GDR.*)

M. Pascal Lavergne. Quelle condescendance !

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Monsieur le secrétaire d'État, je regrette que votre réponse soit aussi superficielle et qu'elle relève, pardonnez-moi, de la langue de bois, avec la répétition continue des mêmes éléments de langage, à savoir que vous préférez associer les partenaires sociaux à la définition des lignes directrices de gestion et des règles générales. Le problème, on le sait, ce n'est pas la définition des règles, c'est leur application.

Or vous ne dites rien de ce que sera le dialogue social, s'agissant de l'application des règles. Avec 1 million d'agents et des centaines de demandes de mutation de personnes ayant des situations équivalentes, il sera difficile, pour les employeurs, les ministres, les directeurs d'administration centrale, de justifier l'équité de leurs décisions.

À Mme Vichnievsky, dont j'apprécie le constant souci de justesse, je rappelle, comme le faisait M. Lecoq, que nous parlons d'agents qui, parce qu'ils assument des missions parfois très sensibles et délicates, doivent être protégés de tout risque de pression. Je pense, par exemple, aux fonctionnaires des services fiscaux qui découvriraient des choses potentiellement gênantes pour tel ou tel élu local, les feraient remonter à leur hiérarchie, de laquelle ils subiraient d'amicales pressions parce que le directeur départemental n'a pas envie de se frotter à l'élu en question.

J'ai ainsi à l'esprit le cas d'une jeune commissaire de police, « cassée » par sa hiérarchie immédiate parce qu'elle a eu le malheur de recevoir une plainte, sur une sombre affaire de harcèlement, au sujet d'un édile ayant un peu de réseau. Ce sont ces fonctionnaires-là, madame Vichnievsky, que nous devons protéger à travers le statut.

De là l'importance des CAP, qui garantissent un traitement équitable et transparent de la situation de ces agents, que nous ne pouvons laisser dans les seules mains de la hiérarchie, laquelle est d'ailleurs parfois un peu éloignée, en tout cas celle qui prendra la décision finale.

Finalement, monsieur le secrétaire d'État, nous retrouvons, ici comme ailleurs, une faiblesse structurelle de votre texte : cet allègement aurait été envisageable s'il avait été précédé d'une définition plus précise des parts respectives du contrat et des protections qui doivent rester garanties par le statut. Nulle contradiction dans nos propos : le contrat a toute sa place, mais, pour certaines missions de l'État, les missions régaliennes, le statut doit être préservé, avec tous les éléments de garantie et de protection qu'il offre aux agents.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Kamowski.

M. Jean-Paul Lecoq. Ah !

Mme Catherine Kamowski. Je vais peut-être vous décevoir, monsieur Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Impossible ! L'expérience va parler. (*Sourires.*)

Mme Catherine Kamowski. Lorsque l'on parle, comme l'a fait M. Marleix, de millions d'agents et de postes très exposés – ce qui est indubitable –, les CAP jouent en effet tout leur rôle, le rôle de juge de paix – hors toute comparaison avec le système judiciaire, madame Vichnievsky –, de protection des agents. Elles garantissent que les lignes directrices seront respectées et reconnues en cas de décisions qui affectent négativement la carrière des agents. Cette protection doit, en effet, être préservée, et elle le sera à travers le rôle dévolu aux CAP.

En revanche, tous les aspects « positifs » de la carrière des agents – promotion ou mobilité, notamment –, en particulier dans la fonction publique territoriale, pour les millions d'employés municipaux, seront gérés au plus près du terrain, donc d'une façon plus humaine aussi. Parmi les critères de notation des agents, il y a la manière de servir : comment en juger de très loin ? Cet aspect, je pense, est mieux apprécié par les directeurs généraux, par les DRH ou les chefs de service – soit dit en passant, j'ai horreur du mot « manager ».

M. Jean-Paul Lecoq. Dites-le à vos collègues de la majorité ! Avec force !

Mme Catherine Kamowski. Je l'ai fait, figurez-vous... Je ne crois pas, en tout cas, au « management » oppressif, par la peur ou par la schlag. Le management doit être positif : il doit reconnaître ce qu'il y a de mieux dans les agents, ou plutôt dans leur façon de servir – je ne porte évidemment pas de jugement personnel. Et cela, c'est bien, selon le cas, le chef de service, le DG ou le DRH qui est à même de le reconnaître et de le promouvoir.

Si l'agent s'estime lésé parce qu'une décision profite à un autre plutôt qu'à lui – cela arrive, c'est la vie –, le recours à la CAP restera possible. Cette différenciation entre un management positif et la protection indispensable, non négociable, des agents au regard de décisions qui affecteraient négativement leur carrière sera maintenue, et même promue par le texte, comme viennent de l'expliquer Mme la rapporteure et M. le secrétaire d'État. Ce dernier était naguère très attaché – et je sais qu'il l'est toujours – à tout ce qui concerne les villes moyennes. (*Exclamations sur quelques bancs des groupes SOC et GDR*)

M. Jean-Paul Lecoq. Ah non !

Mme Catherine Kamowski. Si, si, mes chers collègues : je l'ai connu à cette époque, et puis vous garantir qu'il n'a pas beaucoup changé.

M. Boris Vallaud. Moi aussi, et si, il a beaucoup changé !

Mme Catherine Kamowski. Telles sont, en tout cas, les raisons pour lesquelles je rejeterai, comme le groupe LaREM qui s'exprime ici par ma voix, ces amendements de suppression. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Inviter les partenaires sociaux à discuter des lignes stratégiques de gestion des ressources humaines n'est pas une mauvaise chose en soi, au contraire. Ces lignes, d'ailleurs, ne sont elles-mêmes que l'application des règles statutaires. Mais cela ne justifie en rien d'ôter aux CAP la possibilité d'apprécier la loyauté et la justice avec lesquelles ces règles, négociées avec les managers, sont appliquées individuellement : il n'en est même que plus nécessaire de maintenir, pour les CAP, la possibilité d'en connaître.

Je veux rappeler, car cela n'a pas l'air d'être très clair dans l'esprit de tous, que les CAP n'ont pas de pouvoir décisionnaire. Elles ne donnent pas aux organisations syndicales la faculté de décider à la place du manager : ces dernières s'assurent seulement de la loyauté de la décision, de l'absence d'arbitraire dans les mesures d'avancement ; elles évitent, en somme, les prébendes et le clientélisme. C'est cela qu'il faut garantir. Réduire le périmètre des CAP, c'est faire obstacle au bon déroulement de ce processus.

Enfin, je veux à nouveau interroger M. le secrétaire d'État sur un point, car il ne m'a toujours pas répondu. Les projets de décret devaient être rendus publics en même temps que le projet de loi : c'était une promesse faite aux partenaires sociaux afin de les rassurer. Qu'en est-il ?

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Notre collègue Vallaud a raison de rappeler que, de surcroît, les CAP ne font que rendre un avis. Si l'administration veut aller au bout de son choix parce qu'elle croit en son bien-fondé, elle est tout à fait libre de le faire, et le fait d'ailleurs parfois. Personne ne propose de revenir là-dessus, même si on pourrait réfléchir à l'idée de donner ce pouvoir de décision aux CAP. Mais ce n'est pas le sujet.

Nous avons une divergence avec la droite – il en faut encore quelques-unes – sur le périmètre du statut des fonctionnaires. Nous l'imaginons très large, quand elle veut le réduire de beaucoup. Mais ce qui est dingue avec la position de la majorité, c'est qu'elle est, sur ce point, ouverte à tout ! À vous entendre, le statut ne sert à rien, le périmètre de l'État peut être réduit à rien. Vous êtes, en fin de compte, dans la droite ligne des Américains, des anglo-saxons, qui peuvent même confier à des sociétés privées le soin de faire la guerre à leur place. Tout est privatisable, et le privé, à vous entendre, fonctionne mieux dans tous les domaines.

Eh bien non ! Sur ces bancs, comme sur ceux d'en face, nous ne sommes pas d'accord avec cette vision ; nous pensons que le statut est une protection supplémentaire.

Quant à votre dernière intervention, madame la rapporteure, elle prouve que vous n'avez aucune explication, aucun argument à faire valoir. « Les faits », dites-vous en substance, « nous donneront raison ». Pardon de vous le dire mais, jusqu'à présent, ils vous ont toujours donné tort ; ils ont toujours prouvé que votre politique ne fonctionne pas ; pire, qu'elle va à l'encontre de l'intérêt général. Les seuls moments où elle fonctionne un peu, par exemple pour renouer avec la croissance, c'est quand, contraints et forcés par une mobilisation sociale, vous lâchez 10 milliards. Voilà la réalité ! Finalement, les seules décisions pertinentes, dans ce pays, sont celles qui sont arrachées par les gens, que j'invite à poursuivre dans cette voie.

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Je veux revenir sur les propos de notre collègue du groupe LaREM, s'agissant des décisions positives et de la reconnaissance du mérite d'un agent à travers sa promotion. J'en suis tout à fait d'accord, mais, précisément, lorsque ce mérite est reconnu en interne, il l'est par rapport à d'autres cas individuels, et seule la commission administrative paritaire est à même de garantir la transparence de ce choix de l'autorité territoriale. Il n'y a donc aucun problème d'éloignement.

Comme Boris Vallaud l'a rappelé, la CAP n'a pas de pouvoir décisionnaire : c'est l'autorité territoriale qui, in fine, prend la décision. Cette décision est, en quelque sorte, objectivée, rendue intelligible par l'avis de la CAP. Et lorsque l'on sait que 80 % de ces décisions sont validées par les CAP, on voit bien que le système est fluide et transparent. En ôtant cette faculté aux CAP, vous opacifiez la décision de l'autorité territoriale. Le manager, ainsi placé directement face aux agents qui n'auront pas bénéficié de la promotion interne, sera seul pour leur expliquer son choix.

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Je ne comprends toujours pas l'artifice qui vous conduit à opposer la règle générale aux cas individuels. On vous l'a dit sur tous les tons depuis deux jours : il n'y a pas lieu de les opposer ; cela, en tout cas, ne peut en rien constituer une argumentation solide.

Vous nous avez reproché de ne vouloir rien changer. Le problème est surtout que vous ne voulez rien changer à votre projet de loi, comme ce fut le cas pour bien d'autres examinés ici. En fin de compte, il n'y a aucun espace pour une véritable discussion : les propositions et les objections que nous formulons ne trouvent que très rarement grâce à vos yeux ; elles ne donnent que très rarement lieu à des débats productifs, ce qui est tout de même un problème et un symptôme des dysfonctionnements de notre démocratie.

Vous avez critiqué la lourdeur des CAP, mais ce que vous appelez lourdeur n'est rien d'autre que le temps passé à débattre, à essayer de trouver un accord, à se comprendre.

M. Boris Vallaud. Cela s'appelle le dialogue !

M. Pierre Dharréville. C'est donc un gage d'efficacité, de bonne santé ! Cela s'appelle la démocratie et le dialogue social : nous en avons besoin, nous ne pouvons pas nous en passer.

Si votre réforme était, comme vous l'avez affirmé en la présentant, demandée à cor et à cri par les organisations syndicales, elles vous l'auraient dit ! Or, loin d'exprimer leur adhésion massive à votre texte, elles en critiquent les dispositions. Je crois donc que vous allez dans la mauvaise

direction. Votre texte n'améliorera en rien la qualité du dialogue social, la qualité de la vie interne des administrations. Vous retirerez même des protections, non seulement aux salariés, mais aussi à ceux que vous appelez les « managers », c'est-à-dire à celles et ceux qui animent et organisent les administrations et les équipes.

Pour toutes ces raisons, nous maintenons notre amendement de suppression.

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 144, 606, 664 et 948.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	76
Nombre de suffrages exprimés	76
Majorité absolue	39
Pour l'adoption	19
contre	57

(Les amendements identiques n^{os} 144, 606, 664 et 948 ne sont pas adoptés.)

M. Fabien Di Filippo. Quelle erreur !

M. Jean-Paul Lecoq. Une faute politique, même !

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 79 et 604.

Sur l'amendement n^o 79, je suis saisi par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Raphaël Schellenberger, pour soutenir cet amendement n^o 79.

M. Raphaël Schellenberger. Il s'agit d'un amendement de repli par rapport aux amendements de suppression que la majorité vient malheureusement de rejeter. Il tend à maintenir l'avancement dans le champ de compétences d'un organe de dialogue social et de proximité, ce qui nous paraît de bon sens dès lors que l'on comprend le fonctionnement de notre fonction publique et que l'on entend protéger sa spécificité et son indépendance.

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n^o 604.

M. Boris Vallaud. Il rétablit le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État comme organe supérieur de recours en matière d'avancement.

L'avancement étant un sujet sensible, les décisions qui le concernent doivent être transparentes. Les compétences actuelles des commissions administratives paritaires et du CSFPE doivent donc être maintenues.

Je profite de l'occasion pour reposer à M. le secrétaire d'État ma question sur la publication des décrets d'application.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Monsieur Schellenberger, l'amendement que vous avez défendu tend à donner compétence au Conseil supérieur de la fonction publique sur certains sujets et non, contrairement à ce que vous avez dit, à maintenir ces derniers dans le ressort des CAP.

Je suis évidemment défavorable aux deux amendements : alors que le CSFPT n'est pas compétent s'agissant de l'examen des recours en matière individuelle, le fait que le CSFPE le soit nuit à l'organisation que nous envisageons dans le projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

En ce qui concerne la liste des textes réglementaires, l'étude d'impact du projet de loi énumère dans ses premières pages ceux qui seront nécessaires à l'application des articles. En outre, lors du débat sur l'article 3, j'ai eu l'occasion de dresser la liste des décisions individuelles qui resteront du ressort des CAP dans le futur décret.

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Sauf erreur de ma part, monsieur le secrétaire d'État, l'engagement que vous avez pris envers les partenaires sociaux consistait à rendre publics les projets de texte. Ma question reste donc la même : avez-vous l'intention de le faire au cours des débats en séance ?

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Monsieur le secrétaire d'État, nous aurions effectivement besoin d'être éclairés sur la manière dont le dispositif fonctionnera ainsi que sur les projets de décret à venir.

Vous n'avez pas répondu aux interpellations portant sur le premier point – peut-être le ferez-vous à propos des articles suivants. On voit bien comment les choses se passeront concernant la définition des lignes directrices de gestion, à laquelle il est bienvenu d'associer les organisations syndicales. La question n'est pas là, mais dans leur application.

De nombreux agents, en effet, vont se trouver dans une situation strictement équivalente, une fois que l'on aura accordé la priorité, pour les mutations, à ceux qui relèvent des quatre cas dérogatoires le justifiant. Je pense au cas de brigadiers ou brigadiers-chefs aujourd'hui rattachés à la préfecture de police de Paris et qui demanderont leur mutation en Bretagne : il n'y en aura pas que deux ou trois, mais, chaque année, des dizaines, voire des centaines qui seront à peu près au même niveau, dans la même situation, qui auront à peu près les mêmes évaluations, la même façon de servir, la même ancienneté. Comment la hiérarchie les départagera-t-elle ? Est-ce le fonctionnaire ayant la chance de travailler auprès du patron le plus puissant qui obtiendra sa mutation ?

Ce sont les réponses très concrètes à ces questions dont nous avons besoin, monsieur le secrétaire d'État. Or, pour l'instant, nous ne disposons d'aucun élément de nature à rassurer les agents qui suivent nos débats.

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. J'abonde dans le sens de notre collègue : il faut expliciter la manière dont la majorité conçoit le fonctionnement futur des instances et du dialogue social.

Madame la rapporteure, le 20 février dernier, dans *Acteurs publics*, vous avez eu cette formule qui, elle aussi, mérite d'être explicitée: « Nous aurons le courage de percuter le mode de fonctionnement des syndicats. » Pouvez-vous nous dire ce que cela signifie, eu égard aux propositions que vous nous faites?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Monsieur Marleix, nous avons déjà eu ce débat en commission à propos des lignes directrices de gestion et de leur caractère invocable. Vous avez alors évoqué la question des mobilités pour les corps actuellement les plus nombreux, en citant les mêmes exemples. Je vous ai répondu et, comme en atteste le compte rendu de commission, vous avez jugé mes réponses précises et détaillées. Je pensais donc qu'elles vous avaient satisfait. Elles consistaient à rappeler que, s'agissant des corps les plus fournis, ceux qui ont le plus de mouvements à opérer, il existe aujourd'hui une pratique qui relève de l'usage et non de la loi ou du règlement: le tableau de mutation et de mobilité, qui est généralement discuté avant d'être à nouveau examiné au sein des CAP. Or le projet de loi ne remet pas en cause cette pratique, qui pourra perdurer pour les corps concernés – ceux que vous avez cités et qui relèvent du ministère de l'intérieur, mais aussi ceux appartenant au ministère de l'éducation nationale.

Par ailleurs, et c'est peut-être un point de divergence entre nous, je ne crois pas que les agents puissent être totalement uniformes, de sorte qu'il est toujours possible d'opérer un classement entre eux; c'est d'ailleurs ce qui préside aujourd'hui au choix de tel ou tel, notamment au sein des instruments de dialogue social actuels.

M. le président. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je vais éclairer M. Vallaud, puisqu'il m'a interpellée au sujet de propos que j'ai tenus. Je vous invite, mon cher collègue, à lire l'intégralité de l'entretien,...

M. Boris Vallaud. C'est ce que j'ai fait!

Mme Émilie Chalas, rapporteure... car il est toujours risqué d'extraire une petite phrase, et à consulter nos autres interventions dans divers médias et outils de communication.

M. Boris Vallaud. Le débat parlementaire, c'est ici!

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cette petite phrase, je l'assume. En 2008, lors des débats sur les accords de Bercy, la question de la refonte du dialogue social et des CAP avait été soulevée, mais le gouvernement d'alors a reculé et le projet n'a pas abouti. L'actuel gouvernement l'a remis sur la table, et, cette fois, nous allons réformer le dialogue social pour responsabiliser les employeurs publics vis-à-vis de leur rôle de managers – pardonnez-moi, cher collègue Dharréville, mais je n'ai pas d'autre mot...

M. Jean-Paul Lecoq. « Dirigeants »!

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Mais un manager ne se contente pas de diriger, cher collègue. (*Exclamation sur les bancs du groupe FI.*)

Il s'agit aussi de permettre aux fonctionnaires d'être directement associés, grâce à la proximité, aux dispositions relatives à l'évolution de leur carrière. Ce sont là des choix politiques qui percutent, en effet, l'organisation des syndi-

cats, d'où ma phrase. Et c'est bien un acte de courage que de replacer les élus, les responsables d'établissements et les administrations dans leur rôle de managers...

M. Jean-Paul Lecoq. « Décideurs », ça ne vous va pas?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Non, car un manager ne se contente pas de décider!

C'est également courageux de redonner visibilité et sens aux fonctionnaires quant à leur carrière professionnelle. Bref, c'est une phrase que j'assume tout à fait et qui s'explique très bien. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 79 et 604.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	64
Nombre de suffrages exprimés	64
Majorité absolue	33
Pour l'adoption	12
contre	52

(*Les amendements identiques n^{os} 79 et 604 ne sont pas adoptés.*)

M. le président. L'amendement n^o 100 de M. Jean-Louis Masson est défendu.

(*L'amendement n^o 100, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 605 et 603, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n^o 605.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement de repli rétablit dans les trois versants les attributions des CAP supprimées ou renvoyées à des décrets par l'article 4.

Nous l'avons dit à plusieurs reprises, si le texte est adopté, les CAP ne seront plus compétentes sur des sujets aussi essentiels que la mobilité, la mutation, l'avancement et la promotion.

Par ailleurs, la liste précise de leurs attributions nécessitera des décrets en Conseil d'État quand seule la loi définit aujourd'hui leurs compétences dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Il est donc demandé aux députés de légiférer à l'aveugle alors que, comme l'a rappelé Boris Vallaud, le Gouvernement s'était engagé à publier les projets de décret au moment de la présentation du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n^o 603.

M. Boris Vallaud. Merci, tout d'abord, à la rapporteure de ses explications, selon lesquelles le courage consiste à prendre des mesures que le gouvernement de Nicolas Sarkozy n'avait pas osé mettre en œuvre.

L'amendement n^o 603 est un autre amendement de repli, qui rétablit dans la fonction publique d'État les attributions des CAP supprimées ou renvoyées à des décrets par l'article 4, notamment en matière d'avancement et de promotion.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Sans répéter les arguments que j'ai opposés aux amendements de suppression de l'article, il est ici question de maintenir les attributions des CAP en matière d'avancement, de promotion et de mutation,...

M. Jean-Paul Lecoq. Une très bonne idée !

Mme Émilie Chalas, rapporteure....ce qui n'est pas le sens de l'organisation prévue par le projet de loi.

M. Jean-Paul Lecoq. Ça, on avait remarqué !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. La réforme a, au contraire, l'intérêt de clarifier les critères qui détermineront les décisions individuelles, notamment en matière d'avancement, grâce aux lignes directrices de gestion. Aujourd'hui, les CAP font prévaloir le critère d'ancienneté,...

M. Jean-Paul Lecoq. Pas seulement ! C'est réducteur, ce que vous dites ! On voit que vous n'y avez jamais siégé...

Mme Émilie Chalas, rapporteure....alors que nous souhaitons privilégier le mérite.

Avis défavorable.

(Les amendements n^{os} 605 et 603, repoussés par le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n^o 665.

M. Ugo Bernalicis. S'il y avait une chose à garder de cet article, ce sont les lignes directrices de gestion.

Il est vrai qu'aujourd'hui existent des sortes de lignes directrices de gestion qui sont des règles qu'on applique de CAP à CAP, qui sont discutées dans chaque administration et qui ne sont pas toujours formalisées – elles le sont, parfois, à la suite de luttes syndicales afin de faire valoir tel critère plutôt que tel autre. Il serait donc intéressant que les lignes directrices de gestion soient opposables. Par contre, tout le reste, comme la restriction des compétences des CAP et autres, ce sera sans nous – c'est hors de question !

Le présent amendement, donc, ne vise qu'à conserver les lignes directrices de gestion qui compléteraient le fonctionnement actuel des CAP et seraient opposables. Dans ce cas, nous pouvons discuter et commencer à avancer ; mais tel n'est visiblement pas votre objectif. À vous, par conséquent, de nous expliquer pourquoi vous voulez absolument inscrire dans un seul et même texte à la fois les lignes directrices de gestion et la réduction du périmètre des CAP. C'est bien que votre intention n'est pas celle que vous avancez avec vos mots creux de « modernisation », d'« efficacité », de « simplification », « souplesse »...

(L'amendement n^o 665, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n^o 449.

Mme Emmanuelle Ménard. Les alinéas 10 et 11 disposent que « les agents peuvent choisir un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de leur choix pour les assister dans l'exercice des recours administratifs contre les décisions individuelles défavorables ». Je m'interroge sur cet aspect de la réforme. Vous entendez, avec ce projet de loi,

promouvoir le principe de simplification et de modernisation de la fonction publique, mais j'ai l'impression, ici, que c'est plutôt l'inverse.

N'y a-t-il pas un risque d'augmentation des contentieux si les recours administratifs sont encouragés par des représentants syndicaux ? En outre, le fonctionnaire non syndiqué sera conduit à choisir entre se présenter seul à l'entretien ou bien à être représenté par un syndicat auquel il n'adhère pas. Il y a, dans ces conditions, de quoi douter de l'efficacité de la représentation. Je m'interroge donc sur l'utilité et l'efficacité d'un tel dispositif, et je me fais, par là, l'écho de l'inquiétude des territoires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je ne pense pas opportun de supprimer la disposition par laquelle les agents peuvent choisir un représentant syndical de leur choix pour les assister dans l'exercice de recours administratifs contre certaines décisions individuelles. C'est un principe déjà en vigueur grâce à la circulaire du 23 avril 2012 relative à l'application du décret du 28 juillet 2010, qui vise à protéger les agents publics dans la défense de leurs droits. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Avis défavorable également. Nous avons introduit cette disposition à l'occasion de la consultation des instances de représentation : le Conseil commun de la fonction publique et les conseils supérieurs. Il s'agit de consacrer le rôle du conseiller syndical. Le cas de figure que vous évoquez, madame Ménard, d'un agent qui n'appartiendrait pas à un syndicat et qui serait, selon vous, contraint de se présenter soit seul soit accompagné de quelqu'un qu'il n'aurait pas choisi, existe déjà. Il arrive, en effet, que des agents non syndiqués soit se présentent seuls, soit font appel aux syndicats représentés dans la collectivité ou dans le territoire où ils se trouvent. Les deux alinéas en question permettent, à nos yeux, de consacrer le rôle du conseiller syndical et de renforcer l'accompagnement des agents dans le cadre du nouveau modèle de dialogue social que nous instaurons.

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je souhaite que le secrétaire d'État nous éclaire – je n'ai pas entendu de réponse de sa part sur ce point – sur la manière, très concrètement, dont seront organisés les recours administratifs, puisque le seul moyen, désormais, pour les agents, de se faire entendre et d'obtenir des explications sur un refus de mutation ou d'avancement sera d'intenter un recours auprès de la CAP. Dans le cas d'une mutation, en particulier, j'ai du mal à comprendre comment la procédure va se dérouler. L'autorité hiérarchique accordera leur mutation à untel et untel, et décidera que M. X, lui, n'y a pas droit. M. X fera un recours qui sera examiné par une nouvelle CAP dont on ignore quand elle se réunira. Le délai sera-t-il précisé par voie réglementaire ou la CAP se réunira-t-elle quand l'autorité territoriale le voudra bien ?

Que se passera-t-il pour ceux qui auront obtenu leur mutation ? Est-on sûr que votre dispositif fonctionne ou ce recours est-il seulement une façon aimable de faire attendre M. X jusqu'à attendre l'année suivante, en laissant passer le train ? Ou alors, au contraire, ce recours est-il susceptible de remettre en cause les droits acquis par d'autres en matière de mobilité, de mutation ou d'avancement ? Dans ce cas, vous

créeriez une grande incertitude juridique. Nous avons, vous l'aurez compris, monsieur le secrétaire d'État, un peu de mal à voir comment tout cela fonctionne.

M. le président. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Vous me répondez, monsieur le secrétaire d'État, qu'un tel dispositif existe déjà. Ce n'est pas pour cela qu'il est bon. Je maintiens que la solution que vous proposez est bancal, notamment pour salariés, pour les fonctionnaires qui ne sont pas syndiqués.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Aujourd'hui, monsieur Marleix, lorsqu'un agent fait l'objet d'une décision prise par la CAP, il a une possibilité de recours contentieux. Ce recours n'est pas suspensif. Le texte maintient le droit en vigueur.

Le recours tel que nous le prévoyons s'organise en deux étapes : il est d'abord introduit en interne puis en contentieux, pour gagner du temps. Le projet de loi laisse, ce qu'a souligné le Conseil d'État qui trouve le modèle pertinent, les employeurs organiser la modalité du recours, et cela pour une raison très pragmatique. Lorsque les agents concernés par les décisions sont quelques dizaines, on peut imaginer qu'un recours hiérarchique avec une obligation de réponse est suffisant pour examiner les contestations ou les demandes d'explication. Lorsque les agents appartiennent à des corps aussi importants que ceux que nous avons évoqués tout à l'heure, il peut être utile d'organiser un mode d'examen et d'instruction des demandes de recours un peu plus formalisé par une commission ou un groupe de travail ad hoc. Il existe donc cette liberté pour organiser le recours interne.

Si le recours interne n'apportait pas les éléments d'explication suffisants pour convaincre du bien-fondé de la décision l'agent qui a intenté le recours, il lui reste toujours la possibilité d'un recours contentieux contre une décision administrative. Je précise que le délai d'examen du recours interne suspend bien évidemment le délai au terme duquel la décision n'est plus sujette à un recours administratif.

M. Jean-Paul Lecoq. Oh, le brouillard ! C'est encore pire que quand ce n'était pas clair !

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je retiens donc, monsieur le secrétaire d'État, qu'en matière de mutation, ce recours administratif a un effet totalement virtuel. En clair, le poste aura déjà été pourvu et l'on signifie à l'agent qu'il est bien aimable de faire un recours mais que cela ne sert à rien.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. C'est déjà le cas aujourd'hui !

(L'amendement n° 449 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Aude Bono-Vandorme, pour soutenir l'amendement n° 818.

Mme Aude Bono-Vandorme. Le présent amendement, dans la lignée des précédents, vise à donner au fonctionnaire la liberté de choisir la personne qui le représentera, qu'il s'agisse d'un représentant syndical, d'un avocat ou d'une personne de confiance.

J'ai bien entendu la réponse de la rapporteure et du secrétaire d'État, aussi vais-je le retirer, même si je reste un peu déçue.

M. Boris Vallaud. Alors ne le retirez pas !

M. Jean-Paul Lecoq. Il ne faut pas rester avec sa frustration, au Parlement !

(L'amendement n° 818 est retiré.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 602 et 65, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n° 602.

M. Boris Vallaud. Il est défendu.

M. le président. La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n° 65.

M. Robin Reda. Il tend à rétablir la compétence de la CAP pour les décisions favorables aux agents quand elles concernent les avancements et les promotions internes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Par souci de cohérence, avis défavorable, bien sûr.

(Les amendements n°s 602 et 65, repoussés par le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 787.

M. Olivier Marleix. Je souhaite qu'on laisse les collectivités territoriales s'organiser librement de manière que la commission administrative paritaire continue de pouvoir examiner les avancements. Si, monsieur le secrétaire d'État, vous concédez cette liberté aux collectivités territoriales en matière de formation spécialisée des comités sociaux d'administration, pourquoi ne la leur maintiendriez-vous pas pour les décisions individuelles mentionnées aux articles 39, 78 et 80, comme le demande d'ailleurs l'Association des maires de France ?

La CAP est un instrument qui rassure les agents et, comme le soulignait M. Lecoq tout à l'heure, protège les maires. Elle garantit à tout le monde de la transparence, permet des échanges sur des décisions individuelles. J'entends bien votre discours sur les managers, sur le fait qu'il faut laisser agir les DRH. Mais on ne peut pas nier le syndrome, que tous les fonctionnaires connaissent, du petit chef – même s'il n'est pas très politiquement correct d'en parler – qui vous a dans le nez et qui peut vous enquiquiner, voire bloquer votre carrière. Le directeur général des services – DGS – d'une collectivité locale, notamment dans celles d'importance, a besoin de sa hiérarchie intermédiaire mais aussi des organisations syndicales pour avoir une vision juste de la situation de chaque agent.

Tout cela fonctionne très bien dans les collectivités locales, personne ne vous a demandé d'y toucher. Monsieur le secrétaire d'État, laissez-leur la faculté de s'organiser de cette façon si elles le souhaitent.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons déjà discuté de cet amendement en commission. Je maintiens l'avis défavorable.

(L'amendement n° 787, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n° 962.

M. Pascal Brindeau. Le présent amendement va dans le même sens que celui de notre collègue Marleix. Il a pour objet de laisser aux collectivités territoriales la liberté de maintenir les compétences des commissions administratives paritaires en matière d'avancement et de promotion. Voilà un long moment que nous discutons des situations individuelles et je trouve dommage que vous restiez sourds à nos arguments, qui sont ceux de personnes ayant eu à traiter de ces questions au sein des collectivités territoriales.

Qu'il faille modifier le périmètre des compétences des CAP pour les confier à l'État, pourquoi pas ? Reste que, s'agissant des collectivités territoriales, on a vraiment besoin d'objectiver, de rendre transparentes les raisons qui conduisent un manager de proximité à proposer à l'avancement un individu plutôt qu'un autre.

On peut tout à fait concevoir, sans contrevenir à l'esprit du texte de loi, que les collectivités territoriales s'organisent librement tout en respectant le nouveau périmètre des CAP. De toute façon, si l'article est adopté dans sa rédaction actuelle, nous verrons des instances se recréer avec pour objectif d'accomplir le travail que les CAP actuelles réalisent.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis défavorable. Nous avons eu ce débat et la position de la commission reste la même.

Je veux rappeler que de nombreux députés de la majorité – qu'ils soient membres du groupe de La République en marche ou de celui du MODEM – ont une expérience de la fonction publique territoriale. Ils n'en soutiennent pas moins la position du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis, pour les raisons qui ont été évoquées. Les systèmes et les discussions dont vous parlez existent déjà et continueront d'exister.

Nous défendons un principe de simplification, et tenons évidemment à l'architecture du texte que nous vous présentons.

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je regrette de ne pas entendre d'arguments de fond. Je ne pense pas que Mme la rapporteure puisse affirmer, même forte de son expérience de directrice générale des services dans une collectivité, que les CAP ne servent à rien et que ceux qui y participent ont le sentiment de perdre leur temps. Pour ce qui me concerne, je n'ai rencontré aucun élu local qui soutienne cette position.

Il s'agit là d'un exemple typique de ces réformes inutiles que nous voyons se succéder depuis deux ans : cette réforme ne sert à rien ; à rien d'autre que de pouvoir prétendre que

l'on réforme après avoir passé des heures à discuter à l'Assemblée nationale. Or son application aura pour effet de dégrader un système qui fonctionne.

C'est vraiment symptomatique de votre façon de faire. Alors qu'il y a tellement de réformes à faire dans ce pays, pourquoi vous acharnez-vous à mener celles qui ne servent à rien et que personne ne demande ? *(Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI.)*

M. Jean-Paul Dufrègne. C'est vrai !

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Madame la rapporteure, je n'ignore pas que nombre de députés des groupes La République en marche et MODEM ont une expérience de la gestion d'une collectivité territoriale. Je constate simplement que nous n'avons pas la même conception du dialogue social.

(L'amendement n° 962 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Alain Perea, pour soutenir l'amendement n° 1020.

M. Alain Perea. La fonction publique territoriale, petite sœur de la fonction publique d'État, a hérité de la règle selon laquelle des quotas déterminent le nombre d'agents inscriptibles à l'avancement et la part de ceux qui seront promus. Une évolution récente a permis aux conseils municipaux de fixer eux-mêmes librement ces quotas. Mais avec la refonte des CAP, et compte tenu de la philosophie que nous défendons dans le projet de loi, celle de rendre plus souple et plus aisé l'usage des outils managériaux, cette règle est devenue totalement obsolète. C'est une survivance qui ne sert plus à rien.

Cet amendement vise donc à la supprimer, sachant que les élus pourront toujours, dans le cadre du dialogue social, décider de fixer des quotas en accord avec les organisations syndicales. Mais s'il n'est pas adopté, un élu souhaiterait faire évoluer rapidement la carrière d'un agent avec l'accord des syndicats pourrait se heurter à l'application de ces quotas. De nombreuses délibérations seraient donc nécessaires, et la réforme de l'article 4 n'aura alors servi à rien.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je comprends votre idée, cher collègue. Mais ce quota sera fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité après avis du comité social territorial, donc au plus près de la stratégie adoptée localement pour les ressources humaines. Il ne tombera pas du ciel.

Maintenir l'existence de ces quotas ne va donc pas à l'encontre du souffle nouveau que nous voulons donner au dialogue social dans les collectivités, et que vous avez d'ailleurs bien identifié. Au contraire, cela permettra de rendre des décisions équilibrées en matière d'avancement, décisions qui pourront en outre être justifiées devant les syndicats dans le cadre du comité social territorial.

Il n'est donc pas opportun de supprimer cette disposition. Aussi, je vous suggère, monsieur Perea, de retirer votre amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. La question qu'évoque M. Perea m'a troublé : en tant qu'employeur territorial, je m'étais aussi interrogé sur l'opportunité de fixer des quotas.

Après réflexion, cette règle présente l'intérêt de permettre d'assumer une politique en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il s'agit en effet d'un outil de régulation, que ce soit en interne, pour une collectivité qui, dans l'état actuel du droit, gère sa propre CAP ou, en lien avec le centre de gestion, lorsque les décisions de promotion sont prises par la CAP du centre de gestion, en tenant compte des quotas fixés par la collectivité affiliée.

Deux options étaient possibles. Nous pouvions soit fixer un quota, en assumant cette régulation au nom de la construction quasi pyramidale – le terme n'est pas forcément le meilleur – de la hiérarchie ; soit, comme certaines collectivités l'ont fait, fixer un quota à 100 %. Cette promesse est difficile à tenir faute de certitude qu'un poste de l'organigramme correspondant au grade accessible sera ouvert et permettra la mutation de l'agent.

Nous proposons donc de maintenir la règle des quotas, notamment pour permettre aux collectivités d'assumer cette politique de régulation, donc de décider quelle part de telle ou telle catégorie hiérarchique ou grade elle souhaite maintenir dans son organigramme.

J'insiste sur ce point, notamment s'agissant des collectivités affiliées à des centres de gestion. Les instances de dialogue et les lignes directrices édictées par le comité social territorial du centre de gestion devront tenir compte de ces quotas comme outils de régulation.

Aussi, je vous demande, monsieur Perea, de retirer votre amendement. À défaut, j'y serai défavorable, tout en menant un travail de réflexion sur la façon dont on peut assumer la politique de régulation des promotions au sein d'une collectivité.

M. le président. La parole est à M. Alain Perea.

M. Alain Perea. Je vous remercie pour ces explications. La politique de régulation s'inscrit cependant dans le tableau des effectifs et l'éventuelle ouverture de postes. Les quotas sont définis lors d'une délibération qui a souvent lieu en début de mandat. À ce moment, on n'est pas en mesure de prévoir que, deux ou trois ans plus tard, deux techniciens auront la possibilité d'être promus techniciens supérieurs.

Cette politique de régulation est possible pour chaque catégorie : on peut par exemple décider que les effectifs de techniciens supérieurs ne dépasseront pas un certain nombre. En l'espèce, cependant, les quotas ne portent pas sur ce point, mais sur le nombre de promus parmi les agents promouvables. Pour reprendre le même exemple, il ne s'agit donc non pas de réguler le nombre de techniciens supérieurs, mais celui des personnes qui obtiendront une promotion. Cela ne relève pas de la gestion prévisionnelle des effectifs, c'est une règle qui nous sert d'excuse pour ne pas promouvoir des agents. Or son application, j'en ai souvent été le témoin, va à l'encontre de la philosophie que nous défendons.

C'est pourquoi je ne retirerai pas mon amendement.

(L'amendement n° 1020 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n° 66.

M. Robin Reda. Cet amendement important de mon collègue Éric Pauget a pour objet de rétablir l'avis préalable de la CAP pour les questions relatives aux transferts d'agents dans le cadre d'une mutualisation ou de restitution de compétences.

Le Gouvernement ne cesse de découvrir les aspects irritants pour les collectivités territoriales de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe. Comment ne pas voir l'angoisse qu'ont générée, dans tout un pan du service public et chez les agents concernés, les multiples mutualisations, transferts de services, restitutions de compétences à différentes échelles ? Certes, ces mouvements peuvent parfois être considérés comme de nouvelles opportunités de carrière – on ne peut le nier –, mais ils sont souvent complexes à organiser, et nécessitent beaucoup de dialogue. Je souhaiterais donc que vous nous éclairiez sur la raison pour laquelle ces mouvements sont désormais exclus de l'avis des CAP.

M. le président. Sur l'article 4, je suis saisi par le groupe UDI, Agir et indépendants d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis défavorable. La logique de la réforme que nous portons est celle du recentrage des attributions des CAP. Dans la fonction publique territoriale, je ne crois pas pertinent de conserver l'avis préalable des CAP sur les décisions de transfert de personnels entre collectivités et établissements publics de coopération intercommunale – EPCI –, puisque ces sujets seront débattus au sein des comités sociaux territoriaux.

(L'amendement n° 66, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 503 de Mme Émilie Chalas est rédactionnel.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Cet amendement par lequel Mme la rapporteure souhaite ajouter le qualificatif « syndicale » au substantif « organisation » pose une difficulté au Gouvernement. S'agissant des employeurs, en effet, la principale organisation représentative, la Fédération hospitalière de France, n'est pas, juridiquement, une organisation syndicale.

M. le président. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je le retire.

(L'amendement n° 503 est retiré.)

M. le président. L'amendement n° 601 de M. Boris Vallaud est défendu.

(L'amendement n° 601, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n° 961.

M. Pascal Brindeau. Cet amendement vise à inverser la logique qui est la vôtre en matière d'avancement et de promotion interne. Au lieu de faire de la commission administrative paritaire une préinstance de contentieux, il s'agit de prévoir qu'elle puisse être consultée préalablement à la décision de l'autorité, sur demande des représentants du personnel. Ce serait un bon moyen d'éviter de tendre, voire de judiciaireiser le dialogue social, en rendant plus claires les décisions individuelles de l'autorité territoriale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis défavorable, par cohérence. Le sujet a déjà été largement débattu.

(L'amendement n° 961, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Quelqu'un d'important m'a prié de transmettre le message suivant à Mme la rapporteure (*M. Ugo Bernalicis imite la voix de M. Nicolas Sarkozy*): « Madame la rapporteure, vous avez dit tout à l'heure que quand j'étais président, je n'avais pas eu le courage d'aller jusqu'au bout de ma réforme – peut-être était-ce pour une bonne raison. Je tenais donc à vous féliciter d'accomplir aujourd'hui ce que nous n'avons pas pu faire en 2008. Vos collègues de droite devraient d'ailleurs plutôt vous soutenir ! (*Sourires sur de nombreux bancs. – Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*) Monsieur Dussopt, je trouve extraordinaire qu'un socialiste aille encore plus loin que moi. Bravo, monsieur le secrétaire d'État ! (*Brouhaha.*) »

M. le président. Je mets aux voix l'article 4.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	51
Nombre de suffrages exprimés	49
Majorité absolue	25
Pour l'adoption	33
contre	16

(L'article 4 est adopté.)

M. le président. La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je demande une suspension de séance, monsieur le président.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures trente, est reprise à onze heures quarante.)

M. le président. La séance est reprise.

Article 4 bis

M. le président. L'amendement n° 504 de Mme la rapporteure est rédactionnel.

(L'amendement n° 504, accepté par le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 4 bis, amendé, est adopté.)

Article 4 ter

(L'article 4 ter est adopté.)

Article 4 quater

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n° 967.

M. Pascal Brindeau. En cas de fusion de collectivités ou d'établissements publics de coopération intercommunale, cet amendement vise à accorder un délai supplémentaire d'un an pour régler le sort des instances de consultation du personnel, afin d'éviter dans la mesure du possible de devoir organiser des élections professionnelles dans l'année qui suit la fusion. C'est en effet une période très dense, notamment dans les intercommunalités, pendant laquelle de nombreuses questions se posent en matière de finances ou de choix des compétences. Dans un tel contexte, il me paraît difficile d'organiser des élections professionnelles dans de bonnes conditions.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement vise à étendre de un à deux ans le délai dans lequel de nouvelles élections doivent être organisées afin de désigner les représentants des nouvelles instances de concertation issues de la fusion, sauf dans l'hypothèse où de nouvelles élections générales ont lieu avant la fin du délai. Il me semble que le délai d'un an est adapté et suffisant afin d'organiser dans de bonnes conditions les élections des représentants, sans qu'il soit nécessaire de le prolonger. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je partage les arguments de la rapporteure. Dans le cadre de la création de la métropole de Lyon, de la fusion des régions ou d'autres cas de fusion ayant donné naissance à une collectivité unique – je pense notamment aux territoires d'outre-mer –, il a suffi d'un an, alors que ce délai n'était pas encadré. Nous nous sommes appuyés sur ces exemples, parmi d'autres, pour en fixer la durée. Je vous demande donc de retirer votre amendement. À défaut, l'avis serait défavorable.

(L'amendement n° 967 n'est pas adopté.)

(L'article 4 quater est adopté.)

Article 5

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour organiser la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique. Comme mon groupe a souvent l'occasion de le dire, le dessaisissement du Parlement sur des sujets de cette importance ne paraît pas souhaitable, d'autant que nous ne sommes pas, nous parlementaires, soumis à une contrainte de temps.

J'aimerais par ailleurs que M. le secrétaire d'État nous précise le contour des accords nationaux et locaux qui seront négociés : quels champs du dialogue social pourraient-ils couvrir ? Même si le sujet a déjà fait l'objet de discussions en commission, il convient en effet de s'assurer que ces accords ne conduisent pas à dégrader les droits des fonctionnaires et des agents publics.

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Monsieur le secrétaire d'État, l'un des défauts majeurs de votre texte est de prévoir autant d'ordonnances. Vous me demandiez l'autre jour si Les Républicains étaient favorables aux 39 heures payées 35 heures – ou 39 ; pour ma part, j'aimerais connaître le contenu de vos ordonnances. Vous proposez de renvoyer certains sujets à la négociation locale plutôt que nationale : la question du temps du temps de travail en fera-t-elle justement partie ? Les collectivités auront-elles la faculté de revenir aux 39 heures, voire, pour certaines, d'aller au-delà ?

Il est nécessaire de préciser davantage le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances, car la rédaction du projet de loi, comme celle de l'étude d'impact, est très succincte.

Il en est de même s'agissant de la définition et la validation des accords majoritaires, sujet important qui suscite l'inquiétude des partenaires sociaux : par respect pour eux et pour la représentation nationale, vous devez préciser vos intentions.

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. L'article 5 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de quinze mois, toute mesure relevant du domaine de la loi en matière de négociation dans la fonction publique. Le champ d'habilitation est extrêmement flou et étendu. Il vise « toute disposition relevant du domaine de la loi, afin de favoriser aux niveaux national et local la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique ». L'ordonnance devra définir « les autorités compétentes pour négocier », fixera « les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation, ainsi que les conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux », définira les « cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques ». Elle précisera « les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation » et déterminera « les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique ».

Dans son avis du 21 mars, le Conseil d'État souligne « l'importance d'une telle réforme, susceptible de bouleverser l'état du droit positif applicable dans la fonction publique, aucune disposition législative n'ayant jamais conféré une valeur normative aux accords négociés avec les représentants des agents publics. »

Il revient impérativement au Parlement de légiférer sur cette question majeure. Une fois de plus, vous avez massivement recours aux ordonnances. Cette ribambelle d'ordonnances était déjà présente dans de nombreux projets de loi. Franchement, cela suffit ! Nous en avons assez de cet exécutif qui se permet d'exercer tous les pouvoirs et tout le pouvoir. Votre pratique, entamée dès le début de la législature avec les ordonnances sur le droit du travail, pose un problème institutionnel, lourd et grave. Cela suffit ! Nous n'avons aucune confiance en vous pour écrire ces ordonnances, si bien que nous refuserons de vous délivrer tout blanc-seing. Vous nous devez au moins des précisions et des explications, mais même avec celles-ci, il n'y a aucun espoir que nous vous accordions l'habilitation à légiférer. (*Mme Elsa Faucillon et M. Boris Vallaud applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Si nous soutenons le principe du développement des accords négociés dans la fonction publique, nous refusons en revanche que le Gouvernement légifère par ordonnance sur un sujet aussi important, surtout

que, comme vient de le rappeler notre collègue Dharréville, aucune disposition législative n'a jamais conféré de valeur normative aux accords négociés avec les représentants des agents publics.

Comment ne pas voir que cet article s'inscrit dans le droit fil de la « loi travail », dont les principes sont désormais appliqués aux emplois publics.

Au-delà des ordonnances, il nous semble extrêmement important d'obtenir des clarifications sur l'articulation entre les différents niveaux de négociation. Il faut maintenir le principe de faveur, selon lequel aucun accord local ne peut être moins favorable aux agents qu'un accord national. Nourrissant des inquiétudes sur ce point, nous attendons des réponses à nos questions. (*M. Pierre Dharréville et M. Boris Vallaud applaudissent.*)

M. le président. Nous en venons aux amendements.

Je suis saisi de neuf amendements identiques, n^{os} 34, 137, 198, 247, 450, 599, 646, 666 et 949, de suppression de l'article.

La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n^o 34.

M. Robin Reda. Dans l'esprit de ce qui vient d'être dit, notamment par mon collègue Marleix, il y a lieu de constater que cette loi n'est ni prête, ni nécessaire, ni urgente. Vous avez eu quinze mois pour dialoguer avec les organisations syndicales : je n'ai pas une grande culture syndicale, mais j'ai compris en les rencontrant qu'elles n'étaient pas satisfaites du dialogue engagé.

Vous demandez quinze mois supplémentaires pour travailler sur la question de la négociation collective dans la fonction publique. En réalité, il faudrait utiliser ces quinze mois, voire davantage, pour compléter, avec les organisations syndicales, l'ensemble du projet de loi, afin de le rendre plus à même de transformer la fonction publique. En effet, le mot « transformation » n'est que du vent lorsque l'on étudie plus profondément le texte.

La négociation ne fonctionne pas si bien dans la fonction publique depuis dix ans, si bien que l'on pourrait en effet se laisser encore un peu de temps, mais la loi devrait prévoir les modalités d'application de la négociation. Il y a une forte contradiction entre vouloir renforcer la négociation et accoler ce mot à celui d'ordonnance, qui représente l'absence de négociation avec les parlementaires. Il y a là un contresens total, monsieur le secrétaire d'État, et il faut supprimer cet article.

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville, pour soutenir l'amendement n^o 137.

M. Pierre Dharréville. Je vais attendre les précisions qui nous seront fournies et, peut-être, je l'espère, le renoncement du Gouvernement à procéder par ordonnance.

M. Fabien Di Filippo. Nous l'espérons tous !

M. Pierre Dharréville. Mais si les discussions promises avec les organisations syndicales se déroulent de la même façon que celles ayant précédé le dépôt du projet de loi, il y a de quoi être inquiet !

M. le président. La parole est à M. Fabien Di Filippo, pour soutenir l'amendement n^o 198.

M. Fabien Di Filippo. Défendu.

M. le président. La parole est à M. Alain Perea, pour soutenir l'amendement n° 247.

M. Alain Perea. Défendu.

M. le président. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n° 450.

Mme Emmanuelle Ménard. L'article 5 touche à un sujet sensible pour la fonction publique, puisqu'il prévoit de donner toute latitude au Gouvernement pour modifier à sa guise l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

Les trop nombreux recours aux ordonnances empêchent malheureusement le Parlement de travailler avec le Gouvernement, mais vous nous expliquez que cette pratique est ici tout à fait justifiée pour permettre une concertation avec l'ensemble des acteurs.

Sur ce genre de sujets, le dessaisissement du Parlement est une mauvaise solution. Le dialogue social au sein de la fonction publique ne peut pas faire l'objet d'une habilitation à légiférer par ordonnance. L'étude d'impact du projet de loi va jusqu'à dire que « le recours aux ordonnances est le plus approprié en vue de disposer d'un délai nécessaire aux réflexions et aux expertises en cours ». Pourtant, mon collègue Robin Reda l'a déjà dit, vous travaillez sur cette question avec les acteurs concernés depuis quinze mois. C'est à n'y rien comprendre ! On ne sait plus très bien sur quel pied danser et si l'on peut vous faire confiance sur une question aussi délicate que celle de la négociation dans la fonction publique.

Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous éclairer, afin que nous puissions nous prononcer en connaissance de cause sur l'article 5 ?

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n° 599.

M. Boris Vallaud. Nous ne souscrivons pas à la méthode qui consiste à contourner la représentation nationale au moyen d'une ordonnance, a fortiori après avoir contourné, d'une certaine manière, le dialogue social, puisque les neuf organisations syndicales sont opposées au texte. Voilà pour la forme. Par ailleurs, je demande à nouveau au secrétaire d'État s'il entend rendre publics les projets de décret – je n'ai pas obtenu de réponse sur ce point.

La négociation au niveau local, la formation et les questions de santé et de protection sociale complémentaire sont évidemment essentielles dans la fonction publique, en particulier pour ses agents. Pour rappel, aucune disposition législative n'a jamais conféré de valeur normative aux accords négociés par les représentants des agents publics. C'est au Parlement, et seulement à lui, de légiférer sur ces questions, notamment pour garantir le maintien du principe de faveur, qui interdit aux négociations engagées à un niveau inférieur de dégrader l'économie générale d'un accord conclu au niveau supérieur.

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 646.

M. Olivier Marleix. Monsieur le secrétaire d'État, dans son avis, le Conseil d'État vous reproche de ne pas suffisamment informer la représentation nationale de vos intentions sur des sujets pourtant très importants, les droits et les obligations des fonctionnaires, qui relèvent du domaine de la loi aux termes de l'article 34 de la Constitution.

Vous demandez d'ouvrir des champs de négociation, et, si vous citez des sujets comme l'organisation du travail, vous précisez que la liste n'est pas limitative. Une fois encore, le temps de travail pourra-t-il faire partie de ces accords ?

Le Conseil d'État vous reproche que l'on ne peut pas comprendre, à la lecture de l'étude d'impact, vos intentions. Souhaitez-vous apporter de simples aménagements techniques ? Si tel était le cas, il faudrait le dire et expliquer qu'il ne s'agit que de fonds de tiroir de la commission Attali...

M. Pierre Dharréville. Très juste !

M. Olivier Marleix... comme presque tout le texte. Ou avez-vous un grand projet de libéralisation ? Cela pourrait être intéressant. Les accords, notamment locaux, pourront-ils, une fois encore, couvrir la question du temps de travail et déroger à la durée de référence ? La négociation locale pourrait alors aboutir à des modifications. Si vous avez une réelle volonté réformatrice, monsieur le secrétaire d'État, il serait intéressant de l'exprimer. Ne la gardez pas pour vous, ne soyez pas timide ! Cela intéresserait la représentation nationale.

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 666.

M. Ugo Bernalicis. Je m'associe aux remarques précédentes : les bases sont mauvaises quand les neuf organisations syndicales demandent le retrait du texte, l'une des raisons étant le recours trop important aux ordonnances dans des domaines de surcroît très larges.

L'un des amendements de suppression de l'article a été déposé par des collègues de la majorité, et il aurait été intéressant de les entendre.

Je m'associe à la question du collègue Vallaud sur la publication des décrets : monsieur le secrétaire d'État, nous ferez-vous, comme vos collègues, la même réponse que d'habitude, à savoir que vous allez mettre en place une commission chargée de suivre l'application des décrets et à laquelle des parlementaires seront associés, ou prévoyez-vous de rendre publics de manière rapide et transparente les projets de décret, afin que tout le monde puisse prendre position ? De toute façon, nous sommes opposés par principe au recours aux ordonnances et nous demandons la suppression de cet article.

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n° 949.

M. Pascal Brindeau. L'amendement de suppression déposé par le groupe UDI, Agir et indépendants dit au Gouvernement notre refus de voir le Parlement dessaisi de ses droits dans un domaine aussi important.

Je m'associe aux questions posées par les collègues sur le champ que couvriront les éventuels accords nationaux.

Olivier Marleix évoquait tout à l'heure le temps de travail : les principes gouvernant la rémunération des agents publics seront-ils inclus dans le champ des négociations que vous comptez ouvrir au cours des quinze prochains mois, monsieur le secrétaire d'État ?

Sur ce sujet, comme sur l'évolution des carrières, il est nécessaire que la représentation nationale connaisse votre point de vue et vos intentions, d'autant plus qu'elle en a le droit.

M. Pierre Dharréville. Très juste !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Conformément à l'article 38 de la Constitution, l'article 5 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans trois domaines : la clarification de l'identité des personnes habilitées à négocier et les domaines sur lesquels peut porter la négociation ; la définition de l'articulation entre les accords nationaux et les accords locaux ; la définition de la portée juridique des accords conclus.

Traiter ces sujets nécessite de mener de nombreuses concertations avec les syndicats et les employeurs publics, notamment les collectivités territoriales.

Dans ces conditions – et compte tenu du délai de quinze mois prévu par l'article d'habilitation –, la commission des lois estime qu'il est justifié de recourir à une ordonnance. Le délai de quinze mois est suffisant pour approfondir les questions juridiques qui se posent.

En effet, les enjeux interrogent directement la dimension statutaire de la fonction publique et l'évolution du dialogue social en son sein. Au demeurant, un débat aura lieu à l'Assemblée nationale lors de la ratification de l'ordonnance. Avis défavorable sur les amendements de suppression.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il s'agit d'un article important, prévoyant la conclusion d'accords majoritaires au niveau local, au sein des collectivités territoriales, des établissements hospitaliers et des services – déconcentrés ou non – de l'État. J'aimerais apporter quelques précisions en réponse aux interrogations qui ont pu poindre dans les diverses interventions qui précèdent.

S'agissant du délai de présentation de l'ordonnance, nous l'avions initialement fixé à neuf mois, mais les organisations syndicales – certaines d'entre elles, pour être précis – ont demandé, dans le cadre des instances de représentation, qu'il soit porté à quinze mois, afin d'assurer la précision de la définition des thèmes concernés.

Deuxième précision importante : l'ordonnance habilite le Gouvernement à modifier le II de l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983, lequel porte exclusivement sur les parties prenantes de la négociation.

Nous ne voulons surtout pas remettre en cause les principes de priorité. En tout état de cause, nous ne permettons pas qu'un accord local soit moins-disant qu'un accord national. Un accord local a pour unique vocation la précision ou l'amélioration des conditions d'un accord national.

Quant aux thèmes abordés, leur définition relèvera du débat et de la concertation avec les organisations syndicales et les employeurs.

Il est bien évident – pour répondre à MM. Brindeau et Marleix – qu'elle s'inscrira dans le cadre de la loi, et que les principes fixés en matière de rémunération, tant le point d'indice que la détermination des régimes indemnitaires et du cadre ainsi que du temps de travail – même si je sais, monsieur Marleix, que vous cherchez les moyens de faire travailler certains agents publics 39 heures payées trente-cinq ou trente-sept, selon la situation dans laquelle ils se trouvent –,...

M. Olivier Marleix. Ils sont payés trente-neuf heures, monsieur le secrétaire d'État !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. ...ne pourront pas être abordés. Nous traiterons des questions de formation, de qualité des conditions de travail, d'aménagements horaires et d'amélioration des dispositions relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Par cet article et par l'ordonnance qui en découlera, nous faisons confiance aux acteurs du dialogue social au niveau local. Nous leur permettons de mener une négociation au niveau local, avec pour objectif – que je réaffirme – de parvenir à un mieux-disant ou à une précision des accords nationaux.

Il est bien évident que nous ne remettons pas en cause la qualité des accords nationaux d'ores et déjà conclus dans les domaines susceptibles d'être ouverts à la concertation. Avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Ces précisions m'amènent à demander à M. le secrétaire d'État s'il prévoit également de renoncer, dans le cadre de l'ordonnance, à la logique de chantage mise en œuvre par le Gouvernement à l'égard des grandes collectivités territoriales par le biais du pacte de confiance, afin de leur donner les moyens d'un véritable dialogue social, en leur sein, avec les organisations syndicales et les agents, au lieu de faire pression sur elles afin qu'elles réduisent les marges de manœuvre dont elles disposent – de moins en moins, à la faveur des choix budgétaires du Gouvernement ; ou si tout cela relève de la pétition de principe.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Monsieur Dharréville, je doute que le sujet que vous abordez relève de l'ordonnance dont nous débattons.

En matière de dotations de l'État pour le fonctionnement des collectivités territoriales, nous avons connu une période de diminution. J'étais membre de la majorité ayant voté les baisses de dotations.

Nous sommes à présent dans une période de maintien – et même de légère augmentation – des dotations. En effet, le total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales a augmenté de 500 millions d'euros depuis 2017.

La contractualisation que vous évoquez vise à encadrer autant que faire se peut l'évolution des dépenses de fonctionnement, en limitant leur augmentation à 1,2 %. Les résultats dont nous disposons pour 2018 montrent que cet objectif est très largement atteint.

M. Pierre Dharréville. En tenant compte de l'inflation ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Inflation comprise.

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je m'en voudrais de ne pas compléter le dialogue sur le temps de travail que j'ai eu avec M. le secrétaire d'État. Je rappelle que les fonctionnaires recrutés avant l'entrée en vigueur des lois Aubry ont été recrutés à 39 heures payées trente-neuf. À l'heure actuelle, ils travaillent 35 heures payées trente-neuf.

Je propose simplement d'en revenir à 39 heures payées trente-neuf, dès lors qu'ils sont payés pour travailler trente-neuf heures. Je souhaite que les choses soient claires sur ce point. Les fonctionnaires recrutés avant l'entrée en vigueur des lois Aubry constituent probablement la majorité des fonctionnaires de notre pays.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. C'était il y a vingt ans !

M. Jean-Paul Lecoq. Ils ont vieilli et sont partis en retraite ! (*Sourires.*)

(*Les amendements identiques n^{os} 34, 137, 198, 247, 450, 599, 646, 666 et 949 ne sont pas adoptés.*)

M. le président. Les amendements n^{os} 963 et 598 peuvent être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n^o 963.

M. Pascal Brindeau. Il s'agit de veiller – même si M. le secrétaire d'État nous en a fourni l'assurance tout à l'heure – à l'impossibilité, pour l'ordonnance sur le dialogue social, de déroger au principe de faveur, en vertu duquel la mise en œuvre à un niveau inférieur d'un accord conclu au niveau supérieur ne peut que le préciser ou en améliorer l'économie générale, et ne peut aboutir à une situation de moins-disant.

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n^o 598.

M. Hervé Saulignac. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez prononcé tout à l'heure des paroles rassurantes. Toutefois, il y a plus rassurant que les paroles : les actes.

À ce propos, je vous pose à nouveau la question soulevée tout à l'heure par notre collègue Boris Vallaud, s'agissant de notre attente au sujet de la publication des projets de décret. Y répondre nous semble de nature à assurer une transparence complète, permettant de débattre d'engagements plus tangibles.

De même, le présent amendement permet de graver dans le marbre les propos que vous avez tenus tout à l'heure.

Il s'agit d'un amendement de repli visant à garantir que la future ordonnance ne remettra pas en cause le principe de faveur, en vertu duquel une négociation engagée à un niveau inférieur ne peut que préciser ou améliorer l'économie générale d'un accord conclu au niveau supérieur.

J'ai pris bonne note des paroles rassurantes que vous avez prononcées tout à l'heure. Cependant, comment ne pas penser que l'ordonnance qui sera prise au titre de l'article 5 permettra – sans aucun doute possible – de réécrire l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 et n'offrira aucune certitude que son II sera maintenu ?

L'amendement – à l'adoption duquel rien ne semble s'opposer – permet de graver dans le marbre les engagements pris oralement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Compte tenu des éclaircissements formulés par M. le secrétaire d'État, la commission émet un avis défavorable. Lors de la ratification de l'ordonnance, nous verrons bien si l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 a été modifié ou non, ce dont je doute.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je confirme mes propos par un engagement, que je réitère au banc du Gouvernement : le principe de faveur sera maintenu. Dans le cadre de l'ordonnance que nous prendrons, les dispositions de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 relatives au principe de faveur, ainsi que la garantie qu'un accord local peut uniquement préciser ou améliorer un accord national, seront préservées.

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Pour notre part, nous ne fonctionnons pas systématiquement selon le principe consistant à accorder notre confiance à la majorité et au Gouvernement.

Au demeurant, je constate qu'il n'existe aucun désaccord de fond, s'agissant des intentions affichées, entre notre amendement et les propos tenus par Mme la rapporteure et par M. le secrétaire d'État. Nous pourrions donc l'adopter, par précaution partagée.

Par ailleurs, il me semble que la réponse adressée à notre collègue Hervé Saulignac n'est pas tout à fait complète. Sauf erreur de ma part, elle laisse de côté notre question portant sur les projets de décret. (*Sourires.*)

M. Ugo Bernalicis. Ce n'est pas une erreur !

(*Les amendements n^{os} 963 et 598, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.*)

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n^o 227.

Mme Cendra Motin. Je n'ai pas une passion démesurée pour les ordonnances. Toutefois, si nous décidons d'habiliter le Gouvernement à légiférer ainsi, il importe d'en préciser le cadre.

M. Hervé Saulignac. C'est exactement ce que nous demandons !

Mme Cendra Motin. Pour ma part, il me semble important de préciser la définition de l'accord majoritaire. À l'heure actuelle, il n'en existe aucune pour la fonction publique.

Monsieur le secrétaire d'État, nous nous apprêtons à habiliter le Gouvernement à en proposer une. En raison du manque de précision dont souffre cette notion dans les textes de loi, nous avons notamment appliqué le protocole PPCR – parcours professionnels, carrières et rémunérations –, dont le coût global est estimé à 3,7 milliards d'euros.

Ainsi, même sans faire l'objet d'un soutien majoritaire, un accord peut avoir des conséquences très importantes sur le budget de la France.

Je propose donc d'introduire dans l'ordonnance la définition de l'accord majoritaire issue du droit privé. Elle est assez claire et pourrait tout à fait s'appliquer dans la fonction publique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. En l'espèce, la comparaison avec le secteur privé ne semble pas opportune, dans la mesure où la fonction publique est régie par un cadre statutaire, découlant nécessairement de l'entrée en vigueur de normes législatives et réglementaires.

Au demeurant, il s'agit de l'un des enjeux majeurs que l'ordonnance devra explorer, par le biais de la définition d'un mécanisme d'approbation des accords majoritaires conclus.

Dans cette perspective, il me semble que la rédaction de l'alinéa 4 de l'article 5 permettra d'atteindre cet objectif. Je suggère le retrait de l'amendement et émetts à défaut un avis défavorable.

M. Jean-Paul Lecoq. Ils le feront, mais ils ne peuvent pas le dire !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Madame Motin, je compléterai les arguments de Mme la rapporteure, démontrant qu'il ne semble pas tout à fait opportun d'aligner strictement le public et le privé en la matière,...

M. Jean-Paul Lecoq. En revanche, dans les autres domaines...

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. ...par deux observations.

Vous avez évoqué le protocole PPCR. Je confirme que la décision de l'appliquer a été prise alors même qu'il était considéré comme minoritaire à l'aune des accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social, définissant les conditions de majorité d'un protocole d'accord dans la fonction publique.

Les organisations syndicales l'ayant signé – je comprends parfaitement leurs motivations, car il constitue, nonobstant son coût que vous avez rappelé, un outil utile pour les agents publics dans ce pays – représentaient, lors de la signature, 49,6 % des suffrages exprimés – vous me pardonnerez si je me trompe sur la décimale, mais le chiffre est inférieur à 50 % – en faveur des organisations syndicales représentées au conseil commun de la fonction publique – telle est la règle retenue.

Lors de l'élaboration du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, j'ai indiqué mon intention, même si le droit – et la loi en l'occurrence – autorise le Gouvernement à appliquer un protocole quand bien même il ne présente pas un caractère majoritaire tel que défini par les accords de Bercy, de l'appliquer strictement, ce qui m'a amené à considérer momentanément qu'il n'était pas majoritaire.

Or il a été signé par les mêmes organisations syndicales que le protocole PPCR, auxquelles les élections professionnelles du 6 décembre dernier ont conféré une majorité. En outre, l'ajout à la liste des signataires d'une septième organisation syndicale a confirmé le caractère majoritaire du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique à l'aune des critères retenus par les accords de Bercy.

Enfin, l'habilitation demandée par le Gouvernement prévoit aussi que soit dressé un bilan des accords de Bercy, précisément afin de répondre à ces difficultés. Certaines organisations syndicales souhaitent que l'on réinterroge les méthodes de calcul et la définition des règles d'approbation des accords. Ce bilan permettra, le cas échéant, de procéder à des modifications.

Je suggère donc le retrait de l'amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin. Je me range surtout à l'avis de Mme la rapporteure : je veux bien qu'il soit difficile de transposer à la fonction publique les dispositions du code du travail.

Néanmoins, monsieur le secrétaire d'État, vous prenez l'exemple d'un accord qui devient majoritaire à la suite d'élections qui modifient les rapports de force : une telle instabilité appelle en effet un bilan, et surtout des clarifications. Je serai extrêmement vigilante sur ce point : il faut assurer l'équilibre, mais surtout de la visibilité sur ce qu'est un accord majoritaire.

Je retire l'amendement.

(L'amendement n° 227 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 667.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement tend à prévoir un garde-fou au périmètre de l'habilitation. La négociation sociale doit pouvoir aboutir non pas seulement à des accords qui auraient potentiellement une portée ou des effets juridiques, mais aussi à des accords contraignants. Il faut, en outre, éviter que le Gouvernement ne révisé les règles de représentativité dans le seul but de faire approuver un accord : nous devons nous en tenir à la règle selon laquelle un accord est valide s'il est approuvé par des organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % des suffrages.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Je comprends la gêne du Gouvernement ! Je compatis, même : nous examinons un texte qui est bien loin d'avoir recueilli un accord majoritaire, puisqu'aucune organisation syndicale n'a approuvé les propositions qui sont sur la table.

Monsieur le secrétaire d'État, vous vous êtes engagé à maintenir le principe de faveur. En réfléchissant, je me demande comment ce principe de faveur s'articulera avec les offensives menées ces derniers temps dans certaines collectivités territoriales pour augmenter le temps de travail des agents de la fonction publique – souvent, les préconisations des chambres régionales des comptes elles-mêmes vont d'ailleurs dans ce sens, en se référant à ces principes d'austérité qui ont cours un peu partout dans notre pays.

Comment le principe de faveur sera-t-il alors respecté dans ces négociations ?

Mme Elsa Faucillon. Il ne le sera pas !

(L'amendement n° 667 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 146 et 668.

La parole est à Mme Elsa Faucillon, pour soutenir l'amendement n° 146.

Mme Elsa Faucillon. Puisque vous semblez désireux d'améliorer le dialogue social, nous vous soumettons un amendement, issu des propositions de la CGT, qui va dans ce sens, et qui se situe dans la droite ligne des accords de Bercy, lesquels ont consacré le principe de la négociation dans la fonction publique.

Si ce principe trouve des traductions concrètes au niveau national, force est de constater que c'est très rarement le cas au niveau local ou territorial. Une des causes principales de ce retard est que l'initiative de la négociation est aujourd'hui réservée à l'administration : dans la fonction publique, ce n'est que dans le cadre d'un préavis que « les parties intéressées sont tenues de négocier » sur les motifs du recours à la grève.

Cet amendement permet de sortir de cette logique de conflit systématique en permettant aux organisations syndicales d'obtenir plus de responsabilités dans l'ouverture de négociations au sein de la fonction publique.

Voyez, madame la rapporteure, monsieur le secrétaire d'État, j'essaie d'utiliser votre langage !

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis, pour soutenir l'amendement n° 668.

M. Ugo Bernalicis. Cet amendement est identique au précédent : il nous a été proposé par la CGT.

Il pourrait être intéressant de s'astreindre à une discipline de discussion annuelle, plutôt que de laisser le calendrier à la discrétion du Gouvernement. Pour ma part, je n'aime pas trop le terme, mais vous vous dites chauds partisans du dialogue social : donnez-nous-en des preuves.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. La commission a rejeté cette proposition de la CGT. Énoncer dans la loi une obligation de négocier me semble une contradiction dans les termes : la négociation suppose par principe un accord de volontés, du moins sur l'idée même d'y recourir.

Sur le fond, les travaux que mènera le Gouvernement pour écrire l'ordonnance, et en particulier les dispositions relatives à la conclusion d'accords dans la fonction publique, permettront de définir un nouveau cadre de négociation, avec un objectif de clarté et d'efficacité – deux mots qui nous sont chers. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Même après les reculs que vous avez imposés, dans de très nombreux domaines, la négociation est obligatoire tous les ans, tous les deux ans, tous les trois ans ! Ce n'est donc en rien contradictoire. L'obligation de négocier n'est pas une obligation d'aboutir, et vous le savez bien, puisque vous ouvrez des négociations qui ne mènent à rien, et que vous finissez par passer en force sur tout ! On peut reconnaître que vous avez tenté de convaincre les organisations syndicales ; c'est tout à votre honneur. Mais, même si vous avez utilisé ce terme, ce n'était pas une négociation.

Se dire qu'une fois par an, on est obligé de s'asseoir autour d'une table pour discuter, ce n'est peut-être pas mal : cela peut permettre d'ouvrir des perspectives intéressantes.

M. Maxime Minot. Pas faux !

(Les amendements identiques n°s 146 et 668 ne sont pas adoptés.)

(L'article 5 est adopté.)

Après l'article 5

M. le président. La parole est à M. Hubert Wulfranc, pour soutenir l'amendement n° 148.

M. Hubert Wulfranc. Il ne s'agit plus ici de négocier, mais de taper dans le dur et de réparer une injustice !

Depuis plusieurs années, notamment dans la fonction publique territoriale, des organisations syndicales – et cela ne concerne pas la seule CGT – signalent une recrudescence des comportements d'élus locaux qui pourraient être considérés comme une entrave à la liberté syndicale.

Cet amendement met en lumière une anomalie : contrairement à ce qui est prévu dans le secteur privé – et c'est heureux –, il n'existe pas dans la fonction publique de régime de sanctions spécifiques réprimant le délit d'entrave à l'exercice du droit syndical et à la liberté syndicale. Pourtant, les administrateurs d'un syndicat professionnel peuvent, eux, faire l'objet de poursuites pénales en application de l'article L.2136-1 du code du travail.

Nous vous proposons de réparer cette anomalie, afin de mieux protéger ceux qui s'engagent dans la défense et la promotion des intérêts des agents de la fonction publique, et dans le dialogue social qui vous est si cher.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Le droit syndical est déjà garanti dans la fonction publique par l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983. La juridiction administrative est bien entendu compétente pour contrôler le respect du droit syndical ; elle peut ainsi condamner l'autorité administrative si elle juge que des dispositions d'ordre réglementaire ont entravé de manière illégale le libre exercice des activités syndicales. Je pense par exemple à l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 27 juillet 2012 par lequel les juges administratifs ont annulé une décision d'avancement prise par l'autorité administrative qui avait formulé des appréciations sur la manière dont un fonctionnaire exerçait ses activités syndicales.

Cet exemple concret illustre la garantie très stricte apportée par la juridiction administrative en matière de protection des droits syndicaux dans la fonction publique ; il n'apparaît donc pas nécessaire de modifier les dispositions actuellement en vigueur.

Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Mes arguments sont identiques à ceux de Mme la rapporteure. Avis défavorable.

M. Jean-Paul Lecoq. Ce n'est pas très étonnant...

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Cet amendement soulève une question importante : celle du contrôle de légalité, et du respect des principes fondamentaux du droit du travail dans la fonction publique. Je pense notamment à la fonction publique territoriale : l'inspection du travail n'y est pas compétente, et tout repose sur le management à l'intérieur de la collectivité. Le rôle des syndicats est donc particulièrement important pour informer, pour éclairer les autorités.

Il y a un grand absent : l'État, normalement responsable du contrôle de légalité de nombreux actes qui concernent le personnel. Et je voudrais vous alerter sur ce point, monsieur le secrétaire d'État : les moyens du contrôle de légalité sont aujourd'hui très faibles, et le corps préfectoral exerce cette mission avec une très grande timidité. Or, à défaut, je le redis, d'inspection du travail, le préfet constitue le dernier rempart quand les choses se passent mal dans une collectivité. S'il ne fait pas son travail, s'il agit timidement, des situations peuvent dégenerer – j'ai à l'esprit quelques exemples que je ne développerai pas.

Le contrôle de légalité est aujourd'hui très affaibli, et les moyens qui lui sont alloués sont dérisoires – dans un département moyen, aujourd'hui, c'est souvent un seul fonctionnaire de catégorie A qui en est chargé à la préfecture, avec éventuellement un fonctionnaire de catégorie B et un autre de catégorie C pour l'aider...

C'est là une question qui appelle une attention accrue. On ne peut pas balayer d'un revers de main les préoccupations qui ont été évoquées. Encore une fois, les cas problématiques sont évidemment isolés, rares, minoritaires ; mais notre dispositif juridique est très fragile.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Nous ne voulions pas balayer ces préoccupations d'un revers de main ! La réponse apportée par Mme la rapporteure, à laquelle je souscris, portait sur les raisons pour lesquelles nous ne sommes pas favorables à l'adoption de cet amendement.

Vous savez comme moi qu'il existe, notamment au sein des associations d'élus locaux, un débat sur la nature, les objectifs et même parfois la raison d'être du contrôle de légalité. Nous savons aussi que depuis vingt ou trente ans peut-être – la responsabilité est là, je crois, collective –, les moyens alloués au contrôle de légalité ont en effet fortement diminué.

À titre personnel, je pense comme vous que le contrôle de légalité devrait porter en priorité sur les questions sensibles que sont les appels d'offre et les commandes publiques, mais aussi le respect du droit des personnels et les conditions dans lesquelles les collectivités recrutent des fonctionnaires titulaires ou des contractuels. Si vous souhaitez porter à ma connaissance, dans un cadre plus confidentiel, des cas de gestion du personnel ou de recrutement qui vous paraissent problématiques, je suis évidemment à votre disposition.

(L'amendement n° 148 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour soutenir l'amendement n° 150.

M. Jean-Paul Lecoq. J'ai écouté attentivement le débat que nous venons d'avoir. Nous sommes en train de changer la loi, de modifier les relations dans la fonction publique. La rapporteure s'appuie sur une jurisprudence pour affirmer qu'il n'y a pas de souci ; or, une fois que la loi sera modifiée, cette jurisprudence va tomber.

M. Fabien Di Filippo. Eh oui ! Ce n'est pas sérieux !

M. Jean-Paul Lecoq. L'amendement n° 150 est issu des propositions de la CGT. Il vise à améliorer les protections dont bénéficient les délégués du personnel et des autres instances représentatives au sein de la fonction publique. Vous affirmez justement qu'un nombre croissant de représentants du personnel ne seraient pas syndiqués, comme on le voit dans le privé.

Dans le privé, le fait de porter atteinte à l'exercice régulier des fonctions de délégué du personnel, à la constitution ou au fonctionnement régulier du comité d'entreprise ou du CHSCT constitue un délit réprimé par les peines prévues dans le code du travail. Or, dans la fonction publique, les entraves au fonctionnement des instances représentatives du personnel sont fréquentes. Lorsque la justice administrative est saisie, elle annule généralement les actes pris sans consultation régulière de ces instances.

Cet état de fait tend à vider les comités techniques, les CHSCT et les CAP d'une partie de leur substance, alors même que le droit des agents à participer à l'organisation et au fonctionnement des services publics, ainsi qu'à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière, relève d'un principe constitutionnel. Le non-respect de plus en plus fréquent de ces dispositions législatives décrédibilise ces instances auprès des personnels, ce qui explique en partie la baisse de participation observée à l'occasion des dernières élections professionnelles. L'amenuisement des CAP prévu par ce projet de loi ne risque pas d'améliorer la situation.

Aussi, pour redonner tout son sens au principe de participation dans la fonction publique et restaurer la confiance des agents dans ce principe, nous proposons de renvoyer les entraves aux instances de représentation du personnel au régime de sanction prévu à l'article L. 432-1 du code pénal. Il s'agit donc d'un amendement de renforcement de la démocratie sociale au sein de la fonction publique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Monsieur Lecoq, je ne partage pas le constat que vous avez dressé en introduction de la défense de votre amendement. Non, ce projet de loi ne change rien à la situation actuelle s'agissant de la protection des droits syndicaux. La jurisprudence continuera à être appliquée comme elle l'est aujourd'hui. Je ne peux pas vous laisser dire qu'elle tombera après l'adoption de ce projet de loi.

Par cohérence et pour les raisons que j'ai déjà évoquées, je donne un avis défavorable à l'amendement n° 150.

(L'amendement n° 150, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Frédérique Lardet, pour soutenir l'amendement n° 31.

Mme Frédérique Lardet. Cet amendement de mon collègue Éric Alauzet vise à faire précéder toute décision majeure relative à la gouvernance d'un établissement de santé ou d'un établissement médico-social qui affecterait durablement le budget de cette dernière d'une consultation préalable des personnels. La consultation permet aux personnels d'exprimer leurs opinions mais n'a pas de valeur contraignante. Cette disposition vise à répondre à une demande

forte des personnels de santé et permet de mieux intégrer leur expertise dans le fonctionnement des établissements médico-sociaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Défavorable. Au-delà de l'absence d'ancrage d'une telle disposition dans une loi statutaire, je veux souligner que les représentants des organisations syndicales élus au sein des instances de concertation sont les premiers interlocuteurs des employeurs publics. J'ajoute que les sujets qui relèvent de la stratégie d'organisation et de fonctionnement des établissements de santé et médico-sociaux entrent justement dans le champ d'attribution des comités sociaux d'établissement que ce projet de loi va mettre en place afin de renforcer le dialogue social sur ces sujets.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je partage l'avis de Mme la rapporteure. Les éléments qu'elle a avancés justifiaient un retrait de l'amendement ; à défaut, je lui donnerai un avis défavorable.

(L'amendement n° 31 est retiré.)

Avant l'article 6

M. le président. Nous en venons à l'amendement n° 597 portant article additionnel avant l'article 6.

Sur cet amendement, je suis saisi par le groupe Socialistes et apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement.

M. Boris Vallaud. Cet amendement vise à insérer dans le statut général des fonctionnaires un nouvel article qui dispose que le recours aux contractuels ne peut avoir pour conséquence « d'entraver le développement et le parcours professionnels, la mobilité, la promotion, ainsi que l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants des fonctionnaires ».

Avec ce projet de loi, le Gouvernement ne supprime pas le statut mais réduit fortement son attractivité. En effet, l'élargissement massif de l'ouverture au contrat va avoir pour conséquence d'affaiblir les perspectives de carrière des fonctionnaires au sein de la fonction publique. En commission, le Gouvernement et Mme la rapporteure ont déclaré que ce projet de loi visait à renforcer l'attractivité des carrières pour les agents contractuels de la fonction publique. À nos yeux, un véritable projet de loi de transformation de la fonction publique devrait plutôt se concentrer sur le renforcement de l'attractivité des carrières des fonctionnaires et sur la mise en place de plans de titularisation pour les agents contractuels. Mais ce n'est pas le choix que vous avez fait. *(Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.)*

M. le président. Mes chers collègues, je vous annonce d'ores et déjà que sur l'amendement suivant, n° 593, je suis également saisi par le groupe Socialistes et apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 597 ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement a déjà été débattu par la commission des lois, qui lui a donné un avis défavorable. Je perçois une forme de crainte dans cet amendement de principe, qui semble considérer l'ouverture des facultés de recrutement contractuel comme une menace alors que je l'envisage, de même que le groupe La République en marche, comme une chance et une opportunité pour moderniser notre fonction publique et répondre aux enjeux et aux besoins des employeurs publics. Les fonctionnaires doivent être conscients de leurs qualités et de leurs forces, qu'ils sauront bien entendu mobiliser à l'avenir, notamment lorsqu'ils présenteront leur candidature à des postes également ouverts aux contractuels. Nous aurons l'occasion d'en discuter lors de l'examen des prochains articles. Je réitère mon avis de principe défavorable à cet amendement de principe.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Permettez-moi, monsieur le président, de donner en même temps mon avis sur l'amendement n° 597, que M. Vallaud vient de défendre, et sur l'amendement n° 593, que nous examinerons dans la foulée.

Le Gouvernement a dit son attachement à l'article 3 la loi de 1983 posant le principe d'occupation des emplois permanents par des agents titulaires, que le Conseil d'État a confirmé. Nous avons aussi dit notre attachement à l'article 32 de cette même loi, qui pose le principe selon lequel les agents contractuels bénéficient des mêmes droits et sont astreints aux mêmes devoirs que les agents titulaires. Par là même, je réponds par anticipation à l'amendement n° 593 déposé par Mme Karamanli. En cohérence avec le vote de la commission, le Gouvernement donne un avis défavorable aux deux amendements.

M. le président. La parole est à Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Madame la rapporteure, je n'ai pas assisté à tous les débats, mais je comprends de votre intervention que, dans le fond, il n'y a plus aucun intérêt à passer un concours.

M. Pierre Dharréville. Eh oui !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je n'ai pas dit cela !

Mme Valérie Rabault. Mais si ! Il faut dire les choses clairement : sujet, verbe, complément. Le fait de s'enfermer dans un langage technocratique brouille nos débats et nuit à la lisibilité de notre démocratie – c'est d'ailleurs sans doute le but que vous poursuivez.

Mme Elsa Faucillon. En effet !

M. Pierre Dharréville. Assumez votre position, madame la rapporteure !

Mme Valérie Rabault. Permettez-moi de vous poser une question très claire : renoncez-vous à ce que tous les profs de maths – je prends l'exemple des maths car, comme M. Villani, j'aime cette matière – passent un concours ? Préférez-vous qu'ils soient recrutés juste comme cela ? Est-ce ce que vous voulez pour la fonction publique et pour l'éducation nationale ? C'est ce que vous venez de dire ! Je trouve que c'est très grave. Vous l'assumez et, d'une certaine manière, je salue votre franchise.

Aujourd'hui, la fonction publique française compte déjà 17 % de contractuels. Vous dévalorisez tellement la fonction publique que, dans des matières comme les maths, le nombre de candidats aux concours n'est pas suffisant.

Mme Danielle Brulebois. Ce n'est pas nouveau ! (*Exclamations sur les bancs du groupe GDR.*)

Mme Valérie Rabault. Je n'ai pas dit que c'était nouveau, mais vous prétendez que ce projet de loi vise à revaloriser la fonction publique – un objectif que nous partageons tous – alors que vous faites le contraire. Ce n'est pas nous qui avons inscrit ce texte à l'ordre du jour, c'est vous ! Non contents de dévaloriser la fonction publique, vous dites aux fonctionnaires de certaines catégories qu'ils n'ont pas à s'embêter à passer un concours puisqu'ils pourraient être recrutés différemment, selon des règles que nous ne connaissons pas.

Je vous rappelle, monsieur le secrétaire d'État, que vous vous étiez engagé à nous transmettre l'ensemble des décrets et des ordonnances qui seraient publiés après la promulgation de cette loi.

M. Raphaël Schellenberger. Eh oui !

Mme Valérie Rabault. Aujourd'hui, nous n'avons rien du tout – mais peut-être votre parole n'a-t-elle aucune valeur... Vous demandez à votre majorité de vous signer un chèque en blanc, ce qu'elle a déjà fait à de nombreuses reprises et ce qui n'a pas l'air de l'embêter. Mais comprenez bien que cela nous pose problème. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SOC, LR et GDR.*)

M. le président. La parole est à Mme Cécile Rilhac.

Mme Cécile Rilhac. Madame Rabault, ce n'est pas parce que l'on va contractualiser davantage dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière que nous le ferons également dans l'éducation nationale. L'une des caractéristiques des concours de recrutement de l'enseignement, c'est qu'un enseignant devient titulaire du poste qu'il occupe dans son école, dans son collège ou dans son lycée.

Mme Valérie Rabault. Ce n'est pas précisé dans votre texte !

Mme Cécile Rilhac. Lorsqu'on embauche des contractuels, ce n'est pas tout à fait la même chose. La généralisation de la contractualisation concernera essentiellement les catégories C des fonctions publiques territoriale et hospitalière ; elle ne concernera quasiment pas la fonction publique de l'éducation nationale.

Mme Valérie Rabault. Qu'est-ce que vous en savez ?

Mme Cécile Rilhac. Il n'y aura toujours pas de baisse du nombre de postes offerts aux concours. (*Exclamations sur plusieurs bancs des groupes LR, SOC et GDR.*)

Mme Valérie Rabault. Mais si !

M. le président. La parole est à Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Je suis ahurie ! Vous pouvez dire que le ciel est rose alors qu'il est bleu si cela vous fait plaisir, mais il faut quand même raconter des choses qui sont justes. Dans la fonction publique d'État, la moitié des fonctionnaires sont des enseignants. Vous pouvez dire que ce texte ne s'appliquera pas à eux, mais ce n'est écrit nulle part.

M. Maxime Minot. Effectivement !

Mme Valérie Rabault. Mais peut-être allez-vous déposer un amendement que la majorité votera...

Par ailleurs, vous affirmez qu'il n'y a pas de baisse du nombre de postes offerts aux concours de l'enseignement.

M. Boris Vallaud. C'est faux !

Mme Valérie Rabault. Vous n'avez pas regardé les chiffres : sur l'ensemble des matières, le nombre de postes a baissé. Ne dites pas le contraire ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC et sur plusieurs bancs des groupes LR et GDR.*)

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Monsieur le président, je demande une suspension de séance de deux minutes afin que les députés de la majorité puissent lire le texte et se renseigner avant de voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR. – Mme Elsa Faucillon et Mme Valérie Rabault applaudissent également.*)

Mme Danielle Brulebois. Cessez vos attaques personnelles !

M. le président. La suspension est de droit.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures quarante-trois, est reprise à douze heures quarante-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Je soutiens cet amendement qui se borne à préciser que le recours aux contractuels n'entrave pas l'évolution des carrières des fonctionnaires. Je ne sais pas en quoi cette disposition serait contradictoire avec la volonté d'assouplir le recours aux contractuels. En revanche, elle vient protéger ce principe cardinal de la fonction publique qu'est le recrutement par concours.

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin. Une annonce faite hier en commission des finances me permet de réfuter vos arguments : au ministère de l'éducation nationale, 839 ETP supplémentaires ont été embauchés par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

M. Boris Vallaud et Mme Valérie Rabault. On parle des concours !

Mme Cendra Motin. Vous nous parlez de contractuels et de concours. Je vous renvoie à l'augmentation du nombre de professeurs.

Mme Valérie Rabault. Treize mille postes non pourvus !

Mme Cendra Motin. Je ne nie pas le déficit de professeurs de mathématiques, qui a conduit des parents à publier des annonces sur le site Le bon coin pour en recruter – nous sommes tous outrés de cette situation.

Les contractuels représentent déjà un cinquième des effectifs de la fonction publique, qu'elle soit territoriale, hospitalière ou d'État.

M. Pierre Dharréville. Donc, il faut étendre le recours aux contractuels ?

Mme Cendra Motin. Leur travail est aussi bon que celui des agents titulaires de la fonction publique.

Mme Valérie Rabault. Titularisez-les !

Mme Cendra Motin. Les stigmatiser comme vous le faites, alors qu'ils apportent la souplesse dont nous avons besoin, me semble très déplacé. (*Exclamations sur les bancs des groupes LR et SOC. – Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. Maxime Minot. Pas de leçons ! Ça commence à bien faire !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 597.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	64
Nombre de suffrages exprimés	62
Majorité absolue	32
Pour l'adoption	24
contre	38

(*L'amendement n° 597 n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n° 593.

M. Hervé Saulignac. Les échanges à l'instant nous ont permis de franchir un cap. Il est désormais établi que, pour vous, la modernisation passe par le contrat. La modernisation du service public français ne passe plus par le concours – c'est ce qui vient d'être déclaré.

Dès lors, je dis à celles et ceux qui nous écoutent et souhaiteraient embrasser une carrière dans la fonction publique : « inutile de perdre du temps à préparer un concours. Tâchez de nouer quelques liens privilégiés avec des élus influents et peut-être connaissez-vous ainsi une belle carrière pendant que d'autres, avant vous, se seront échinés à préparer un concours. »

M. Jean-Paul Lecoq. C'est un bon résumé !

M. Hervé Saulignac. La brèche est désormais ouverte. Je vous souhaite bonne chance pour gérer une fonction publique à deux vitesses : d'un côté, ceux qui se seront soumis à un concours et de l'autre, ceux qui auront peut-être pu compter sur des connaissances pour entrer dans la fonction publique. (*Protestations sur les bancs du groupe LaREM.*)

En vertu de l'article 32 de la loi de 1983, plusieurs dispositions du statut général des fonctionnaires s'appliquent déjà aux contractuels. Cet amendement propose de réunir en un seul article nouveau dans ladite loi les dispositions jusqu'à présent éparées et portant sur des sujets aussi importants que la liberté d'opinion, le droit de grève, le droit syndical ou le droit à la formation continue.

Puisque vous choisissez la voie de la contractualisation, ce que je regrette, il s'agit de rappeler que les droits de chacun doivent être protégés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cher collègue, à mon tour je vous invite à lire l'ensemble du texte puisque la modernisation de la fonction publique que nous défendons ne se résume évidemment pas à l'ouverture aux contractuels. Elle se traduit aussi par plusieurs avancées pour les fonctionnaires.

M. Boris Vallaud. Vraiment ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Ensuite, je suis assez choquée par vos propos. Entendre l'élu local que vous êtes – je sais votre engagement dans ce domaine – parler de clientélisme, de passe-droits, d'élus qu'il faut connaître est tout simplement insupportable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Enfin, je tenais à remercier Mme Rabault pour son arrivée énergique dans les débats. J'imagine que ses propos seront toujours aussi intéressants et fondés dans la suite de nos travaux. Je compte sur elle. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

S'agissant de l'amendement, je ne discerne pas la plus-value juridique du dispositif proposé qui relève plus de la modification rédactionnelle, dans la mesure où les dispositions applicables aux agents contractuels sont d'ores et déjà prévues par le II de l'article 32 de la loi du 13 juillet 1983. Avis défavorable. (*Exclamations prolongées sur les bancs du groupe LR.*)

M. le président. Un peu de calme, je vous prie !

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Le projet de loi ne remet pas en cause l'article 32 de la loi de 1983 qui garantit les mêmes droits et les mêmes devoirs pour les contractuels, article que M. Saulignac connaît bien pour avoir, comme moi, eu l'occasion de l'appliquer en tant qu'employeur territorial. Avis défavorable.

Rappel au règlement

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger, pour un rappel au règlement.

M. Raphaël Schellenberger. Ce rappel au règlement est fondé sur l'article 52. Mme la rapporteure vient de prendre à partie un des députés, ce qui contrevient aux règles de décence de notre discussion.

Mme Naïma Moutchou. Et M. Marleix tout à l'heure ?

M. Raphaël Schellenberger. Jusqu'à présent, en dépit d'un profond et grandissant désaccord de la plupart des groupes politiques sur le texte du Gouvernement, les débats étaient empreints d'une certaine qualité.

Or, madame la rapporteure, vous venez de mettre de l'huile sur le feu, vous excitez tout le monde, vous semez la confusion, et ce afin de faire oublier vos paroles inconséquentes. S'il vous plaît, tenez-vous un peu (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM*) – vous êtes dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale –, cela ne vous fera pas de mal ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR et FI.*)

M. le président. Monsieur le député, l'article 52 du règlement sur lequel vous vous êtes appuyé donne au président pouvoir d'exercer la police de l'Assemblée. Je vous remercie de ne pas me priver de mes prérogatives. (*Rires.*)

M. Fabien Di Filippo. Que fait la police !

M. Ugo Bernalicis. C'est une tentative de putsch !

Avant l'article 6 (suite)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 593.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	66
Nombre de suffrages exprimés	65
Majorité absolue	33
Pour l'adoption	23
contre	42

(L'amendement n° 593 n'est pas adopté.)

Article 6

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. L'article 6 est le premier d'une série de dispositions importantes qui concernent le recours aux contractuels dans la fonction publique.

On peut défendre des visions différentes de ce que devraient être le format de la fonction publique et les missions sur lesquelles elle devrait se concentrer – le domaine régalien de manière évidente, mais le statut est peut-être moins indispensable dans d'autres domaines. Le Gouvernement aurait pu ouvrir une réflexion sur ce sujet – des pays très réformateurs tels que l'Italie ou le Portugal l'ont fait – mais il n'a pas fait le choix d'une telle démarche, assise sur la définition des missions pour lesquelles le recours aux contractuels peut se justifier. Vous avez procédé différemment en utilisant la technique du mitage du statut qui consiste à élargir les dérogations.

Ce choix pose la question de l'accès à la fonction publique. Avec le statut, la règle était simple : le concours était la seule voie d'accès. Avec le contrat, c'est bien plus compliqué, ce qui vous oblige à bricoler des règles d'accès. Cette question n'est pas neutre car l'égal accès à la fonction publique n'est rien moins qu'un des principes proclamés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il faut donc le manier avec précaution.

Or la rédaction proposée dans l'article 6 sur un sujet aussi grave n'est évidemment pas satisfaisante. En effet, celle-ci est complètement tautologique : elle reprend dans la loi le principe déjà inscrit dans notre bloc de constitutionnalité sans apporter aucune autre garantie. Vous vous contentez pour le reste de renvoyer à un décret en Conseil d'État. On peut déplorer l'incompétence négative du législateur. En effet, la Constitution confie au législateur le soin de déterminer les règles relatives au statut ; nous ne pouvons pas nous borner à transposer le principe constitutionnel dans la loi et renvoyer tout le reste au pouvoir réglementaire.

Le législateur a été bien plus précis sur un sujet qui ne relève pourtant pas d'un principe constitutionnel : l'égal accès à la commande publique. Celui-ci est garanti au moyen des multiples règles que le législateur a fixées et qui sont ensuite complétées par des dispositions réglementaires. Les principes sont définis par le pouvoir législatif. Pour ce qui concerne l'égal accès à l'emploi public, vous renvoyez systématiquement au pouvoir réglementaire. Les assurances sont bien trop

légères à nos yeux. La seule règle que vous précisez concerne la publicité de la vacance – c'est tout à fait insuffisant. J'espère qu'au gré des navettes, nous aurons l'occasion d'apporter des garanties supplémentaires en matière d'accès à la fonction publique.

M. le président. La parole est à Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Le Conseil constitutionnel contrôle souvent le travail des parlementaires à l'aune du grief d'incompétence négative – l'incapacité à écrire la loi précisément.

Cet article relève clairement de l'incompétence négative puisqu'il se contente d'affirmer l'égal accès aux emplois publics en renvoyant tout le reste à un décret en Conseil d'État, la seule obligation posée portant sur la publicité de l'emploi à pourvoir.

À nos collègues de la majorité qui nous accusent de tronquer la vérité, je vais lire un extrait de l'avis du Conseil d'État – j'espère qu'ils ne porteront pas la même accusation contre lui – : celui-ci « constate cependant que la multiplication des possibilités, déjà nombreuses, de recruter des agents contractuels, sans qu'il soit possible de dégager des modifications proposées des critères simples et clairs, ne contribue pas à la lisibilité du dispositif ni à la bonne appréciation de ses conséquences. À cet égard, il invite le Gouvernement à compléter sur ce point l'étude d'impact, s'agissant en particulier des emplois de direction et de la possibilité nouvelle de recruter dans des emplois " qui ne nécessitent pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires ". Il regrette en particulier que cette étude ne fournisse aucune donnée chiffrée quant au nombre de fonctionnaires en attente d'affectation ni ne présente d'éléments relatifs à l'impact possible d'un accroissement sensible du nombre d'agents contractuels occupant, dans le cadre de contrats à durée indéterminée, tous types d'emplois dans la fonction publique sur le déroulement de carrière des titulaires et sur la coexistence de ces deux catégories d'agents qui seront désormais en concurrence pour l'accès aux emplois de direction. »

L'avis du Conseil d'État est extrêmement clair. Le Gouvernement n'a absolument pas souhaité en tenir compte. Vous êtes interpellés à la fois sur la faiblesse de l'étude d'impact, sur l'imprécision des objectifs que vous souhaitez atteindre, ainsi que sur l'insuffisance des garanties données aux fonctionnaires et aux contractuels de direction quant à la concurrence qui existera entre eux.

Je crois que l'article 6 est dangereux, dans la mesure où vous n'indiquez pas clairement quels sont les objectifs du Gouvernement. Nous vous avons connu plus précis sur d'autres textes, monsieur le secrétaire d'État, mais peut-être était-ce sous le quinquennat précédent, avec l'ancienne majorité...

En l'espèce, vous vous contentez de pas grand-chose, si je puis dire, tout en ouvrant la porte à des pratiques qui vont considérablement déstructurer la fonction publique d'État, notamment dans les territoires ruraux. Dans certains cas de figure, on assistera à des mises en concurrence, ou alors il sera tout à fait impossible de pourvoir des postes. J'en appelle à votre vigilance, monsieur le secrétaire d'État, sur les territoires ultramarins, qui seront directement confrontés à cette question. (M. Boris Vallaud applaudit.)

M. le président. La parole est à M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Je vous remercie, monsieur le président, de me donner ainsi la parole juste avant la pause.

L'article 6 est le premier de la section relative aux contractuels, dont le nombre est appelé à augmenter dans les trois versants de la fonction publique.

Premièrement, certains disent que l'on atteindrait, avec ce texte, 40 % de contractuels dans les trois versants, contre 18 % actuellement. Disposez-vous, monsieur le secrétaire d'État, d'éléments à communiquer à la représentation nationale à ce sujet ? Quel sera, selon vous, l'impact de la réforme ? Le taux de 40 % est-il si ubuesque ou extravagant que cela ?

Deuxièmement, je vois bien où vous voulez en venir : en étant flou, vous voulez, c'est très clair, la « benallisation » de la société ! Le dernier contractuel en date que vous avez recruté n'a pas fait l'affaire, mais telle était bien votre logique : confier une mission régaliennne, de sécurité, à un type qui passait par là mais avait l'oreille du Président. Demain, nous aurons non pas un Benalla, mais des dizaines, parce que vous aurez autorisé le recrutement de contractuels sur des emplois publics permanents de direction.

En définitive, ce sont vos copains que vous voulez placer aux manettes ! (*Murmures sur les bancs du groupe LaREM.*) Pour le moment, ils ne veulent pas rejoindre la fonction publique, en raison des conditions en vigueur, à savoir le gel du point d'indice, mais aussi la neutralité, la loyauté, la continuité de l'État, etc. Voilà ce que vous voulez faire : la République des copains ou celle des coquins, comme vous préférez ! (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme Hélène Zannier. C'est honteux !

M. Ugo Bernalicis. C'est ce que vous êtes en train de préparer, et c'est inacceptable. Le service public et les fonctionnaires recrutés par la voie du concours font aujourd'hui la grandeur de la France.

Vous proposez néanmoins d'inscrire, à l'article 6, le principe d'égal accès aux emplois publics et prévoyez des règles, que vous renvoyez à un décret. C'est bien la moindre des choses ! Il ne manquerait plus que vous écriviez dans le texte que vous souhaitez recruter de manière arbitraire des contractuels sur des emplois publics permanents !

En tout cas, vous êtes en train de déstructurer complètement ce qui fait l'État, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers. Vous nous trouverez face à vous, aux côtés des syndicats, pour faire échec à cette réforme.

M. Brahim Hammouche. Vous avez la lettre, nous avons l'esprit !

M. le président. La parole est à M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Je suis tout de même un peu chagriné par la nature de notre débat. J'aimerais que l'on puisse mesurer réellement les effets de l'affaiblissement du statut auquel aboutira ce texte. Or nous n'obtenons pour toute réponse qu'une sorte de dénégation ou des éléments techniques. En réalité, vous n'assumez ni les effets ni les objectifs réels de ce texte, ce qui nous prive d'une véritable confrontation ici. C'est un problème.

En donnant au contrat de gré à gré la même importance qu'au recrutement par concours et au statut, vous allez modifier profondément la nature et la composition de la fonction publique. Il faut que vous l'assumiez. Or, à ce stade, vous ne le faites pas.

Au moment où nous abordons cette section du projet de loi, je souhaite dire un mot sur la question de la précarité.

À la suite d'une demande formulée en commission, notamment par Mme la rapporteure, vous vous êtes montré ouvert, monsieur le secrétaire d'État, à l'instauration d'une prime de précarité pour les contrats à durée indéterminée de moins d'un an.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. D'un an et de moins d'un an.

M. Pierre Dharréville. Vous préciserez éventuellement les choses plus tard.

Il faut donc s'attendre à ce que le Gouvernement présente un amendement visant à instituer cette prime de précarité. Je regrette d'ailleurs que nous n'ayons pas pu en prendre connaissance plus tôt.

Nous sommes disposés à approuver toute mesure tendant à réduire la précarité en dissuadant les employeurs d'y recourir. Cependant, la portée de celle-ci sera restreinte, puisque la prime devrait concerner uniquement les agents qui achèvent un CDD d'une durée inférieure ou égale à un an – si j'ai bien compris – non renouvelé et dont la rémunération brute globale est inférieure à un plafond fixé par décret.

Dans une interview que vous avez donnée au quotidien *Les Échos*, vous avez évoqué un seuil équivalent à deux fois le SMIC. Il s'agit, avez-vous dit, de se concentrer sur les contrats les plus précaires et de limiter la dépense publique. Par ailleurs, les agents recrutés sur un contrat de projet en seraient exclus, ce qui s'apparente tout de même à une forme d'échappatoire.

Selon le Gouvernement, la prime serait accordée à 180 000 agents, voire 200 000, principalement à l'hôpital et dans les collectivités locales. L'indemnité équivaldrait à 10 % du salaire brut perçu, comme cela se pratique dans le secteur privé. Toutefois, le dispositif n'entrerait en application qu'à compter de 2021.

Enfin, cette prime de précarité, qui pourrait éventuellement réparer une injustice faite aux contractuels de la fonction publique, qui dépendent d'un régime de droit public distinct du code du travail, les privera de l'indemnité de fin de contrat dont bénéficie tout salarié du privé lorsque son CDD n'est pas renouvelé.

Votre proposition soulève donc, vous le voyez, un certain nombre d'objections pratiques. Nous avons besoin d'explications fournies à ce sujet. Pour l'instant, nous ne les avons pas obtenues.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Suite de la discussion du projet de loi de transformation de la fonction publique.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA