

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

235^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du jeudi 16 mai 2019

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

1. Transformation de la fonction publique (p. 4549)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 4549)

Article 6 (*suite*) (p. 4549)

M. Pascal Brindeau

Amendements n^{os} 151, 363

Amendements n^{os} 402, 595, 673

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} 357, 596, 248

Après l'article 6 (p. 4555)

Amendements n^{os} 304, 594

Article 7 (p. 4556)

Mme Hélène Vainqueur-Christophe

M. Éric Poulliat

M. Alain Perea

M. Jean-Paul Dufrègne

M. Olivier Marleix

Mme Danièle Obono

Mme Émilie Chalas, rapporteure

M. Boris Vallaud

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État

Amendements n^{os} 138, 592, 674, 462, 281, 590, 824, 403, 848

Amendements n^{os} 35, 220, 1025

Amendement n^o 10, 36 et 37

Amendements n^{os} 852, 1131, 797

Suspension et reprise de la séance (p. 4570)

Amendements n^{os} 296, 968, 1095, 880

Après l'article 7 (p. 4573)

Amendement n^o 297

Article 8 (p. 4574)

Mme Hélène Vainqueur-Christophe

M. Pascal Brindeau

M. Jean-Paul Lecoq

M. Raphaël Schellenberger

Mme Laurence Vichnievsky

Mme Danièle Obono

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État

Amendements n^{os} 129, 589, 675, 470, 950

Amendements n^{os} 298, 907, 964, 999, 130, 584, 154

Amendement n^o 375

Amendements n^{os} 249, 250 et 251, 39

Amendements n^{os} 588, 9, 252

Amendement n^o 404

Amendement n^o 406

Amendements n^{os} 405, 279

Amendement n^o 505

Après l'article 8 (p. 4586)

Amendements n^{os} 121, 275, 1120

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 4587)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quinze heures.)

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^{os} 1802, 1924).

DISCUSSION DES ARTICLES *(suite)*

Article 6 *(suite)*

M. le président. Ce matin, l'Assemblée a poursuivi la discussion des articles du projet de loi, et entendu les premiers orateurs inscrits sur l'article 6.

La parole est à M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Cet article ouvre un chapitre qui vise à permettre un recours accru aux contrats dans les trois versants de la fonction publique. Le groupe UDI, Agir et indépendants est plutôt favorable au principe d'accroître le nombre des contrats dans la fonction publique ; les employeurs publics, en particulier territoriaux, y sont eux aussi favorables, du fait des difficultés qu'ils rencontrent dans le recrutement de fonctionnaires titulaires, voire de l'impossibilité de ce recrutement, dans certaines situations.

Pour autant, la méthode retenue par le Gouvernement, en particulier dans cet article – qui, malgré son caractère général, est assez flou – comporte des contradictions et des risques qui nous font dire qu'une autre méthode aurait pu être utilisée.

Le problème que posent, grosso modo, les différents dispositifs que vous créez par ce texte, c'est que vous ne traitez pas de l'accès au statut de fonctionnaire par concours parallèlement à l'ouverture du secteur aux contractuels. Nous risquons ainsi, dans certaines situations, de mettre des fonctionnaires en concurrence avec des contractuels dans la voie du recrutement, et, du coup, de faire perdre son attractivité au statut de fonctionnaire. Pour autant, vous affirmez

que votre philosophie est de faire en sorte que le statut de la fonction publique reste au cœur du fonctionnement du service public en France.

Le groupe UDI, Agir et indépendants considère qu'il aurait fallu procéder d'une autre manière, tout en étant très clair sur les objectifs. Aujourd'hui, près de 20 % des agents publics sont sous contrat. Quels seront, demain, les effets des recours accrus au contrat et des différents dispositifs que vous proposez ? L'étude d'impact ne le mesure pas, et il est assez difficile de le prévoir.

Mais il aurait fallu déterminer, selon une méthode plus claire, quels sont les missions et les emplois qui, du fait de leur spécificité, de la nécessité de protéger les agents, ou des obligations que leur impose le statut – obligations de neutralité ou de laïcité, par exemple – devront obligatoirement rester sous statut – ce ne seront d'ailleurs pas forcément les emplois correspondant à des missions régaliennes de l'État –, et quelles sont les missions qui, aujourd'hui assurées par des fonctionnaires sous statut, pourraient l'être demain par des contractuels. Une fois cette distinction posée clairement, nous ne risquerions plus de concurrence entre le statut et le contrat.

Mon groupe présentera donc plusieurs amendements en ce sens, pour essayer d'améliorer les choses. J'espère avoir fait en sorte que, si ce débat n'est pas posé aujourd'hui dans ces termes clairs, il le soit à un moment ultérieur.

M. le président. Nous en venons aux amendements. Je suis saisi de plusieurs amendements de suppression identiques, n^{os} 151, 363, 402, 595 et 673.

La parole est à M. Stéphane Peu, pour soutenir l'amendement n^o 151.

M. Stéphane Peu. Nombreux sont les orateurs de notre groupe qui ont, depuis le début des débats sur cette loi, dit que l'un de ses aspects essentiels, si ce n'est son aspect essentiel – le recours massif aux contractuels – suscitait de notre part un désaccord fondamental et une hostilité forte, pour plusieurs raisons.

D'abord, parce que notre conception de la fonction publique puise sa source dans les textes de la Révolution française. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme dit que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Il poursuit : « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

En ce sens, nous considérons que le recours massif aux contractuels prévu par cet article tourne le dos à l'héritage de la Révolution française, qui a fondé le statut de la fonction publique à la française, et mis fin aux offices et autres charges, ainsi qu'à tout le système des charges vénales.

Au-delà de cette rupture avec la grande et belle histoire de la fonction publique dans notre pays, le recours massif aux contractuels entraîne de nombreux risques. Le premier danger est que l'on va changer la nature même des emplois publics. Un fonctionnaire n'est pas soumis à un contrat, mais à la loi, qui l'oblige à œuvrer à l'intérêt général : c'est radicalement différent.

En outre, le statut de fonctionnaire – donc le fait de ne pas être recruté par contrat – est aussi le moyen de protéger notre fonction publique – et la preuve est faite qu'elle est mieux protégée, sous ce rapport, que celles de nombreux autres pays – contre le clientélisme et la corruption. C'est aussi le moyen de faire de cette fonction publique une garante de la laïcité, dont personne, j'espère, n'ose remettre en cause la nécessité dans la fonction publique, comme ailleurs.

Par ailleurs, la contractualisation va aggraver la précarité statutaire. C'est aussi une menace pour l'égalité entre hommes et femmes, parce que l'on sait que les recrutements par contrat aggravent davantage les inégalités entre hommes et femmes que le recrutement statutaire. Bref, je pourrais poursuivre longtemps cette énumération...

Vous n'affrontez pas le statut de la fonction publique dans un face-à-face assumé, mais vous utilisez un biais : le recours massif aux contractuels est une façon oblique d'aller vers une extinction progressive du statut de la fonction publique, et d'en finir ainsi avec cette exception française que beaucoup de pays nous envient : une fonction publique sous statut. *(M. Jean-Paul Dufrègne applaudit.)*

M. le président. La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n° 363.

M. Robin Reda. C'est également un amendement de suppression, dans un esprit assez similaire à ce que vient de dire M. Peu, mais avec quelques nuances.

À titre personnel – et je sais que beaucoup de mes collègues partagent cet avis – je ne suis pas hostile à la contractualisation, y compris pour le service public. Je pense que l'on peut vouloir servir l'État, une collectivité territoriale ou l'hôpital public, sans forcément vouloir les servir toute sa vie, ni vouloir entrer sous le statut de la fonction publique. Certains contractuels ne sont pas moins animés par le sens de l'intérêt général et de la qualité de leur mission que des fonctionnaires titulaires.

Mais le problème que posent cet article et votre projet de loi, en général, c'est le manque de transparence, et une forme d'insincérité : on sait bien qu'à terme vous voulez l'extinction du statut de la fonction publique pour tous les fonctionnaires. M. Macron a déjà dit à de nombreuses reprises qu'il n'aimait pas les statuts, y compris le statut de la fonction publique. Le Premier ministre a, lui aussi, lors de plusieurs échanges, mis en cause le statut de la fonction publique. L'un de vos colocataires à Bercy, il n'y a pas si longtemps, défendait lui-même la suppression pure et simple de la fonction publique territoriale. Nous savons donc que vous allez vers l'extinction du statut de la fonction publique.

C'est là que nous ne vous suivons pas : vouloir l'extinction complète du statut de la fonction publique, c'est la « droite Trocadéro », que M. Philippe fustige. Nous voulons procéder de manière plus fine : il faut conserver un statut de fonctionnaire pour les missions régaliennes de l'État, et même

renforcer la protection des fonctionnaires sous statut, qui œuvrent tous les jours, pour l'État français, à la sécurité, à la sûreté et à l'éducation.

Mais nous devons aussi aller vers une contractualisation accrue des missions plus temporaires, plus exceptionnelles, ou qui demandent des compétences spécifiques, requérant des échanges entre le public et le privé.

Cet article est très insidieux, parce qu'il vous sert à étendre un ersatz de statut de la fonction publique, en guise de lot de consolation pour le jour où vous direz, plus clairement, peut-être, que la réforme que vous voulez vraiment, c'est la suppression totale du statut des fonctionnaires.

Là-dessus, nous ne sommes pas d'accord : c'est la nuance et l'ambition qui manquent à votre projet de loi. Nous en revenons, en réalité, à ce que nous disons depuis le début de cette discussion. Non seulement cette loi, prématurée, a été mal préparée, mais elle ne pose pas la vraie question, celle du statut de la fonction publique : quel statut de la fonction publique, pour quelles missions du service public, et pour quelle qualité de service public ?

M. le président. L'amendement n° 402 de M. Pierre Cordier est défendu.

La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n° 595.

M. Hervé Saulignac. Il y a le contrat et il y a le statut. Le statut suppose le concours, et nous pensons que le concours, sans être parfait, reste la méthode la plus juste et la plus efficace pour identifier les plus aptes à exercer des fonctions de service public, la plus égalitaire, surtout.

Cet article essaye d'encadrer le recrutement des agents contractuels, en créant une procédure qui permettrait de garantir un égal accès aux emplois publics, y compris pour les contractuels. Or il apparaît que la procédure prévue sera définie par décret en Conseil d'État. Or, cela a été dit à plusieurs reprises ce matin, le Gouvernement s'était engagé à publier les projets de décrets en même temps que le projet de loi.

M. Boris Vallaud. Où en est-on ?

M. Hervé Saulignac. Ce sont donc, une nouvelle fois, les prérogatives du Parlement qui sont bafouées. Nous refusons de donner un blanc-seing au Gouvernement au sujet des garanties sur lesquelles il nous demande de nous prononcer. C'est la raison pour laquelle cet amendement vise à supprimer cet article.

M. le président. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon, pour soutenir l'amendement n° 673.

M. Jean-Hugues Ratenon. Nous nous opposons au remplacement des fonctionnaires par des contractuels au sein de la fonction publique. L'article 6 prévoit en effet une procédure de recrutement de contractuels sur des emplois permanents, qui permet de garantir l'égal accès aux emplois publics dans les trois versants de la fonction publique, conformément à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Mais les modalités de cette procédure définie par décret en Conseil d'État peuvent être adaptées « au regard du niveau hiérarchique, de la nature des fonctions, ou de la taille des collectivités territoriales ou de l'établissement public ».

Si cet article prétend défendre le principe de l'égal accès aux emplois publics, le flou total sur les modalités de recrutement et les éventuelles dérogations menace l'égalité d'accès à la fonction publique. La consécration du contrat comme mode de recrutement renvoie à la logique de casse de la fonction publique qui sévit depuis plus de dix ans, comme nous le montrons dans nos amendements suivants.

Un exemple: le rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale sur la précarité dans cette fonction publique, daté du 16 mars 2011, identifiait une précarité record à la Réunion: seuls 25 % des agents territoriaux étaient titulaires, contre 75 % dans l'Hexagone. À la Réunion, le doute sur les recrutements d'agents publics par les collectivités est toujours très important – clientélisme, emplois familiaux, et j'en passe...

Faciliter les recrutements de contractuels sur des emplois permanents, c'est faciliter d'éventuels cas litigieux ou favoriser le doute. Si nous avons besoin d'un vrai plan permettant de diminuer la précarité qui pèse sur les agents, il convient de respecter les règles, notamment l'égalité et la légalité dans les attributions.

Or je constate que le Gouvernement préfère mettre en péril le bien-être des agents et, par la même occasion, celui des familles.

M. le président. 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, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Je suis défavorable à ces amendements de suppression. Je rappelle que l'article 6 pose pour principe que le recrutement d'agents contractuels, afin de pourvoir à des emplois permanents, s'effectuera au terme d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics, selon des modalités fixées par voie réglementaire. Il s'agit ici de consacrer par la loi le principe de transparence, corrélé au principe d'égal accès aux emplois publics, que proclame l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et dont le Conseil constitutionnel garantit le respect, quel que soit le mode de recrutement.

Il est donc logique de fixer un cadre pour la procédure de recrutement contractuel, puisque les employeurs publics seront libres d'y recourir dans un nombre croissant de situations. C'est une exigence de transparence et d'égalité qui suppose, d'une part, une publicité optimale des emplois à pourvoir, d'autre part, la détermination de critères de sélection objectifs, afin de ne distinguer que les mérites et les talents propres à chacun.

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 Dusopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Nous examinerons, dans un instant, les articles 7 et suivants, qui élargissent les conditions dans lesquelles les employeurs publics pourront avoir recours à des contractuels.

Le présent article 6 établit les processus de sélection des agents contractuels: quand bien même ce texte ferait un choix différent, ne conduisant pas à l'élargissement des conditions de recours au contrat, l'article 6 serait justifié.

L'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen fixe, en effet, le principe de l'égal accès à l'emploi public. La fonction publique compte aujourd'hui 1 million de contractuels: or les procédures peuvent être différentes d'un employeur public à un autre. La rapporteure l'a rappelé: par sa jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel porte une attention particulière à ce point.

Cet article traduit donc notre volonté de prévoir dans la loi l'assise permettant à ce gouvernement, comme à tous ceux qui lui succéderont, de prendre un décret fixant les conditions de recrutements d'agents contractuels.

Des dispositions ont déjà été prises: je tiens à les rappeler. Un décret du 28 décembre 2018 a créé un espace numérique commun, Place de l'emploi public, sur lequel tous les employeurs publics sont tenus de déclarer les emplois vacants proposés à la mobilité ou à l'affectation, qu'il s'agisse d'emplois titulaires ou contractuels de plus d'un an. Ce décret a prévu la durée minimale de publicité des offres, de manière à garantir un égal accès. Nous avons ainsi répondu, du point de vue réglementaire, à la question des délais de publication.

Le décret, que nous vous demandons d'autoriser le Gouvernement à prendre, définira et encadrera la procédure de recrutement des agents contractuels. Pourront y figurer la composition du dossier de candidature ou les modalités et conditions d'examen des candidatures. Le décret pourra ainsi prévoir le recours à des entretiens ou préciser qu'un même jury, composé des mêmes personnes, devra examiner l'intégralité des candidatures, afin de garantir l'égalité entre les différents candidats. Il établira aussi le principe de la double validation ou tranchera les questions liées à l'articulation des candidatures de contractuels et de titulaires aux mêmes postes, notamment en matière de conditions d'examen et de formation. De la même manière, nous introduirons des dispositions relatives à la nouvelle déclaration de vacance en cas de recrutement infructueux.

Nous avons donc la volonté de garantir la transparence et l'égalité dans le recrutement des contractuels et de sécuriser ainsi les procédures.

Je le répète: la fonction publique compte aujourd'hui 1 million d'emplois contractuels. Même si nous n'élargissons pas les modalités de recrutement par contrat, nous aurions besoin de cet article pour fixer un cadre général. En écoutant certaines interventions, je m'aperçois que le fixer est important et utile: les contractuels qui nous écoutent doivent avoir le sentiment que leur recrutement serait forcément fondé sur le népotisme plutôt que sur la compétence et que leur engagement serait moindre que celui de leurs collègues titulaires. C'est un mauvais procès qui leur est fait: les contractuels qui servent dans la fonction publique aujourd'hui ont le même engagement et les mêmes qualités et s'investissent de la même façon pour servir le public.

Avis défavorable aux amendements de suppression.

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

Mme Laurence Vichnievsky. Je sais gré à M. le secrétaire d'État d'avoir recentré le débat sur l'objet véritable de l'article 6 du projet de loi, parce que j'ai eu l'impression, en entendant les interventions de MM. Peu et Reda, auxquelles je suis sensible – dans un autre vie, j'ai été assimilée fonctionnaire et je suis donc vraiment attachée au statut de la fonction publique –, qu'ils opposent les contractuels aux titulaires, ce qui est une erreur à mes yeux.

Nous avons déjà recours aux contractuels et ils sont, très souvent, excellents. Nous entendons trop souvent que le recrutement par concours garantirait l'excellence, alors que les agents recrutés comme contractuels seraient de moindre qualité. Ce n'est pas vrai. L'excellence est de part et d'autre.

Je ne sais pas non plus que le présent texte permettrait le recrutement d'un commissaire de police ou d'un magistrat par la voie contractuelle. Ce texte réalise un équilibre : l'objet de l'article 6 est de rendre plus transparent le recrutement des contractuels.

Pour toutes ces raisons, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés ne votera pas les amendements de suppression.

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

M. Raphaël Schellenberger. Les articles 6 et suivants démontrent que nous n'avons affaire qu'à un texte de gesticulation. Vous gesticulez sur un sujet, la fonction publique, qui est important aux yeux de tous : nous pensons tous, en effet, qu'il convient de formuler des propositions pour la faire évoluer, même si les solutions proposées de part et d'autre ne font pas l'unanimité.

Or les articles 6 et suivants ne font aucun choix : c'est tellement plus simple comme ça ! Parce que le recrutement des fonctionnaires devient difficile, parce que, notamment, vous avez du mal à recruter des enseignants ou des infirmières, vous voulez étendre le recrutement par contrat, pour pallier le manque de candidats aux concours. Vous oubliez qu'on recrute déjà enseignants et infirmières par la voie contractuelle et qu'on a du mal à le faire ! Ce n'est pas en élargissant cette voie, qui est déjà empruntée, qu'on résoudra les problèmes de recrutement.

Ce faisant, vous vous épargnez une réflexion qui est, à nos yeux, essentielle : elle porte sur le périmètre de l'État. Plutôt que de vous interroger sur les missions que l'État devrait cesser d'assumer lui-même, parce qu'elles ne sont pas de son ressort et que, pour faire bien son travail, il devrait se concentrer sur ses compétences premières, notamment régaliennes, pour lesquelles les agents de l'État doivent jouir d'un statut particulier, vous préférez élargir le champ du recrutement par contrat. Qu'on soit policier, médecin, enseignant, agent de l'administration centrale ou déconcentrée : le recrutement par la voie contractuelle ne pose, à vos yeux, aucun problème ! Entre un agent statutaire et un agent contractuel, il n'y aurait finalement aucune différence ! Interrogez-vous plutôt sur les missions prioritaires de l'État et sur celles dont il peut laisser la charge, par exemple, aux collectivités territoriales. Votre absence de réflexion sur la définition de la fonction publique et sur celle du périmètre d'intervention de l'État est invraisemblable ! *(Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LR, SOC et GDR.)*

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

M. Jean-Paul Lecoq. Nous sommes ici plusieurs à avoir dirigé des collectivités locales : tous, y compris les communistes, nous avons déjà embauché des contractuels. Il ne s'agit donc ni d'un gros mot ni d'une insulte à la fonction publique. Le tout réside dans les conditions qui président à ces embauches : souvent, c'est parce que la grille de la fonction publique ne prévoyait pas d'emploi statutaire pour le poste. Certains services des collectivités, notamment celui de la communication, se voyaient donc contraints d'embaucher des contractuels.

En revanche, lorsque les emplois statutaires existaient, nous n'embauchions pas de contractuels par exigence éthique : dès lors que les personnes avaient les compétences nécessaires, elles étaient embauchées comme auxiliaires ou stagiaires avant d'être titularisées.

Or Mme la rapporteure a plusieurs fois laissé entendre que le contrat doit permettre de vérifier si l'agent recruté est le bon, comme dans les entreprises privées. La première fois que j'ai travaillé – il y a longtemps, c'est vrai –, je l'ai fait comme « petit Barre », c'est-à-dire dans le cadre des « stages Raymond Barre », un stage renouvelé pour six mois, avant de signer un contrat d'un an puis un CDI : mon employeur a utilisé tous les moyens à sa disposition pour vérifier si j'étais apte, non pas techniquement – je l'étais –, mais politiquement : par exemple, si je n'étais pas syndicaliste. J'ai été sage durant trois ans, avant de me libérer quarante-huit heures après avoir signé mon CDI. *(Sourires.)* Voilà ce que vous nous proposez, avec l'article 6.

Vous avez par ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, donné quelques précisions sur la façon dont seraient conduits les recrutements : or je sais, par expérience, qu'à l'heure actuelle un poste peut susciter jusqu'à 200 candidatures ! Si je vous suis, conviendra-t-il de procéder à 200 entretiens ? J'espère que tel ne sera pas le cas. Lorsque mes services procédaient à un recrutement, ils faisaient un premier tri pour ne convoquer aux entretiens que les candidats dont le profil correspondait au poste.

Je vous demande, monsieur le secrétaire d'État, de nous rassurer sur ce point : le cadre de recrutement que vous fixerez sera-t-il le même que celui que les collectivités respectables appliquent ? Il était en tout cas hors de question, pour nous, de recruter à la tête du client ou par népotisme, par exemple le fils d'un camarade sur ce seul critère. Nous recrutions un agent en fonction de ses compétences et après avoir procédé à un entretien. Lorsque j'étais maire, la commission de recrutement était composée, à égalité, de deux cadres et de deux élus : les élus n'étaient donc pas majoritaires – il appartenait au conseil municipal de valider le recrutement. Ces critères me semblent corrects : ils devraient pouvoir être maintenus au plan local.

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Si nous avons bien compris les interventions de la rapporteure et du secrétaire d'État, il ne doit plus y avoir de différence entre les emplois contractuels et les emplois statutaires. Vous arguez que l'article 6 rendra plus transparents les recrutements tout en maintenant le principe d'égalité : un cadre formel que nous pourrions approuver. Toutefois, s'il est adopté, quelle différence fondamentale subsistera entre les fonctionnaires et les contractuels ? Pourquoi ne pas recruter des contractuels pour remplir toutes les missions, à partir du moment où, dans le cadre de leur recrutement, le principe d'égalité et la transparence seront assurés ?

C'est là que réside le cœur de notre désaccord avec la majorité : vous considérez que le statut de fonctionnaire ne doit plus être différent de celui des agents de droit privé : les deux devraient finir par être équivalents.

Au contraire, le statut de fonctionnaire doit être, à nos yeux, accompagné de garanties devant être maintenues, voire renforcées et développées, car elles font la différence. Nous serons certainement en désaccord avec nos collègues du groupe Les Républicains sur la réduction du périmètre de l'État au domaine strictement régalien, le statut de fonctionnaire ne devant être réservé qu'aux agents remplissant des missions régaliennes.

Aujourd'hui, avec les nouvelles missions qu'on devrait donner à la fonction publique, par exemple en matière d'investissements dans la transition écologique, il faudrait renforcer ce statut et l'étendre à beaucoup plus de secteurs. Le statut garantit l'indépendance, la protection et le sens de l'intérêt général des fonctionnaires. Bien sûr, cela ne veut pas dire que les personnels de droit privé seraient moins guidés par des bons sentiments ou de la bienveillance : il y a des gens très bien qui font très bien leur travail. Mais les contractuels ne sont pas liés de la même manière à leur employeur que les fonctionnaires, parce que le sens de l'État et du service public est différent, ce qui est tout à fait légitime. Nous nous opposons à cet article, parce qu'il « trivialise » le statut de fonctionnaire et étend les recrutements de contractuels à beaucoup de secteurs.

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, vous avez dit que les nombreux contractuels qui nous regardent pourraient penser qu'on remet en cause leur investissement. Nous avons été interpellés par les syndicats sur le sujet : en effet, beaucoup de contractuels nous regardent, et ce sont ces mêmes personnes, travaillant par exemple dans l'éducation ou la santé, qui demandent depuis longtemps à sortir de la précarité subie par une majorité d'entre eux, y compris en étant titularisés, car cela leur donnerait plus de sécurité et de protection. Vous ne répondez pas à leur demande : au contraire, vous remettez en cause le statut de fonctionnaire.

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

M. Boris Vallaud. Il n'y a pas de réforme de la fonction publique qui ne porte en elle, intrinsèquement, une réforme de l'État. Je le répète, car vous prétendez que les discussions sont techniques, alors qu'elles sont évidemment politiques. Vous appréhendez la question du statut systématiquement du point de vue du fonctionnaire. Moi je l'analyse du point de vue de la puissance publique, de l'intérêt général, de la notion française du service public. Le statut de la fonction publique, créé en 1946 et étendu en 1983, n'est pas le fruit du hasard, mais celui d'une maturation très longue depuis la Révolution française, et même avant. En ouvrant sans borne le recours aux contractuels, notamment pour les emplois de direction des trois fonctions publiques, c'est cela que vous ébranlez ! Il ne s'agit pas de dire qu'un fonctionnaire est nécessairement plus compétent et plus qualifié qu'un contractuel, mais nous sommes dans une nouvelle phase de « sécularisation » : il convient de soustraire la puissance publique de l'influence, non pas de l'église, mais des intérêts particuliers et du « court-termisme » des marchés.

Les agents publics n'ont pas besoin de moins de protection. Or c'est ce à quoi revient le recours accru aux contractuels. Cela dit quelque chose de la façon dont vous concevez l'action publique, et c'est cohérent avec votre conviction qu'il faut gérer l'État comme une entreprise. Je vous mets en garde, car il ne s'agit pas de défendre les prétendus privi-

lèges de quelques-uns, mais de défendre l'intérêt général contre la somme des intérêts particuliers et les abus de pouvoir de la puissance privée, qui est aujourd'hui sans limite. Je découvre aujourd'hui que les convictions de certains peuvent passer d'Henri Emmanuelli à Frédéric Bastiat. Il se trouve que tous les deux étaient Landais et de Mugron, mais cela surprend quand même !

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

M. Pascal Brindeau. Je remercie M. le secrétaire d'État d'avoir un peu précisé le contenu du décret qui fixera les conditions de recrutement, mais je souhaiterais disposer de quelques précisions complémentaires. D'abord, de quel ordre serait le délai de publicité ? Dans certaines circonstances, l'appel à candidature pour des recrutements de contractuels peut être justifié par une forme d'urgence, qui peut être contradictoire avec le principe de délai incompressible de publicité.

Ensuite, nous fixons des règles pour la constitution des jurys de recrutements de contractuels. Selon la catégorie d'emploi concernée, le périmètre des jurys peut être évolutif : on ne recrute pas le directeur général des services de la collectivité de la même manière qu'un agent de service de nettoyage – et mes propos ne sont en aucun cas péjoratifs : la technicité n'étant pas la même, les membres du jury ne seront pas les mêmes. En outre, par parallélisme des formes, les conditions fixées aux jurys de recrutement des contractuels s'appliqueront-elles au recrutement des fonctionnaires titulaires ? On peut très bien imaginer recruter un fonctionnaire dans des conditions qui ne respectent pas l'équité entre fonctionnaires : le jury peut comporter une ou plusieurs personnes, ou être différent d'un candidat à l'autre.

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

M. Olivier Marleix. Monsieur le secrétaire d'État, j'ai deux questions à vous poser. La première concerne le respect du principe de l'égal accès aux emplois publics proclamé par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. L'article 32 de la loi de 1983 pose une condition au recrutement des contractuels : l'appréciation de leur capacité à exercer les fonctions à pourvoir. Vous dites que vous ne faites qu'ajouter à cette condition déjà existante celle de la publicité des emplois. Nous sommes nombreux à considérer que ces garanties ne sont pas suffisantes, et que vous avez une vision réductrice du rôle du législateur. Au vu de l'article 32 de la Constitution et des décisions du Conseil constitutionnel sur ce sujet, notamment la décision de 1991 évoquée par le Conseil d'État, qui rappelle le rôle du législateur en la matière, il convient d'aller un peu plus loin et d'inclure dans la loi certaines garanties que vous prévoyez de préciser dans le décret.

La deuxième question est peut-être plus grave, et est au cœur de nos débats depuis hier : elle porte sur la limite fonctionnelle du recours au contrat. Jusqu'où allez-vous étendre la possibilité d'avoir recours aux contractuels, s'agissant d'emplois permanents ? Certains parlementaires ont compris qu'il n'y aurait jamais d'enseignants contractuels, mais on sait tous qu'il y en a déjà un certain nombre. Où se situera la limite ? Je croyais avoir lu, dans une version antérieure du texte, qu'il serait impossible de recourir aux contractuels lorsqu'il y avait une école du service public, mais je ne retrouve pas cette disposition, qui pourtant me rassurait.

Cela dit, même si cela figurait dans le texte, ce ne serait pas une réponse suffisante, car le Président de la République a annoncé la suppression de certaines écoles du service public,

notamment celle de l'ENA. Ainsi, dès lors qu'il n'y aura plus d'école du service public donnant accès au corps des administrateurs civils, qui sont par exemple affectés aujourd'hui dans les ministères, les recrutements pourront être beaucoup plus larges. Demain, un sous-directeur de la police nationale, un directeur départemental des finances publiques, un principal de collège pourra-t-il être un agent contractuel ? L'une des graves carences de votre texte, c'est que vous procédez à un détricotage par « mitage » du statut, là où nous étions en droit d'attendre une définition par mission : il convenait de distinguer celles qui doivent impérativement être protégées par le statut de celles qui peuvent être ouvertes aux contractuels, parce qu'elles font appel à des compétences que l'on retrouve aussi dans le privé. Vous n'avez pas fait ce travail, et c'est le point faible de tout votre texte. (*M. Vallaud et M. Lecoq applaudissent.*)

M. Jean-Paul Dufrière. Excellente question !

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Monsieur Marleix, vous trouverez la référence aux écoles de service public à l'article 7. Je le répète, l'article 6 prévoit un décret qui fixera précisément les modalités de sélection des agents contractuels, de manière générale. Ces dispositions auraient un intérêt même si nous n'élargissons pas les conditions de recours au contrat, tant il est nécessaire de sécuriser le recrutement du million de contractuels que nous comptons aujourd'hui, et en tout cas de ceux qui auraient vocation à nous rejoindre. Ensuite, en réponse à la discussion générale, j'ai eu l'occasion de dire que les métiers nécessitant des prérogatives de puissance publique – et pas seulement eux, d'ailleurs – ne peuvent pas être ouverts aux agents contractuels. De même, nous fixerons un certain nombre de conditions de formation.

M. Lecoq et M. Brindeau m'ont interrogé sur la procédure de recrutement. Le décret du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants impose notamment la publicité sur un seul espace numérique commun, ce qui correspondait à une demande de l'ensemble des partenaires sociaux. Ce décret complète, en réalité, le décret du 9 mai 1995, qui fixe les conditions d'inscription des candidats au concours d'accès à la fonction publique de l'État et à la fonction publique hospitalière, et précise les délais de publicité : ainsi, le délai entre l'ouverture et la clôture des inscriptions, ou de la publicité des emplois vacants, ne peut être inférieur à un mois. Nous avons repris ces dispositions dans le décret du 28 décembre 2018, qui prévoit également les modalités d'accusé de réception de la candidature posée par voie électronique, la possibilité de modifier le dossier jusqu'à la date de clôture, et la possibilité de transmettre certains des documents après la date de clôture.

Nous allons compléter ces dispositions par le décret prévu à l'article 6, en précisant que, en cas d'audition des candidats qui auront fait l'objet d'une présélection, celle-ci est effectuée par les mêmes personnes, car c'est l'une des conditions de l'égalité dans l'examen de la candidature.

M. Jean-Paul Lecoq. C'est normal !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Malheureusement, en cas de recrutements massifs, je pense notamment aux recrutements opérés par les centres de gestion pour des cadres d'emploi comme celui des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles – ATSEM –, il peut y avoir jusqu'à 650 ou 700 candidats présents : cela oblige à prévoir des déclinaisons de jury, et les candidats ne sont donc pas entendus

par les mêmes personnes, alors qu'un oral d'admissibilité repose sur une part de subjectivité, quoi qu'on fasse et quoi qu'on écrive dans les textes.

J'en viens aux précisions demandées par M. Lecoq. Premièrement, le décret prévoira évidemment la possibilité, notamment pour les collectivités, de tenir compte de leur taille. Nous n'allons pas demander à une collectivité qui compte trois, quatre ou dix agents, d'adopter une procédure de sélection identique à celle d'une collectivité comptant des centaines ou des milliers d'agents. En revanche, certains éléments nous paraissent transversaux à l'ensemble des candidatures déposées : la composition de ces candidatures ; la précision, dans l'annonce, des modalités de recrutement, notamment les pièces requises ; l'organisation de la procédure ; la garantie de la double validation, qui implique que la décision soit prise par au moins deux personnes, quelle que soit la taille de la collectivité, et non par le seul supérieur hiérarchique direct concerné.

Enfin, M. Brindeau appelle de ses vœux le parallélisme des formes entre le recrutement des fonctionnaires et celui des contractuels. Nous souscrivons à cette logique, mais les modalités de recrutement et les possibilités de mobilité des titulaires de la fonction publique diffèrent de celles des contractuels. Dans certains cas, il faudra constater la vacance d'emploi titulaire pour avoir recours à un contractuel. Dans d'autres cas, on peut d'ores et déjà procéder à des recrutements de manière indifférenciée. On ne peut pas poser un principe de similarité totale entre le recrutement d'un titulaire et celui d'un contractuel, eu égard notamment aux différences entre les corps, les cadres d'emploi, et les concours de contractuels. Cela dépend aussi de la catégorie d'emploi concernée. Voilà où nous en sommes en matière d'égalité d'accès à l'emploi.

(Les amendements identiques n^{os} 151, 363, 402, 595 et 673 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Coralie Dubost, pour soutenir l'amendement n^o 357.

Mme Coralie Dubost. Nous avons déjà eu un petit échange en commission des lois sur cet amendement, qui peut s'apparenter à un amendement rédactionnel puisqu'il vise simplement à modifier l'ordre des dispositions de l'article 6.

Contrairement aux auteurs des amendements de suppression que nous venons d'examiner, je considère comme une excellente chose que l'article 6 pose le principe d'égal accès aux emplois publics et instaure des garanties en la matière. C'est également une bonne chose que des contractuels viennent apporter de la diversité et de la mobilité. En revanche, je m'interroge sur la rédaction choisie : puisque l'on veut garantir un égal accès aux emplois publics, pourquoi commence-t-on par prévoir des réserves, des exceptions ou des dérogations au lieu d'énoncer le principe ?

L'égalité d'accès aux emplois publics est un droit fondamental garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais aussi par des textes conventionnels comme l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme ou la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Alors que de nombreux textes conventionnels posent le principe de non-discrimination, notamment dans le recrutement, je ne comprends toujours pas pourquoi l'article 6 du présent projet de loi commence par énoncer des exceptions et non un principe. La rédaction que je propose revêtirait une symbolique forte s'agissant du recrutement dans la fonction publique.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Effectivement, nous avons eu cette discussion en commission. Je sais, ma chère collègue, que je n'ai pas réussi à vous convaincre, mais peut-être M. le secrétaire d'État pourra-t-il essayer de le faire... Pour ma part, je vous demande de retirer votre amendement ; à défaut, je lui donnerai un avis défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Mme la rapporteure a rappelé que nous avons évoqué ce sujet en commission. Votre amendement a suscité un débat, y compris au sein de mes services, qui fait appel à des notions tant juridiques que légistiques. Pourquoi préférons-nous notre rédaction à la vôtre ? Si vous énoncez un certain nombre de principes et terminez le paragraphe en précisant que les emplois à la discrétion du Gouvernement ne se voient pas appliquer ces règles, cela signifie, d'une certaine manière, que l'ensemble des emplois relèvent d'un même bloc et que l'on fait un cas particulier pour les emplois à la discrétion du Gouvernement. En revanche, en commençant par l'exception applicable aux emplois à la discrétion du Gouvernement, nous pourrions laisser entendre – j'utilise le conditionnel car, je le répète, il s'agit d'un débat de légistes et de juristes dont certains aspects peuvent paraître un peu abscons – que ces emplois sont tellement particuliers qu'ils ne relèvent pas du même bloc que les autres emplois de la fonction publique ; par exemple, leurs titulaires sont nommés en conseil des ministres, et le Gouvernement a une réelle possibilité de nommer qui il souhaite, même si des comités d'audition sont organisés au sein du secrétariat général du Gouvernement. Le fait d'écarter ces emplois du bloc avant d'énoncer les principes applicables au bloc paraît plus équilibré ou plus simple que de commencer en posant un principe avant de préciser que certains emplois en sont exonérés. Je vous demande donc de retirer votre amendement ; à défaut, je lui donnerai un avis défavorable.

(L'amendement n° 357 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n° 596.

M. Boris Vallaud. Cet amendement de repli vise à préciser la nature de la procédure applicable au recrutement des agents contractuels en disposant qu'il s'agit d'une procédure de sélection. Pour rappel, la définition du mot « sélection » dans le dictionnaire *Larousse* est la suivante : « action de choisir les personnes ou les choses qui conviennent le mieux ». Ce mot ne renvoie donc pas à la seule notion de concours, car on peut choisir de multiples manières.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Bien que je comprenne le sens de cet amendement, je lui donne un avis défavorable. La notion de procédure inclut bien sûr les modalités stricto sensu de sélection des candidats, mais elle revêt un sens plus large qui correspond finalement au cadre du recrutement contractuel, qui prévoit par exemple la publicité des vacances et des créations d'emplois, conformément à l'impératif de transparence. L'égalité d'accès aux emplois publics et de traitement des candidats reste évidemment garantie par la rédaction actuelle de l'article 6.

(L'amendement n° 596, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n° 248.

Mme Cendra Motin. J'ai déposé cet amendement pour vous alerter sur la complexité du processus de sélection des candidats. Je vois beaucoup de règles relatives à la nature des fonctions, à la taille de la collectivité ou de l'établissement... Tout cela me semble constituer un carcan susceptible d'empêcher les managers publics de faire un choix qui leur corresponde vraiment et qui prenne en compte la spécificité de telle ou telle situation. Cela dit, je retire mon amendement.

(L'amendement n° 248 est retiré.)

(L'article 6 est adopté.)

Après l'article 6

M. le président. Je suis saisi de deux amendements portant article additionnel après l'article 6.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 304.

M. Olivier Marleix. Cet amendement vise à proposer une approche différente, beaucoup plus claire, qui consiste à modifier l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 en expliquant honnêtement qu'il existe deux modes d'accès à la fonction publique et deux catégories d'emplois publics. C'est ce que vous créez : assumez-le ! Il s'agirait de distinguer, d'un côté, les missions ayant vocation à être accomplies par des personnels statutaires, compte tenu de la sensibilité des tâches ou de leur gravité – le périmètre de ces missions ne se limiterait pas forcément aux fonctions régaliennes, c'est une question de choix politiques qui mériterait de faire l'objet d'un débat –, et de l'autre côté, les missions pouvant être accomplies par des agents contractuels recrutés en fonction de leur profil. En n'opérant pas cette distinction, vous créez de la confusion, de l'insécurité dans le reste du texte. Par cet amendement, nous vous donnons l'occasion de rectifier le tir et de rendre votre projet de loi un peu plus cohérent.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je ne partage pas l'analyse que vous faites de ce projet de loi. Je ne suis pas non plus favorable au retournement conceptuel que vous voulez opérer par cet amendement. Il est nécessaire de maintenir le principe posé par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, à savoir que les emplois permanents sont pourvus par des fonctionnaires, sauf dérogation. Cette disposition n'empêche pas de moderniser notre fonction publique et de développer le recours aux contrats, en fonction des besoins des employeurs publics et non de façon dogmatique. 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. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Je ne suis pas le seul à appeler cette cohérence de mes vœux. Ma demande rejoint l'une des principales propositions du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique remis par Jean-Ludovic Silicani au ministre de la fonction publique en 2008, qui nous invitait à opérer une véritable transformation de la fonction publique – c'est d'ailleurs, je crois, le titre de votre projet de loi. Pourtant, vous n'êtes pas dans la transformation : vous

ajoutez aux cinq cas dérogatoires de recours au contrat trois autres cas dérogatoires, y compris sur des emplois publics de direction de l'État. Au bout du compte, ce que vous faites ne ressemble pas à grand-chose. D'ailleurs, le Conseil d'État vous a fait remarquer, dans son avis, que l'on avait peine à distinguer votre ligne de conduite en matière de recours aux contractuels et que tout cela était brouillon. Je regrette que vous ne saisissiez pas cette occasion d'améliorer votre texte.

(L'amendement n° 304 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n° 594.

M. Boris Vallaud. Cet amendement introduit dans le statut général de la fonction publique l'impossibilité de réserver un emploi public à un agent contractuel en cas de vacance. L'avis de vacance pourra seulement indiquer que cet emploi est susceptible d'être pourvu par un agent contractuel. Ce principe est reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État mais n'apparaît pas dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Pour être très précis, ce principe n'est présent que dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. En somme, cet amendement vise à introduire dans la loi la jurisprudence constante du Conseil d'État.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Vous l'avez dit vous-même, ce principe s'applique de manière constante et est prévu par les lois statutaires, notamment par l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984. Par ailleurs, cette exigence est vérifiée de façon stricte par la jurisprudence du Conseil d'État, que vous avez également évoquée. Il n'y a aucune ambiguïté sur ce point.

L'obligation de publicité de la vacance s'impose également lorsque le poste à pourvoir concerne un emploi occupé par un agent non titulaire dont le contrat arrive à échéance, comme le précise un arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 3 juin 2008.

Dans ces conditions, je pense que votre amendement est déjà satisfait et qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus loin. 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. Boris Vallaud.

M. Boris Vallaud. Je ne disconviens pas que ce principe figure à l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984. Pour autant, je ne crois pas qu'il le soit pour les deux autres fonctions publiques. Vous ne pouvez donc pas dire que mon amendement est satisfait, à moins que vous ne l'ayez pas lu.

(L'amendement n° 594 n'est pas adopté.)

Article 7

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

Mme Hélène Vainqueur-Christophe. Sans vouloir opposer fonctionnaires et contractuels, dont chacun mesure au quotidien l'efficacité et la probité, l'élargissement du recours au contrat pour les emplois de direction fait peser de gros risques s'agissant de la continuité de l'action publique.

En commission, monsieur le secrétaire d'État, vous avez parlé de « postes fonctionnels ». Mais que se passera-t-il en cas de désaccord entre l'autorité territoriale et le contractuel ? Et en cas d'alternance politique ? Un directeur général des services – DGS – ne doit pas se transformer en collaborateur de cabinet.

Par ailleurs, toujours en commission, vous avez fait un effort en précisant que les décrets d'application de l'article 7 fixeront également les conditions de rémunération des agents contractuels recrutés. Cette précision apaise très certainement les craintes mais ne les élimine pas pour autant. Afin d'éviter tout débordement dans la rémunération des contractuels, l'amendement n° 590, que notre groupe défendra tout à l'heure, permettrait au moins de garantir que les agents contractuels qui occuperont ces postes ne pourront pas être mieux rémunérés qu'un fonctionnaire occupant le même emploi.

M. le président. La parole est à M. Éric Poulliat.

M. Éric Poulliat. Le recours aux contractuels pour les emplois de direction dans les collectivités territoriales et leurs groupements permettra sans équivoque de diversifier les profils et de bénéficier des expériences et compétences pointues dont les collectivités ont grand besoin. Je salue donc cette disposition, que j'approuve.

Cependant, il me semble important de prévoir un dispositif de formation de ces contractuels. Il serait utile d'organiser des formations d'intégration obligatoires pour les contractuels, comme cela existe pour les fonctionnaires, pour au moins deux raisons.

La première est que le service public a pour but de satisfaire l'intérêt général. Or, et sans que j'aie la moindre intention de stigmatiser les personnes issues du privé en laissant penser qu'elles n'auraient pas le sens de l'intérêt général, il me semble qu'il y a des valeurs et des principes parfois différents ou auxquels ces personnes n'ont pas forcément été sensibilisées et dont elles ont besoin pour mener à bien leur mission. En un mot, elles ont besoin d'acquérir une culture du service public.

Cette formation, notamment dans la fonction publique territoriale, répondrait à ce besoin et leur permettrait d'acquérir une culture qu'il est également essentiel de diffuser parmi nos concitoyens.

Cette formation commune renforcerait de surcroît le sentiment d'appartenance à la communauté de travail réunissant contractuels et fonctionnaires, et réduirait aussi des écarts de représentation qui apparaissent parfois entre les agents.

J'avais proposé, au titre de la délégation aux collectivités territoriales, un amendement visant à instaurer une telle formation minimale obligatoire, axée notamment sur les principes généraux du droit des collectivités territoriales et de la fonction publique, ainsi que sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts. Cet amendement n'a malheureusement pas été déclaré recevable et je saisis donc cette occasion de demander à nouveau des éclaircissements

sur la volonté du Gouvernement en matière de formation et d'intégration des agents contractuels, en particulier dans la fonction publique territoriale.

Je voudrais en outre appeler l'attention du secrétaire d'État sur une question qui requiert toute la rigueur et la précision nécessaires : en tant que co-rapporteur, avec M. Éric Diard, d'une mission d'information sur la radicalisation dans les services publics, j'ai pu constater que la question des contractuels dans la fonction publique était un sujet sensible. Compte tenu des enjeux de sécurité publique et de prévention de la radicalisation, à propos desquels le Gouvernement s'est fortement engagé, notamment dans le cadre du plan national de prévention de la radicalisation présenté par le Premier ministre, je propose également l'intégration d'un volet de prévention de la radicalisation dans le cadre de ces formations destinées aux agents contractuels.

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

M. Alain Perea. On entend dire beaucoup de choses à propos des contractuels, mais la démarche proposée correspond à une certaine logique. Les notions de service public et de fonction publique recouvrent en effet de vraies différences, comme l'ont dit plusieurs orateurs. En outre, ces contractuels ne seront pas des agents de droit privé, comme je l'ai trop entendu cet après-midi, mais de droit public. Tout cela doit être remis dans le bon ordre si l'on veut suivre une certaine logique, en particulier celle que je vais défendre maintenant.

J'ai lu le projet et entendu les débats et j'ai, notamment, souvent entendu dire en commission que le recrutement de contractuels aurait pour objet de faire entrer de la compétence et d'améliorer les techniques de management. Or, cela ne semble pas être la bonne manière d'aborder la question. Tout d'abord, en effet, ce n'est pas vrai : les cadres statutaires de la fonction publique ont de la compétence, ils ont suivi des formations et ils peuvent posséder diverses techniques de management, des outils et des connaissances.

En revanche – et c'est la raison pour laquelle j'interviens pour défendre cet article, auquel je suis très favorable –, il ne faut désormais plus s'inscrire dans un parcours professionnel où, comme autrefois, on passerait un concours en vue d'une carrière entièrement linéaire. Dans la société d'aujourd'hui, certaines personnes veulent travailler pendant dix ans au service de la collectivité, puis travailleront ailleurs pendant cinq ou dix ans avant de revenir. Or, le fait de passer un concours est un engagement – les concours de la fonction publique sont, en effet, très difficiles et ceux qui les ont passés peuvent faire le choix de rester.

En revanche, j'ai trop vu, dans ma carrière de directeur de collectivités, le cas de personnes qui avaient d'énormes compétences, qui étaient de très bons managers et qui avaient un vrai sens du service public, mais qui me disaient qu'ils n'avaient pas envie de passer le concours et qui n'ont donc pas accédé aux postes de direction et sont partis ailleurs, car l'obligation de passer un concours de la fonction publique ne leur permettait pas de travailler au sein des collectivités.

Je soutiens donc cet article, qui permettra de garder des personnes qui se situent véritablement dans l'esprit que je viens de défendre. Je soutiendrai du reste tout à l'heure un amendement qui devrait nous permettre d'aller encore plus loin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

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

M. Jean-Paul Dufrègne. Monsieur le secrétaire d'État, cet article illustre parfaitement votre conception de la fonction publique qui, comme cela vient d'être rappelé, ne constitue pour vous qu'une passerelle, une étape provisoire dans une carrière professionnelle : il faut donc faciliter, pour reprendre vos termes, la « mobilité » et les allers-retours entre le public et le privé,...

M. Jean-Paul Lecoq. Comme Macron !

M. Jean-Paul Dufrègne. ...et aligner le public sur le privé par la multiplication des possibilités de recours au contrat dans toutes les catégories d'emplois des trois fonctions publiques. Il s'agit, en réalité, d'instituer un système collusif privé-public, afin de permettre au privé de mettre la main sur l'appareil d'État.

Comme le souligne parfaitement Anicet Le Pors – qui s'y connaît – dans une tribune publiée par *Le Monde* le 2 avril 2019, ce projet de loi, et cet article en particulier, sont « une atteinte au service public dont la neutralité est menacée par le recours massif à des contractuels à tous les niveaux, permettant ainsi à des dirigeants d'entreprises privées d'occuper des postes de direction d'administrations, de s'y constituer des réseaux d'influence avant de retourner à leurs affaires. [...] Des rétro-pantouffles de hauts fonctionnaires – revenant dans les services de l'État après avoir passé quelques années dans le privé dont ils auront épousé l'idéologie managériale – entraîneront ainsi la confusion des finalités du privé et du public, un risque accru de conflits d'intérêts, la captation de l'action publique par l'oligarchie financière. » L'objectif poursuivi consiste à faire du contrat de droit privé individuel la référence sociale majeure applicable dans le public comme dans le privé.

Or, à l'opposé de votre vision, le modèle de la fonction publique française se caractérise par le choix de placer par la loi le fonctionnaire dans une situation statutaire et réglementaire – et non pas contractuelle – vis à vis de l'administration, ainsi que par le choix d'attribuer les emplois permanents des collectivités publiques aux fonctionnaires.

Les raisons, qui ont été rappelées, sont simples et claires : le principe fondamental du statut de la fonction publique est de faire prévaloir l'intérêt général sur tout autre. Le fonctionnaire est ainsi recruté par concours, car c'est une garantie d'égalité de traitement des candidats sur la base de leurs seuls mérites, mais c'est aussi une garantie d'indépendance et de neutralité par rapport aux intérêts particuliers. Le fonctionnaire est au service de l'intérêt général, responsable devant la nation, à l'inverse du salarié de l'entreprise privée, lié à son employeur par un contrat qui « fait la loi des parties », conformément à l'article 1134 du code civil.

Le statut du fonctionnaire le rattache ainsi à l'intérêt général au lieu de le renvoyer vers des intérêts particuliers – le sien propre ou celui de sa hiérarchie, de clients ou d'usagers. En ce sens, son statut protège le service public en permettant au fonctionnaire de jouer le rôle d'une instance neutre, au-dessus des parties – recours en cas de conflits d'intérêts et garantie pour chacun, quelle que soit sa situation, de se voir traité avec équité et conformément à la loi.

Je terminerai par quelques remarques intéressantes formulées par le Conseil d'État dans son avis du 21 mars 2019 : « 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. » Le Conseil d'État regrette également que l'étude d'impact lui ait été fournie quatre jours après sa saisine – ce qui est, selon nous, révélateur de la désinvolture du Gouvernement – et précise qu'elle « ne fournit 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. » En gros, le Conseil d'État est loin de vous adresser un satisfecit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

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

M. Olivier Marleix. Cet article 7 a deux objets. Tout d'abord, il prévoit l'ouverture d'emplois de contractuels sur des emplois de direction de la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière, ce qui crée évidemment une inquiétude. Vous avez dit, monsieur le secrétaire d'État, que votre texte était très attendu. Or, je n'ai pas constaté de manifestations d'impatience dans la rue, mais plutôt des manifestations d'inquiétude, notamment de la part de jeunes fonctionnaires qui ont passé des concours et verront demain des gens qui n'en ont pas passé percuter leur carrière. Je regrette que vous n'ayez pas encore beaucoup répondu à ce propos.

Quelles garanties pouvez-vous donner? Quelle est votre vision? Que pouvez-vous dire à ces jeunes, qui préparent peut-être encore aujourd'hui des concours administratifs d'attaché territorial, d'attaché de l'État ou d'ingénieur, pour leur donner envie d'aller jusqu'au bout de la préparation de ces concours et de ne pas refermer leurs bouquins en se disant qu'à l'avenir leurs carrières seront, de toute façon, court-circuitées. Nous ne vous avons pas beaucoup entendu à ce propos. Or, ce que vous êtes en train de créer et la manière un peu étrange et pas très visible dont vous instillez du contrat crée une inquiétude, à laquelle il faut que vous répondiez.

En second lieu, et pour revenir à la question que je vous ai posée tout à l'heure, quelles limites vous fixez-vous pour le recrutement des contractuels? Vous venez de me renvoyer à l'article 7. J'avais retenu des auditions auxquelles j'ai pu procéder de mon côté avec des organisations syndicales, qu'il n'y aurait pas de recrutement de contractuels là où il existait une école du service public. En d'autres termes, il n'y aurait pas d'enseignants contractuels tant qu'il y aurait des ESPE, ou écoles supérieures du professorat et de l'éducation, pas de policiers contractuels parce qu'il existait des écoles de la police, pas de commissaires de police contractuels parce qu'il existait une école de commissaires de police, et pas de magistrats contractuels parce que nous avions une École nationale de la magistrature.

Or, en me livrant à une sorte d'archéologie du texte, je ne vois plus aucun verrou – ni à l'article 7, auquel vous m'avez renvoyé, ni à l'article 9, qui évoque les emplois permanents. Si donc il n'existe pas de verrou qui protège comme des emplois sur lesquels il n'est pas possible de recruter de contractuels ceux pour lesquels il existe des écoles du service public, ce que vous êtes en train de faire est assez grave et assez gênant. Je suis désolé d'interpeller encore, même indirectement, certains de nos collègues, mais que

penserait, par exemple, telle magistrate présente aujourd'hui parmi nous si l'on ouvrait la perspective de recruter des magistrats contractuels? Il y a là un problème.

Monsieur le secrétaire d'État, il vous faut être très clair et très précis sur ce point: quelle est la limite? Quels sont les emplois sur lesquels vous pouvez nous garantir – et par quels moyens juridiques dans ce texte? –, qu'il n'y aura pas de recours aux contractuels là où il ne serait pas sain qu'il y en ait?

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Je souscris au moins au tout début de l'intervention de notre collègue de la majorité qui défendait cet article: on ne peut pas dire, pour justifier ce dernier et la volonté du Gouvernement, qu'il existe un problème de compétence dans la fonction publique, car on y trouve, parmi les cadres et dans toutes les catégories, des personnes de très haut niveau, très compétentes, formées, qui passent un concours dont vous avez souligné le très haut niveau et qui se forment en continu.

Pourquoi donc voudrait-on recourir davantage aux contractuels? Si ce n'est pas une question de compétence, cela tiendrait-il à de nouveaux besoins, qu'on jugerait temporaires? Il faudrait alors les déterminer clairement.

Vous avez évoqué la question de la mobilité, mais celle-ci est déjà possible dans la fonction publique, et assez large pour que des passerelles existent. S'il y a en la matière des manques et des faiblesses, discutons-en et voyons comment recréer des passerelles au sein de la fonction publique. On trouve en effet dans la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière tous les métiers possibles et imaginables et des champs nouveaux devraient être ouverts.

La mobilité est possible et doit être facilitée: alors discutons, adoptons des textes, que le Gouvernement propose des décrets facilitant la mobilité! Il n'y a pas besoin de contractuels pour permettre la mobilité ni pour garantir le niveau de compétence.

J'en reviens donc à ma question fondamentale: pourquoi augmentez-vous les postes de contractuels, que ce soit dans les catégories C, B ou A, ou dans les postes de direction, si ce n'est parce que vous avez en tête le développement du recrutement de ces contractuels au détriment du statut, que vous voulez réduire? Dans ce cas, il faudrait l'assumer et expliquer en quoi ce statut de contractuel offre les mêmes garanties de défense de l'intérêt général que celui des fonctionnaires. L'intervention de M. Poulliat sur la nécessité de former les contractuels à une culture du service public était assez éclairante: c'est précisément le but du statut! Si vous voulez former les contractuels à cette culture, il faudrait leur permettre de devenir des fonctionnaires! Tout l'enjeu du statut est justement d'assurer une culture de l'intérêt général, avec l'ouverture et l'accès pour tous. C'est cela qui fait le sens même du statut, à moins de considérer qu'il n'y en a plus besoin. Il faudrait alors expliquer en quoi un contractuel ferait mieux qu'un fonctionnaire en termes de compétences, de mobilité ou de respect de cet esprit. (*« Très bien! » sur les bancs du groupe GDR.*)

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je souhaite répondre à cette série d'interventions sur l'article 7. Tout d'abord, je veux saluer l'intervention de notre collègue Alain Perea,

que j'ai trouvée particulièrement pertinente, notamment lorsqu'il a évoqué le statut des contractuels de droit public : j'ai trouvé cela très opportun.

Sur la question de la formation des contractuels, la commission a bien introduit une disposition relative à la formation au management – même si c'est un gros mot pour certains, c'est une réalité. De même, le texte prévoit bien une sensibilisation des contractuels à la chose publique.

Ensuite, ce texte prévoit de faciliter la mobilité entre le secteur privé et le secteur public, tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels venant du privé. Cette disposition attendue par le Gouvernement étant effectivement prévue dans ce texte, nous allons très largement renforcer et muscler le dispositif sur la déontologie afin de prévenir tout risque de conflits d'intérêts. Cela concernera tant les allers-retours des fonctionnaires dans le privé que la déontologie des contractuels entrant potentiellement dans la fonction publique, notamment à des postes de haute responsabilité.

L'ouverture aux contractuels n'est pas un but en soi, le texte ne fixant pas d'objectifs chiffrés. Il s'agit d'un moyen mis à la disposition des employeurs publics pour certains métiers, certaines compétences dont ils pourraient avoir besoin. Cela peut également dépendre de la durée de ce besoin, lequel ne nécessite pas forcément un poste de titulaire à long terme.

Monsieur Marleix, vous avez évoqué la concurrence qui pourrait s'établir entre les fonctionnaires et les contractuels : votre crainte illustre le peu de confiance que vous avez dans les compétences ou les qualités des fonctionnaires ! Je crois au contraire qu'ils seront tout à fait à même de défendre leur bagage et leur parcours professionnel. À ce titre, ils seront tout à fait légitimes et à leur juste valeur face, puisque vous le positionnez ainsi, à des contractuels.

Dernier élément, oui, madame Obono, la mobilité est très peu mise en œuvre aujourd'hui : c'est la réalité, même si le statut le permet. Je vous renvoie au titre IV de ce texte, dont nous discuterons dans les heures ou les jours à venir, qui prévoit justement des dispositifs pour engager et assouplir les dispositifs de mobilité.

Mme Danièle Obono. Il n'y a pas besoin de contractuels, alors !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. J'espère donc que vous nous rejoindrez sur ces dispositions.

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

M. Boris Vallaud. Pour que chacun prenne la mesure de ce dont nous parlons, je veux réitérer, sans la reformuler, la question posée par notre collègue Marleix sur les verrous et les limites. Si l'on se demande quels seront les emplois ouverts à l'avenir aux contractuels, il faut se référer à l'étude d'impact concernant l'article 7 : dans la fonction publique d'État, les emplois ouverts aux contractuels passeront de 683 aujourd'hui à 3 800, soit une augmentation de 456 %. Dans la fonction publique territoriale, 1 522 emplois sont aujourd'hui ouverts ; il y en aura 2 700 à l'avenir, soit plus 77 %. Et pour la fonction publique hospitalière, l'augmentation ne sera que de 28 %, le nombre d'emplois passant de 284 aujourd'hui à 365 à l'avenir.

Pour prendre un exemple très concret, aujourd'hui, le poste de consul à Los Angeles ne peut pas être pourvu par un contractuel. Vous ne pouvez pas être écrivain, drama-

turge, critique littéraire – toute ressemblance avec des faits existants serait totalement fortuite – et être nommé consul à Los Angeles. Demain, ce sera possible. En l'espèce, peut-être avait-on considéré que l'on avait trouvé une meilleure compétence que celles disponibles au Quai d'Orsay, où l'apprentissage avant de devenir consul est nécessairement long ?

Dans la fonction publique d'État, cette ouverture concernera les emplois fonctionnels interministériels, les emplois des directions ministérielles relevant d'un statut public, les emplois de direction ministérielle occupés par des fonctionnaires en position d'activité : cela représente beaucoup de monde !

La lecture de l'étude d'impact sur cet article est précieuse, y compris dans ce qu'elle ne dit pas. Ainsi, il est écrit que cette mesure permettra de construire des parcours professionnels ascensionnels pour les contractuels de droit public. En revanche, rien n'est prévu dans cet article pour le parcours professionnel des fonctionnaires.

Dans son avis, dont la lecture est tout aussi intéressante, le Conseil d'État « regrette en particulier que cette étude ne fournisse aucune donnée chiffrée quant au nombre de fonctionnaires en attente d'affectation », ce qui est quand même important, « 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 » – c'est évident. Comme vous le voyez, ce non-dit est considérable. L'on peut vraisemblablement supputer que cet article aura un impact négatif sur les perspectives de carrière de nombreux fonctionnaires. Si le projet de loi ne supprime pas le principe de la fonction publique de carrière, il l'affaiblit grandement en faisant le choix d'une fonction publique de mission, avec ce que cela recouvre : passer d'un fonctionnaire citoyen à un agent public commis.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je partage tous les arguments avancés par Mme la rapporteure ; je ne les répéterai donc pas. Je soulignerai simplement trois points. Premier point, l'article 7 a pour objet de permettre le recrutement de contractuels sur des emplois de direction. Cela se traduira donc effectivement par des possibilités accrues de recours aux contractuels sur des emplois qui aujourd'hui ne leur sont pas ouverts. Ainsi que l'étude d'impact l'indique, nous passerons de 0,2 % des emplois à 1,2 % – cela dit pour rappeler l'ordre de grandeur en jeu.

Deuxième point, le dispositif que nous proposons vise à permettre à des hommes et à des femmes venant du secteur privé de consacrer quelques années au service de l'action publique. Il permettra également à des hommes et à des femmes travaillant dans le secteur public depuis longtemps et bénéficiant d'un CDI d'accéder à des emplois de direction dans les organismes au sein desquels ils évoluent, alors qu'ils en sont aujourd'hui privés car ces postes sont réservés aux titulaires. Nous pouvons admettre qu'en termes de perspectives de carrière, pour des hommes et des femmes en CDI, cela peut être extrêmement utile.

Le dernier point fait écho à trois interventions. La première est celle de M. Perea : je le rejoins quand il affirme qu'il ne faut pas dire que recruter des contractuels est une façon

d'amener des compétences dans la fonction publique. Il y a des compétences dans la fonction publique et vous avez eu raison de rappeler que les agents titulaires, les lauréats de concours ont ces compétences. Il faut s'en tenir à la diversification et, plutôt que de parler d'une obligation de recruter des contractuels, il faut parler d'une possibilité de recruter des contractuels. Du reste, nous ne fixons aucun plancher ni aucun plafond, car nous considérons que c'est une liberté nouvelle qui est donnée, et non une obligation nouvelle qui serait imposée.

La deuxième intervention est celle de M. Poulliat, qui s'exprime au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Nous partageons sa préoccupation : nous l'aborderons dans le cadre de la réforme de la formation pour la haute fonction publique et pour les emplois de direction, prévue à l'article 22, en lien d'ailleurs avec un amendement de Mme la rapporteure visant à rendre obligatoire le suivi d'une formation au management et à l'encadrement pour tout agent, titulaire ou contractuel, qui aurait accès à un poste de direction. Il faudra donc que nous l'intégrions. J'entends votre proposition sur la formation à la prévention et à la lutte contre la radicalisation : ces éléments de formation sont communs à l'ensemble des postes, mais nous pourrions peut-être étudier comment les généraliser afin de rendre la formation plus efficace.

Enfin, pour répondre de manière plus précise à M. Marleix, j'ai effectivement commis une erreur de référence en citant l'article 7 tout à l'heure. Il s'agit de l'alinéa 13 de l'article 9, qui renvoie à l'existence ou non d'une formation en école de service public. Cela est traduit dans le texte par l'existence d'une formation entraînant la titularisation : c'est en effet le propre des écoles de service public de l'État que de proposer une titularisation dès la sortie de l'école aux stagiaires qui suivent leur formation.

M. le président. Sur les amendements n° 138, 592 et 674 tendant à la suppression de l'article 7, 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 M. Stéphane Peu, pour soutenir l'amendement n° 138.

M. Stéphane Peu. Le présent amendement a pour objet la suppression de cet article qui, dans la continuité des précédents, élargit considérablement le recours aux contractuels dans les trois versants de la fonction publique, notamment pour les postes de direction. Pour ne citer que l'exemple de la fonction publique territoriale, vous abaissez à 40 000 habitants le seuil permettant aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale de recruter des contractuels pour les postes de directeurs généraux de service, de directeurs généraux adjoints, de directeurs généraux des services techniques – bref, toute une série de postes d'encadrement et de direction. Vous aviez déjà tenté de faire adopter ce dispositif dans la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel et le Conseil constitutionnel vous avait censurés, considérant cet article comme un cavalier législatif.

Au-delà du culte que vous nourrissez pour les allers-retours entre le public et le privé et pour l'introduction des techniques de management du privé dans le secteur public, l'alpha et l'oméga de la bonne direction des affaires selon vous, je souhaite appeler votre attention sur deux grands risques.

Le premier n'a pas été tellement évoqué ici. Pour répondre à Mme Vichnievsky, quand on parle des contractuels et des statutaires, il ne s'agit pas de juger les personnes : il y a bien sûr d'excellents contractuels et d'excellents personnels sous statut, et l'inverse est probablement vrai, avec des mauvais dans les deux cas. La question n'est pas celle-là : elle est celle de notre modèle et de la protection qu'offre le statut. Celui-ci renvoie à la loi et à l'intérêt général, alors que le contrat, par définition, n'y renvoie pas, ce qui fait toute la différence. J'ai entendu tout à l'heure un propos sur les problématiques de laïcité : je peux vous garantir que l'on n'est pas du tout protégé de la même manière sur cette question selon que l'on est sous statut ou sous contrat. C'est la raison pour laquelle des propositions ont été faites en ce sens tout à l'heure ; et je pourrais élargir cela aux questions de probité.

En cas d'alternance politique, et il y en a...

M. Jean-Paul Lecoq. Et il y en aura !

M. Stéphane Peu... et il y en aura, le fait que les personnels soient sous statut est une protection qui garantit la continuité du service public. Demandez aujourd'hui aux Italiens ou aux Brésiliens : la première décision, dans le mois qui a suivi... *(Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.)*

Une députée du groupe LaREM. Au Venezuela !

M. Stéphane Peu. Ou au Venezuela, peu importe ! Dans tous les pays...

Mme Cendra Motin. Et voilà ! Jusqu'au bout !

M. le président. Nous écoutons M. Peu, mes chers collègues !

M. Stéphane Peu. Comment traiter les choses par le petit bout de la lorgnette ! Partout où il n'y a pas de statut, d'accord ?

M. Boris Vallaud. Il a raison, écoutez-le !

M. Stéphane Peu. Demandez aux personnels ce qui se passe : dans la foulée de l'élection de Jair Bolsonaro au Brésil, 100 000 fonctionnaires ont sauté ! Demandez combien de milliers de fonctionnaires sous contrat sautent en Italie, parce qu'il n'y a pas de statut ni de garantie de la continuité de service public !

Bref, s'attaquer au statut, c'est permettre aux Bolsonaro ou aux Salvini qui risquent demain d'être aux responsabilités – ce que je ne souhaite pas – de disposer d'une administration à leur main. Il ne faut pas considérer ces questions sous l'angle de l'immédiateté, de la réalité politique d'aujourd'hui, mais évaluer l'impact que pourrait avoir cette loi sur la continuité du service public.

S'ajoutent à cela les perspectives qu'offre cet article en matière de pantouflage et de rétro-pantouflage, d'allers et retours entre le public et le privé, notamment pour exercer des fonctions de direction dans les administrations ou les collectivités, permettant à des personnes venues du privé de se construire des réseaux d'influence avant de retourner dans le privé pour y vendre non pas une compétence, mais un carnet d'adresses. J'y vois un immense danger pour l'avenir de notre fonction publique, pour sa probité et pour la continuité du service public, que seul le statut garantit.

À vouloir absolument organiser la mainmise du secteur privé sur notre fonction publique, vous mettez en danger la continuité démocratique lors des futures alternances,

perspective qu'on ne peut pas écarter d'un revers de main dans les années qui viennent. Par ailleurs, vous ouvrez la porte à des phénomènes massifs de rétro-pantouflage et de corruption dans notre fonction publique, jusqu'ici relativement épargnée par rapport à d'autres. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR, FI et SOC.*)

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n° 592.

M. Boris Vallaud. Sans prolonger ce qui a été excellemment dit par Stéphane Peu, je voudrais rebondir sur un certain nombre d'invectives qu'on a pu entendre sur la question du statut. On nous dit qu'on est au XXI^e siècle : certes, mais le fascisme non plus ne devait pas resurgir au XXI^e siècle !

Si nous voulons limiter le recours aux contractuels, et non pas l'écarter totalement, c'est que nous nous préoccupons de la façon dont on sert l'intérêt général et dont nos agents publics sont protégés. Ce n'est pas une vue de l'esprit que de s'en préoccuper ! Essayez de faire preuve d'un minimum de profondeur historique ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono, pour soutenir l'amendement n° 674.

Mme Danièle Obono. Nous sommes effectivement au XXI^e siècle et nous sommes de celles et ceux qui pensent que le statut de la fonction publique est plus que jamais pertinent et qu'il devrait être renforcé pour répondre aux enjeux de ce siècle.

Nous nous opposons à cet article, qui élargit l'accès à certains postes, aujourd'hui réservé au concours, au recrutement direct par contractualisation, ce nouvel accès n'entraînant pas la titularisation des non-fonctionnaires. L'extension de la contractualisation est une attaque directe contre le statut de la fonction publique, visant à rapprocher l'emploi public des méthodes du privé.

Il s'agit d'une casse du statut dans la fonction publique territoriale, les emplois de direction de l'État et la fonction publique hospitalière, alors même que les contractuels représentent près de 18 % des emplois publics et que la règle de droit commun du recours à des fonctionnaires est garante du bon fonctionnement et de la spécificité de l'emploi public ainsi que de l'intérêt général qu'il incarne. En effet, et même si la mobilité y est déjà possible et doit être renforcée, la fonction publique permet une continuité et une permanence que le privé ne peut assurer. C'est ce qui justifie l'engagement de long terme des agents, qui ne mérite pas la stigmatisation dont il fait l'objet, puisque c'est précisément ce dont l'État a besoin.

La contractualisation à des emplois de direction, emplois de pouvoir décisionnel, et plus particulièrement le flou total sur les modalités de sélection et d'emploi, menacent le principe d'égalité d'accès à la fonction publique, lequel ne saurait être protégé par le simple ajout de sa mention entre l'avant-projet de loi et le projet de loi actuel. Cela augmente mécaniquement les risques de népotisme et les conflits d'intérêts. Même si le statut ne suffit pas à les écarter complètement, il offre des garanties beaucoup plus fortes que la contractualisation en la matière.

Ces méthodes favorisent la précarité des agents, a contrario de la protection qu'assure le statut de fonctionnaire, comme le prouve – ne vous en déplaise, monsieur le secrétaire d'État – la situation réelle des personnels sous contrat de la fonction publique, notamment des femmes.

Selon les chiffres du Gouvernement lui-même, l'élargissement du recours au contrat concernerait 3 800 emplois à l'État, de 1 522 à 2 700 dans la fonction publique territoriale et 365 pour la fonction publique hospitalière. Considère-t-on que le vivier actuel de fonctionnaires – plusieurs millions d'agents et agentes – ne suffit pas à pourvoir ces quelques milliers d'emplois ? Si leur formation est défailante, une amélioration de celle-ci permettrait de régler rapidement ce problème.

Tout cela justifie notre opposition radicale à cet article, dont nous demandons la suppression. Rappelons que ce projet de loi ne vise pas à répondre à des besoins réels, mais s'inscrit dans la continuité d'une stratégie, engagée par Sarkozy et poursuivie par Hollande, de réduction du périmètre de la fonction publique. En cela, vous êtes beaucoup plus dans le conservatisme – voire la réaction – que dans le progressisme.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je ne vais pas répéter les arguments et la position que j'ai défendus dans mon intervention préliminaire, mais je voudrais apporter quelques éléments en réponse aux considérations de M. Peu et de M. Vallaud. Le XXI^e siècle ne nous a pas protégés du totalitarisme, et le XXI^e siècle n'empêche pas la montée du populisme en Europe.

M. Jean-Paul Lecoq. Parlez-nous de la France !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Permettez-moi de poursuivre, s'il vous plaît. Je vous ai écoutés religieusement...

M. Jean-Paul Lecoq. Religieusement ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. C'est une expression, vous le savez bien ! S'il devait arriver en France, je ne crois pas que le statut suffira à nous en protéger. Une majorité qui aurait des objectifs totalitaires aurait en effet le moyen de le défaire en tout état de cause.

M. Stéphane Peu. S'il s'empare d'un exécutif départemental, ou communal ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Ce qui nous protégera à l'avenir, à mon sens, ce sera plutôt une politique modérée à destination de tous les Français, en amont des situations d'élection telles que vous les avez évoquées, en Europe et ailleurs.

M. Stéphane Peu. Allez dire ça aux habitants de Fréjus !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je ne conteste pas que c'est un vrai débat de fond, mais l'enjeu est surtout de se protéger en amont. Quels que soient les résultats à venir en France ou dans d'autres pays d'Europe ou du monde, ce n'est pas le statut des fonctionnaires qui protégera les populations du populisme et des extrêmes, qu'ils soient de gauche ou de droite. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme Elsa Faucillon. Ce n'est pas ce qu'ils ont dit !

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je ne répéterai pas ce que j'ai dit en réponse aux interventions sur l'article, qui valait avis défavorable sur ces amendements de suppression. Je voudrais simplement signaler à M. Peu que nous avons eu ce débat concernant les collectivités avec Marie-George Buffet en commission des lois.

En proposant un seuil de 40 000, nous visons dans l'immense majorité des cas les emplois que l'on qualifie d'emplois fonctionnels. Vos interrogations quant au devenir de ces agents en cas d'alternance politique ne sont donc pas justifiées puisque, vous le savez comme moi, le détachement fonctionnel permet à l'employeur, dans un délai de quatre mois, de congédier l'agent en cause et de lui retirer la délégation de signature.

M. Stéphane Peu. Mais il garde son statut !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Oui, mais il perd son emploi et à l'issue des quatre mois, s'il n'y a pas de possibilité de mutation, il est remis à disposition du centre de gestion.

Je parle à dessein d'emplois « qualifiés » d'emplois fonctionnels, car cette expression couramment employée est un raccourci – l'amendement que Mme Motin défendra tout à l'heure me donnera l'occasion d'y revenir.

Le Gouvernement est défavorable à ces amendements de suppression.

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

Mme Laurence Vichnievsky. Je ne doute pas que M. Peu, qui est toujours très attentif, a entendu l'intégralité de mon propos. J'ai évoqué la qualité des personnes, mais il y a autant d'agents médiocres – ou excellents – sous statut que d'agents médiocres – ou excellents – contractuels. Certaines missions requièrent la protection du statut, notamment pour assurer l'indépendance d'un certain nombre de fonctions. Je ne vois pas aujourd'hui que nos écoles de service public aient été supprimées. C'est donc un autre débat.

S'agissant des allers et retours entre le public et le privé et des rétro-pantouflages, je suis de ceux qui pensent qu'il faudra un jour s'interroger sur la possibilité qui est donnée aux fonctionnaires qui partent dans le privé de revenir dans le public ; mais ce n'est pas notre débat d'aujourd'hui. Le débat d'aujourd'hui porte sur l'encadrement de ces allers et retours. Nous en discuterons abondamment lorsque nous aborderons le volet déontologie.

Je voterai contre ces amendements de suppression.

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

M. Olivier Marleix. Nous voterons en faveur de ces amendements de suppression. Ce qui nous gêne le plus, monsieur le secrétaire d'État, c'est l'absence d'une vision suffisamment claire de ce que vous voulez faire ou d'une sorte de doctrine d'emploi.

Ouvrir des emplois de direction de la fonction publique d'État n'est pas révolutionnaire sur le plan quantitatif, et cela ne fera absolument pas baisser la dépense publique – au contraire, puisque vous allez devoir rémunérer ces personnes à la hauteur de ce qu'elles gagnent dans le privé.

En revanche, le changement de philosophie est incontestable. Il suffit d'ailleurs de lire l'étude d'impact pour le mesurer. Vous y annoncez que vous allez faire appel à des

cabinets privés pour évaluer les CV. Ainsi, des cabinets de recrutement américains – je sais que le Président aime bien les Américains, et c'est pourquoi je prends cet exemple – pourront évaluer la capacité de tel ou tel avocat, banquier, que sais-je, à exercer une mission de service public. C'est ouvrir un champ qui pose pour le moins des questions...

M. Jean-Paul Dufrenge. Et certainement des problèmes !

M. Olivier Marleix. ...auxquelles nous aurions aimé avoir des réponses. Pour l'instant, vous n'en apportez aucune.

Vous n'avez cité aucun exemple convaincant d'une compétence particulière qui manquerait à la tête de l'État. Boris Vallaud a cité le cas d'une nomination à un poste de consul général de France aux États-Unis. Pensez-vous vraiment que le Quai d'Orsay ne compte aucun fonctionnaire suffisamment compétent pour occuper ce poste et qu'il fallait aller chercher ailleurs ? Vous ne répondez pas à cette question.

Deuxièmement, je vous ai invité tout à l'heure, puisque vous êtes en charge de la fonction publique, à nous indiquer quelles perspectives vous offrirez aux jeunes qui ont passé des concours si ces postes de direction ne leur sont plus réservés. Je suis un peu déçu – excusez-moi d'insister lourdement sur ce point, au risque d'être un peu désagréable – de ne pas entendre de votre part une déclaration d'amour à ces agents qui ont besoin d'être rassurés. Qu'est-ce qui justifiera encore que les jeunes s'embêtent à passer des concours ? Ce n'est pas pour vous importuner que je pose cette question, mais parce qu'elle est importante et qu'elle m'a été posée par de nombreux jeunes qui sont en train de préparer ces concours. Beaucoup se demandent s'il vaudra encore la peine de passer un concours d'entrée dans la fonction publique une fois ce texte adopté : y aura-t-il encore des missions pour lesquelles l'État aura besoin d'eux ? Ne seront-ils pas demain sur un marché totalement concurrentiel ?

Je ne dis pas qu'aucune des dispositions que vous nous demandez de voter n'est intéressante, mais nous aimerions vraiment connaître votre doctrine d'emploi, faute de quoi nous ne pourrions pas vous faire totalement confiance.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. S'il faut une déclaration d'amour à l'endroit de celles et ceux qui souhaitent devenir fonctionnaires titulaires, monsieur Marleix, je la fais bien volontiers !

M. Jean-Paul Lecoq. Petite flamme...

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Nous veillons d'ailleurs à maintenir le principe d'occupation des emplois permanents par des agents titulaires, ce qu'un amendement que vous avez présenté tout à l'heure remettait en cause.

Les principes d'emploi à vie et de sécurité de l'emploi existent, de même que ceux de maintien et de conservation du grade quand bien même l'emploi serait remis en cause, quelle qu'en soit la raison ; et comme j'ai eu l'occasion de le dire lors d'autres échanges que nous avons eus, certains ne peuvent par définition qu'être réservés à des agents titulaires dès lors – même si ce n'est pas limitatif – qu'il y a un exercice de prérogative de puissance publique.

En outre, ne feignez pas l'étonnement s'agissant des cabinets de recrutement ! Je vous renvoie à l'étude d'impact : cette pratique existe déjà, puisque les ministères s'appuient parfois – je n'ai pas dit systématiquement – sur

eux. Vous-même avez dirigé d'importantes collectivités locales. Je ne sais pas si vous y avez recouru et peu importe, telle n'est pas la question, mais je ne doute pas que vous ayez en tête des références, des adresses, des noms de cabinets qui, régulièrement, proposent leurs conseils aux collectivités locales pour les accompagner dans des procédures de sélection et de recrutement. Il suffit de consulter les offres d'emploi dans la presse spécialisée pour constater que, bien souvent, l'instruction des demandes ou le recueil des candidatures leur est confiée.

Cela existe dans la fonction publique hospitalière, cela existe dans la fonction publique territoriale, cela existe dans la fonction publique d'État. L'étude d'impact se borne à signaler des possibilités existantes, que nous pouvons les uns et les autres assumer puisqu'elles sont communes à l'ensemble des employeurs publics.

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Suite à une remarque de Mme la rapporteure, je souhaite revenir rapidement sur la question de la protection. Le statut et les dispositifs institutionnels n'y suffisent certes pas – personne n'a la naïveté de croire que les textes que nous votons la préserveraient en cas de remise en cause de la démocratie ou de dérive autoritaire – mais ils y contribuent. Le détricotage et l'affaiblissement répétés de ce statut, de ces dispositifs, favoriseraient et faciliteraient en revanche l'action de pouvoirs autoritaires, car ceux-ci auraient les moyens de mettre l'administration au pas.

Néanmoins, même pour des pouvoirs autoritaires, la continuité de l'État nécessite d'avoir un minimum d'administration publique et de fonctionnaires; plus ces derniers sont protégés, plus ils jouent le rôle d'un contre-pouvoir face à ce type de risque.

Vous avez dit qu'une politique modérée était nécessaire. Mais qui était à la tête de l'Italie avant l'actuel pouvoir? Matteo Renzi – on a d'ailleurs parlé de M. Macron comme le Renzi français: un pouvoir modéré, de centre droit et de centre gauche. Or, il a détricoté les protections sociales, affaibli encore plus l'État, et les politiques sociales qu'il a mises en œuvre ont favorisé l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite. Ce n'est donc pas cette politique-là, celle que vous menez, qui protège! Au contraire, il faut renforcer les statuts et proposer une alternative.

M. le président. La parole est à M. Éric Poulliat, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

M. Éric Poulliat. Je remercie tout d'abord nos collègues Peu et Vallaud de nous stimuler en se référant à l'histoire. Je suis entièrement d'accord avec eux sur deux points: il faut combattre les idéologies nauséabondes, extrémistes et fascistes; il faut avoir la passion de l'histoire.

En vous écoutant, monsieur Vallaud, je me suis demandé – je ne suis pas un spécialiste du statut des fonctionnaires allemands! – ce qu'avaient bien pu penser les fonctionnaires de la République de Weimar à l'arrivée d'Hitler à la Chancellerie. Pouvaient-ils seulement penser que leur statut constituerait une protection? En avaient-ils un, d'ailleurs?

M. Stéphane Peu. Non, ils n'en avaient pas!

M. Éric Poulliat. Pareillement, qu'ont pu penser les fonctionnaires français de l'arrivée du Maréchal Pétain à la tête de l'État?

Le statut n'est pas toujours libérateur: parfois, il emprisonne dans des politiques publiques délétères, ce qui soulève d'autres questions. Je vous remercie par avance d'y répondre, et je me réjouis que nous ayons ce débat!

Ensuite, on oppose souvent – comme l'ont fait Mme Obono et M. Marleix – les carrières de titulaire et de contractuel. Que feront en effet nos jeunes diplômés qui préparent les concours, etc.? Ils ont choisi, eux, de servir durant toute leur carrière l'intérêt général et la collectivité. D'autres peuvent faire le même choix, mais pas pour toute leur vie professionnelle.

Mme Danièle Obono. Dans ce cas, ils peuvent démissionner!

M. Éric Poulliat. Ils n'ont pas envie d'être fonctionnaires toute leur vie. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*) Ils aspirent, à un moment donné, à se mettre au service de l'intérêt général, de la collectivité, à acquérir une culture publique, mais pour un temps donné, avant de faire autre chose, et ils feront de très bons contractuels. Les deux statuts ne s'opposent donc pas. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

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

M. Boris Vallaud. Je ne suis pas non plus spécialiste de l'administration allemande des années vingt et trente. Quoi qu'il en soit, le statut de la fonction publique n'existait pas en 1939 – mais il y en a eu un sous Vichy. L'idée même d'un statut n'était d'ailleurs pas évidente: le rapport du pouvoir politique avec son administration était tantôt un rapport de défiance, tantôt un rapport de confiance.

Le statut est le fruit d'une construction lente, patiente, des républicains. Ce n'est pas un hasard si, sur des bancs différents, nous soutenons des éléments constitutifs de la fonction publique et de ses garanties. En 1946, avec le statut, il s'agissait d'insuffler l'esprit de résistance à une administration et à un État à reconstruire.

Mme Danièle Obono. Exactement!

M. Boris Vallaud. Nous en sommes encore là.

Il n'est jamais inutile de se demander si nous ne sommes pas en train d'ébranler quelque chose de fondateur, qui ne relève pas de l'anachronisme. Malheureusement, l'histoire ressert parfois les plats.

La bioéthique évoque les « pentes fatales »... Le statut n'est certes pas aboli, mais nous assistons tout de même à une introduction sans borne du contrat. Je ne me place même pas du point de vue des agents, mais de celui de l'intérêt général, du service public. Je pense que l'on est en train d'atténuer la frontière qui existe entre les intérêts publics et les intérêts privés.

Enfin, être fonctionnaire, ce n'est pas une camisole. Nous avons d'ailleurs un Président de la République qui a décidé de ne rester fonctionnaire que pendant quelques années. Cela n'a pas été un problème, pour lui et pour beaucoup d'autres, d'être fonctionnaire puis de partir travailler ailleurs. Un fonctionnaire est toujours libre de démissionner.

Mme Danièle Obono. Exactement!

M. Boris Vallaud. Un contractuel, quant à lui, est toujours libre de passer un concours. Cela s'appelle l'égalité républicaine, cela s'appelle une certaine idée du mérite. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

M. le président. La parole est à M. Stéphane Peu.

M. Stéphane Peu. Je ne voudrais pas allonger les débats avec des références historiques trop nombreuses, mais tout de même, celles-ci sont loin d'être négligeables !

J'imagine que tout le monde, ici, a réfléchi aux raisons pour lesquelles notre pays s'est doté du premier statut de la fonction publique : le Gouvernement d'union nationale du général De Gaulle appliquait alors le programme du Conseil national de la Résistance. J'imagine que chacun a fait une relation entre le premier statut de la fonction publique et ce que notre pays venait de vivre, notamment la soumission des administrations, non à un statut qui les aurait renvoyées à la loi et à l'intérêt général, mais à des contrats qui renvoyaient les agents à une hiérarchie directe.

Mme Danièle Obono. Exactement !

M. Stéphane Peu. Le fondement même du statut de la fonction publique de 1946, élaboré dans l'union nationale née des forces de la Résistance, trouve sa source dans ce que notre pays avait vécu précédemment. Je ne dis pas qu'il faut s'y enfermer et garder ce statut comme le ferait un gardien de musée, mais tout de même ! Plaçons-nous dans une perspective historique !

Je n'ai pas dit que le statut préservait d'un pouvoir autoritaire, mais qu'au Brésil, en Italie ou, demain, en France, où se tiendront d'ici un an des élections municipales...

Mme Coralie Dubost. En Pologne !

M. Stéphane Peu. Je ne vais pas énumérer tous les pays : hormis la France, il n'y en a d'ailleurs quasiment aucun qui ait ce statut. La France a une histoire, une grandeur qui la font parler au monde, notamment sur ces questions, depuis la grande Révolution française et le programme du Conseil national de la Résistance. Elle parle au monde et ce statut, que vous affaiblissez, est souvent regardé et envié comme une force. C'est d'ailleurs paradoxal : les grandes forces de la France sont souvent enviées à l'étranger et dénigrées, démantelées ici – on pourrait d'ailleurs faire un parallèle avec la sécurité sociale et bien d'autres choses.

Je n'ai pas envie de caricaturer vos propos, j'essaie de ne pas le faire, mais je demande qu'il en soit de même avec les miens. Dans un an auront lieu les élections municipales. Je peux vous dire que la question de la protection du statut n'est pas mineure dans un certain nombre de collectivités locales. Je vous invite à y réfléchir. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR, FI et SOC.*)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 138, 592 et 674.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	67
Nombre de suffrages exprimés	65
Majorité absolue	33
Pour l'adoption	17
contre	48

(*Les amendements identiques n^{os} 138, 592 et 674 ne sont pas adoptés.*)

M. le président. La parole est à Mme Hélène Vainqueur-Christophe, pour soutenir l'amendement n^o 462.

Mme Hélène Vainqueur-Christophe. Cet amendement de repli du groupe Socialiste et apparentés vise à réduire le périmètre d'ouverture aux contrats des emplois de direction de la fonction publique d'État. Ainsi, ce ne sont pas tous les emplois de direction qui seront concernés mais seulement « certains ».

Il ne s'agit pas, en effet, de s'opposer dogmatiquement au recours aux agents contractuels dans la fonction publique. Dans certains cas, l'ouverture du contrat est utile, par exemple, pour des emplois nécessitant des compétences très particulières. Toutefois, comme en dispose l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le recours au contrat doit être une « dérogation ». Ouvrir l'ensemble des emplois de direction aux agents contractuels sort du cadre de cette dernière.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. L'alinéa 2 de l'article 7 prévoit bien qu'un décret précisera la liste des emplois concernés par l'ouverture des emplois de direction dans la fonction publique de l'État, car certains d'entre eux ayant notamment trait à des activités régaliennes, ils ne seront pas ouverts aux recrutements contractuels. Il ne me paraît pas nécessaire de modifier la rédaction de cet alinéa. Par conséquent, avis défavorable.

(*L'amendement n^o 462, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n^o 281.

Mme Cendra Motin. Il est dommage que M. Vallaud, qui nous a reproché de ne pas tout dire, ne soit plus là. En tout cas, lui aussi s'est bien gardé de tout dire.

Mon amendement vise à permettre l'ouverture de l'ensemble des emplois fonctionnels aux contractuels, car malgré la possibilité offerte, la réalité est loin d'être celle que l'on nous décrit depuis tout à l'heure.

Pour illustrer mon propos, je donnerai quelques chiffres.

Sur les 284 emplois ouverts dans la fonction publique hospitalière, seuls cinq sont aujourd'hui pourvus ; sur les 1 522 emplois ouverts dans la fonction publique territoriale, seuls 239 sont occupés par des contractuels ; enfin, sur 683 emplois de direction en administration centrale, seuls trente-sept sont occupés par des contractuels. On le voit, il y a donc une différence entre un emploi ouvert et un emploi pourvu. Or ce sont des emplois cadres dont tout le monde a besoin. Il est donc important de trouver des moyens permettant qu'ils soient pourvus par des gens compétents. Qu'ils relèvent ou non du statut ne modifie en rien cette compétence.

L'intérêt général n'est pas uniquement l'affaire des fonctionnaires et de l'État, c'est aussi celle de tous les citoyens, et même des entreprises. C'est ce que l'on a inscrit dans la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi PACTE, lorsque l'on a décidé de permettre aux entreprises d'écrire quelle était leur raison d'être sociale. L'intérêt général n'est pas juste l'affaire de gens qui auraient un statut : c'est l'affaire de tous les citoyens, qu'ils soient contractuels dans la fonction publique ou qu'ils travaillent en entreprise. Je ne vois pas en quoi le fait d'être contractuel empêche les gens de servir l'intérêt général, où qu'ils soient dans notre pays. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Si je comprends l'objectif de votre amendement, je pense qu'il pose un problème rédactionnel dans la mesure où il emploie le terme d'« emploi fonctionnel ». Dans la fonction publique territoriale, les emplois fonctionnels sont limitativement énumérés par les articles 47 et 53 de la loi de 1984, ce qui n'est pas le cas dans les deux autres versants. Le dispositif est d'application juridique difficile.

Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

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

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

Comme je l'ai déjà indiqué tout à l'heure, la notion d'emploi fonctionnel en tant que telle n'est pas utilisée dans le droit de manière aussi systématique qu'on le croit. C'est plus souvent une facilité de langage pour désigner des emplois qu'on occupe par détachement fonctionnel. Cela ajoute donc une petite difficulté législative.

En revanche, votre amendement permet de souligner que l'élargissement des conditions de recours au contrat ne signifie pas l'obligation ni l'automatisme. Cela renvoie aussi à des décisions des employeurs et aux qualités comparées des candidatures entre titulaires et contractuels.

Je demande donc le retrait de cet amendement, davantage pour des raisons rédactionnelles que de fond.

(*L'amendement n° 281 est retiré.*)

M. le président. La parole est à Mme Josette Manin, pour soutenir l'amendement n° 590.

Mme Josette Manin. Défendu.

(*L'amendement n° 590, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger, pour soutenir l'amendement n° 824.

M. Raphaël Schellenberger. Défendu.

(*L'amendement n° 824, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n° 403.

M. Robin Reda. Défendu.

(*L'amendement n° 403, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n° 848.

M. Gabriel Serville. Considérant la séparation du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux en deux cadres d'emplois, ingénieur et ingénieur en chef, par décret du 26 février 2016, l'abaissement du seuil de 80 000 à 40 000 habitants permettant aux collectivités de déroger au recrutement statutaire pour pourvoir les emplois fonctionnels est en contradiction avec la réforme du concours et la formation des ingénieurs en chef mise en place depuis deux ans, dans le but de recruter et de préparer des ingénieurs statutaires à des fonctions managériales et d'expertise de haut niveau. L'ouverture aux contractuels des postes fonctionnels au sein des communes et des EPCI comptant entre 40 000 et 80 000 habitants viendra fragiliser significativement le recrutement, l'évolution professionnelle et la mobilité des ingénieurs en chef issus du concours interne et externe.

Par ailleurs, les collectivités utilisant ce dispositif de recrutement de non-titulaires ne jouiront pas des garanties objectives offertes par le concours sur le niveau d'études, de formation et d'expertise propres aux ingénieurs en chef et nécessaires à l'exercice de leurs missions. C'est pourquoi cet amendement vise à supprimer l'alinéa 6 de l'article.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement visant à supprimer l'extension des recrutements contractuels aux emplois fonctionnels dans le versant territorial aux communes et EPCI de plus de 40 000 habitants, contre 80 000 aujourd'hui. Je précise que cet avis vaudra pour tous les amendements visant à modifier ce seuil de 40 000 habitants.

Le seuil de 40 000 habitants correspond au seuil de création des emplois fonctionnels pourvus par des agents dont le grade relève de la catégorie A+, c'est-à-dire concrètement les grades de directeur, d'administrateur et d'ingénieur en chef, ce qui renvoie à une certaine expertise et compétence, en tout cas à un niveau de qualification. Il s'agit donc d'un seuil qui répond à certains objectifs d'équilibre avec l'ouverture des recrutements contractuels sur des emplois de direction dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière. Il s'agira d'une opportunité de diversification de recrutement pour ces communes et EPCI, dans la perspective d'ouverture des recrutements sur les postes de direction au sein des trois versants.

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

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

(*L'amendement n° 848 n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de neuf amendements, n° 35, 220, 1025, 10, 36, 37, 852, 1131 et 797, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 35, 220 et 1025 sont identiques, de même que les amendements n° 852 et 1131.

La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n° 35.

M. Robin Reda. Cet amendement vise à abaisser à 10 000 habitants le seuil au-dessus duquel les communes peuvent pourvoir par recrutement direct les emplois de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques, sachant que le projet de loi prévoit un seuil de 40 000 habitants.

Un directeur d'administration territoriale, de mairie, d'EPCI, exerce la permanence de l'action publique. Mais comme l'a dit M. le secrétaire d'État tout à l'heure, c'est aussi quelqu'un qui est placé sur le grade d'emploi fonctionnel et qui, n'ignorons pas les dynamiques qui sont à l'œuvre dans les collectivités territoriales, est aujourd'hui très lié à la personnalité de l'élu, au duo qu'il forme avec le maire ou le président – parce qu'il applique de manière opérationnelle et politique, au sens noble du terme, les décisions de l'exécutif territorial.

En fait, il y a une contradiction à vouloir davantage de contractuels au-dessus de 40 000 habitants alors que l'on sait bien que l'on parvient à trouver des fonctionnaires qui passent des concours, notamment d'administrateur territorial, à l'Institut national des études territoriales, l'INET, ou en interne, et qui sont naturellement attirés par des postes dans les grands EPCI ou les grandes villes, tandis que les petites villes et villes moyennes – et je m'adresse à l'ancien président de l'Association des petites villes de France – peinent à trouver des cadres dans le domaine technique ou administratif.

On assiste à une transformation très profonde du rôle du directeur général dans ces villes, qui sont généralement membres de grands ensembles, dans lesquelles les compétences opérationnelles du DG sur le terrain sont toujours importantes mais où les compétences de juristes, d'analystes, les compétences de représentation et d'ingénierie, sont aussi nécessaires. Or on a de plus en plus de difficultés à trouver cette ingénierie dans les villes de 10 000, 15 000, 20 000 ou 25 000 habitants.

J'ajoute que cette modification substantielle, qui est soutenue par un collègue du groupe La République en marche – comme il a été applaudi tout à l'heure, je suppose qu'il est soutenu dans cette démarche par l'ensemble de ses collègues de la majorité – ne modifie que peu l'étude d'impact, qui fait état de 125 communes et 154 EPCI de plus de 40 000 habitants pouvant être concernés par l'ouverture à des postes de contractuels sur les postes de direction. Comme la France compte moins de 1 000 communes de plus de 10 000 habitants en France, on voit bien qu'on ne modifie pas fondamentalement le sujet – Mme la rapporteure défendait même initialement un seuil au-dessus de 2 000 habitants, comme cela figurait dans le projet de loi de M. Darmanin l'été dernier. Il conviendrait de trouver un juste milieu et de prendre en compte la réalité des collectivités territoriales. Je sais que beaucoup ont fait pression pour fixer ce seuil au-dessus de 40 000 habitants, mais autant vous dire qu'au-dessus de ce seuil, cette transformation n'aura pas lieu : ce ne sera que résiduel dans les postes de direction des collectivités territoriales.

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger, pour soutenir l'amendement n° 220.

M. Raphaël Schellenberger. Sans reprendre l'excellente argumentation de mon collègue Robin Reda, je voudrais revenir sur la pertinence de ce seuil de 40 000 habitants.

En réalité, le travail d'un directeur général des services dans une collectivité de plus de 40 000 habitants n'est pas tout à fait le même que celui d'un directeur général des services dans une commune de plus de 10 000 habitants. Il est plus pertinent d'imaginer que ce soit le directeur général des services d'une collectivité de plus de 10 000 habitants – qui a de vraies fonctions dans la mise en œuvre d'un projet municipal, dans le caractère opérationnel du projet politique, au sens noble du terme – qui puisse être recruté de façon contractuelle plutôt que celui d'une collectivité de plus de 40 000 habitants, qui a déjà une masse de fonctionnaires à gérer, qui a de l'espace pour avoir des collaborateurs de projets en nombre un peu plus important que dans une collectivité de 10 000 habitants.

Il me semble intéressant que cette souplesse concerne prioritairement des communes de taille intermédiaire, entre 10 000 et 40 000 habitants, plutôt qu'au-delà de 40 000 habitants. J'aurai même tendance à considérer que dans des collectivités de plus de 40 000 habitants, le statut de fonctionnaire n'a pas vraiment de raison d'être remis en cause, parce qu'il y a déjà suffisamment de souplesse dans les emplois de cabinet, de chargés de mission – souplesse que les petites collectivités, entre 10 000 et 40 000 habitants, ne peuvent généralement pas mobiliser.

M. le président. La parole est à M. Alain Perea, pour soutenir l'amendement n° 1025.

M. Alain Perea. C'est un amendement auquel je suis très attaché. Bien sûr, je sais que je ne convaincras pas mes collègues de gauche, mais ce n'est pas grave. J'ai réussi, et j'en suis heureux, à convaincre mes collègues de droite en commission, puisqu'ils viennent de reprendre cet amendement, et j'espère pouvoir faire évoluer le point de vue de mes collègues de la majorité sur cette question.

Nous sommes intimement convaincus que cette diversité, comme l'a dit M. le secrétaire d'État, permettra aux collectivités territoriales d'avoir des équipes de direction plus performantes pour mieux répondre aux enjeux actuels.

Pourquoi s'arrêter à 40 000 habitants? La réponse sera sûrement apportée tout à l'heure. En France, il y a 200 communes de plus de 40 000 habitants. Les territoires ruraux qui comptent 30 000 habitants environ – je pense à Rodez, à Nevers, etc. – nous disent avoir besoin de ces équipes. En termes d'aménagement du territoire, d'équilibre territorial, il est indispensable d'aller au bout de cette réforme, d'avoir le courage de nos opinions. Si nous pensons vraiment que des équipes composées de profils diversifiés sont importantes pour les collectivités territoriales, ayons le courage d'aller jusqu'au bout et descendons à 10 000 habitants. *(Mme Sandra Marsaud et Mme Florence Granjus applaudissent.)*

M. le président. L'amendement n° 10 de M. Julien Dive et les amendements n°s 36 et 37 de M. Robin Reda sont défendus.

La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n° 852.

M. Gabriel Serville. Cet amendement s'inscrit dans la continuité de l'amendement n° 848 que j'ai présenté il y a un instant. Vous prenez la mauvaise direction. Alors que vous avez réformé le concours et la formation des ingénieurs en chef il y a deux ans, il aurait été souhaitable de prendre le temps d'en mesurer les bienfaits dans les prochaines années.

Pour avoir dirigé des établissements, je pense que nous n'avons pas intérêt à briser ce dispositif. C'est pourquoi nous vous proposons de substituer au seuil de 40 000 habitants celui de 60 000.

M. le président. Sur les amendements identiques n^{os} 35, 220 et 1025, 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 Mme George Pau-Langevin, pour soutenir l'amendement n^o 1131.

Mme George Pau-Langevin. D'une manière générale, notre groupe est hostile à l'élargissement de l'ouverture au contrat des emplois de direction dans la fonction publique.

Cet amendement de repli tend, par conséquent, à réduire le périmètre d'ouverture en substituant au seuil de 40 000 habitants celui de 60 000. La mesure que vous proposez pourrait limiter les perspectives d'emploi des fonctionnaires susceptibles d'être nommés à des emplois de direction.

M. le président. La parole est à Mme Hélène Vainqueur-Christophe, pour soutenir l'amendement n^o 797.

Mme Hélène Vainqueur-Christophe. Cet amendement tend à porter le seuil à 80 000 habitants. L'ouverture au contrat, en effet, favorisera les disparités de rémunération et fera courir un risque de discontinuité dans le service public, mais elle pourrait également réduire le nombre de postes d'avancement pour les agents en place. C'est particulièrement vrai dans le secteur territorial, où les coups de boutoir portés au statut pourraient être confortés par la possibilité de changer de cadres de direction au gré des alternances.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Rappelons la genèse de ce dispositif. M. Reda a laissé entendre que j'avais défendu un projet de loi qui aurait prévu un seuil à 2 000 habitants. C'est faux : l'été dernier, j'avais justement proposé d'amender le texte du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel afin de porter le seuil à 40 000 habitants, ce qui avait été voté.

Ce seuil a été retenu car il permet de cibler les fonctionnaires de catégorie A+, d'une compétence et d'un niveau de qualification supérieurs à ceux qui peuvent être recrutés en deçà du seuil de 40 000 habitants.

Ne nous trompons pas de cible. Cette disposition concerne les directions majeures. En deçà du seuil de 40 000 habitants, il n'est pas nécessaire de réunir les conditions de compétence d'un fonctionnaire de catégorie A+ pour remplir correctement sa mission, même si le niveau de responsabilité est le même. Il ne faudrait pas que nous en arrivions à cibler des agents de catégorie A, voire B – puisque certains secrétaires de mairie sont de catégorie B.

Avis défavorable à ces amendements.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Le seuil à partir duquel nous proposons d'ouvrir les emplois de direction au recrutement contractuel dans la fonction publique territoriale a été débattu une première fois lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette loi a été promulguée le 5 septembre 2018.

Le texte initial du Gouvernement proposait un seuil plus bas, mais après discussion, notamment avec Émilie Chalas, il avait été amendé, avec l'approbation du Gouvernement, pour porter le seuil à 40 000 habitants.

Le débat a eu lieu avec les associations d'élus et les associations professionnelles, qui regroupent notamment les administrateurs ou les directeurs généraux de collectivités. Il s'agit pour ces derniers d'un syndicat représentatif dans un certain nombre de commissions administratives paritaires suite aux dernières élections.

Le seuil de 40 000 habitants a été retenu pour cibler des emplois d'administrateur dans des collectivités qui disposent en général de plusieurs emplois fonctionnels. En deçà de ce seuil, le nombre d'emplois fonctionnels est beaucoup moins important.

Monsieur Reda, vous avez cité une très bonne association, celle des petites villes de France, plus que des villes moyennes, regroupées dans l'association Villes de France, présidée par Caroline Cayeux, maire de Beauvais – je ne voudrais pas que l'on empiète sur son pré carré. L'association des petites villes de France, qui rassemble les communes de moins de 20 000 habitants, a marqué sa préférence pour le seuil de 40 000 habitants en septembre 2018, car elle a jugé opportun d'ouvrir à des contractuels des postes habituellement réservés aux administrateurs territoriaux.

C'est dans cet esprit que nous avons retenu ce seuil, qui permettra également une plus grande lisibilité.

Précisons, en particulier pour M. Reda et M. Perea, que seuls sont concernés les emplois de direction que l'on qualifie d'emplois fonctionnels, même si ce terme n'a pas de valeur juridique. C'est vrai, les collectivités de moins de 40 000 habitants ou leurs établissements peuvent avoir des difficultés à recruter certains profils très spécialisés et particulièrement compétents, mais les conditions dans lesquelles nous ouvrirons l'ouverture au contrat, prévues à l'article 10, permettront de répondre à ces attentes, notamment pour ce qui concerne la fonction publique territoriale – à l'exception du poste dit d'emploi fonctionnel de directeurs généraux pour les communes et les intercommunalités de moins de 40 000 habitants.

Deux sortes d'amendements viennent d'être présentées. Certains tendent à porter le seuil à 60 000 ou 80 000 habitants et recevront un avis évidemment défavorable. Quant à ceux qui visent à abaisser le seuil, pour des raisons différentes, l'avis sera également défavorable, car nous sommes attachés à l'équilibre auquel nous sommes parvenus.

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

M. Pascal Brindeau. Le groupe UDI, Agir et indépendants soutiendra les amendements qui tendent à abaisser le seuil. Quel est l'objectif recherché par cette mesure d'ouverture au recrutement par contrat des directeurs généraux de collectivités territoriales ? Peut-être souhaitez-vous attirer des compétences, non parce qu'elles ne se trouveraient pas chez les titulaires de la fonction publique, mais pour faire « respirer » une collectivité. Dans ce cas, il serait injuste d'exclure du bénéfice de la mesure les collectivités de moins de 40 000 habitants, qui ont les mêmes besoins en ouverture vers de nouvelles compétences – même si, je le reconnais, le directeur général d'un département d'un million d'habitants n'aura pas la même approche du métier qu'un secrétaire de mairie d'une commune de 2 500 habitants.

Cela étant, vous nous expliquez depuis le début que le recours accru aux contractuels n'a pas pour objet de « grignoter » le statut de la fonction publique. Les difficultés à recruter des directeurs généraux concernent essentiellement les collectivités en deçà du seuil de 40 000 habitants (*Mme Sandra Marsaud applaudit*), en particulier celles qui comptent entre 10 000 et 30 000 habitants, dans des régions éloignées où ces métiers souffrent d'une plus faible attractivité. Hélas, vous réservez cette possibilité de recruter différemment aux collectivités qui ne rencontrent aucun problème pour recruter des titulaires. Vous mettez en concurrence les titulaires de la fonction publique territoriale, notamment les administrateurs territoriaux, avec des profils sans doute intéressants, mais venant du privé.

En réalité, il aurait même fallu limiter cette possibilité aux collectivités de moins de 40 000 habitants – j'y pense maintenant, mais il est trop tard pour déposer un amendement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir. – Mme Sandra Marsaud applaudit aussi.*)

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

M. Raphaël Schellenberger. Je suis d'accord avec M. Brindeau. Vous facilitez le recours aux contractuels dans les collectivités qui disposent déjà du maximum d'emplois fonctionnels, lesquels sont les plus simples à pourvoir – collaborateur de cabinet ou directeur général des services dans une grande collectivité. L'explication du fonctionnaire de catégorie A+ est un vague écran de fumée pour celui qui sait utiliser correctement le droit des collectivités territoriales.

En revanche, les collectivités qui ne suscitent pas les vocations et peinent à recruter des responsables ne pourront chercher ailleurs. Le nombre de collaborateurs occupant des emplois fonctionnels au sein d'une collectivité de 10 000 habitants est limité, ne l'oublions pas !

Surtout, je ne comprends pas votre raisonnement s'agissant des fonctionnaires de catégorie A ou A+. Le nombre d'administrateurs territoriaux est suffisant pour combler les besoins. En revanche, nous devrions nous pencher sur le nombre de collaborateurs en catégorie A. Si la quantité est au rendez-vous, le nombre d'emplois offerts aux catégories A est considérable et correspond à des fonctions très variées, qui vont du chef de service – lui-même de taille variable – au chargé de mission. Le concours est le même. Or, beaucoup des fonctionnaires territoriaux qui se présentent au concours de catégorie A n'ont pas vocation à devenir directeur général des services d'une collectivité de 10 000 habitants et à avoir 100 à 150 collaborateurs sous leur responsabilité. Il n'est pas évident de trouver la personne qui aura envie d'occuper ce genre de poste.

Or, ces collectivités entre 10 000 et 40 000 habitants rencontrent justement les plus grandes difficultés à recruter des managers qui acceptent d'être directeurs généraux des services pour participer à un projet politique.

Si l'on veut réconcilier les citoyens avec la démocratie, il faut que les engagements pris au moment des élections soient remplis par une administration. Ce n'est pas facile à réaliser quand on manque des emplois fonctionnels nécessaires !

Il faut ouvrir les postes de directeurs généraux des services aux recrutements contractuels pour les collectivités entre 10 000 et 40 000 habitants. Au-delà de ce seuil, ce n'est plus vraiment nécessaire.

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

M. Alain Perea. Avant d'être député, j'étais ingénieur en chef, ce qui correspond à cette fameuse catégorie A+ et j'ai été directeur général des services d'une commune de plus de 50 000 habitants. Je connais bien les collectivités territoriales et je suis d'accord avec mes collègues.

Bien sûr, nous pourrions discuter indéfiniment de ces seuils, mais nous ne sommes pas là pour reproduire des seuils qui ont été néfastes. Aujourd'hui, combien de maires se plaignent de ne pas parvenir à mener à bien leurs projets, combien de collègues regrettent de ne pouvoir s'investir comme ils le voudraient ?

Cette réforme doit transformer la fonction publique et non pas reproduire les erreurs du passé. Notre majorité doit avoir le courage d'aller jusqu'au bout pour apporter aux acteurs des territoires les réponses qu'ils attendent. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM ainsi que sur les bancs des groupes LR et UDI-Agir.*)

M. le président. La parole est à M. Robin Reda.

M. Robin Reda. Je n'ai pas compris pourquoi les collectivités de plus de 40 000 habitants pourraient prétendre recruter des contractuels au même niveau de compétence, de probité et de loyauté qu'un fonctionnaire de catégorie A+, alors que les collectivités en deçà de ce seuil ne seraient pas capables de trouver des agents publics intègres et compétents.

J'aimerais qu'on m'explique cette ligne de partage des eaux entre les communes et les EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants, où les personnels de catégorie A+ seraient capables de faire la part des choses entre le politique et l'administratif, et les collectivités situées en deçà de ce seuil, où ils seraient nécessairement l'illustration du népotisme du maire ou un emploi-caprice. Cela réduit à quelque chose d'assez peu sympathique la fonction de directeur général des services d'une collectivité de moins de 40 000 habitants. J'attends une argumentation un peu plus solide.

M. Jean-Paul Lecoq. La droite demande toujours plus de contractuels !

M. Robin Reda. Je note que les catégories A, souvent du cadre d'emploi des administrateurs, font souvent un travail de niveau directorial dans de grandes collectivités, c'est-à-dire à partir de 25 000 habitants, parce qu'ils sont en contact d'EPCI gigantesques, avec des enjeux territoriaux très techniques. On a donc bien compris que la catégorie que vous visez dans cet article résulte d'une concertation. Mais autant les syndicats qui représentent les agents, notamment ceux des catégories B et C, n'ont pas l'air d'avoir attiré votre attention, autant les syndicats qui représentent les catégories A, notamment les emplois de direction générale des services, semblent avoir obtenu gain de cause. Mais au-delà de la négociation avec le syndicat des directeurs généraux des services des collectivités, votre argumentation ne tient pas la route.

M. le président. La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Notre collègue Brindeau a souligné l'existence d'une volonté de recourir de plus en plus aux contrats, mais il s'agit seulement d'en élargir la possibilité pour répondre à des besoins. On ne cherche pas nécessairement à favoriser un recours majoritaire aux contrats.

Ensuite, s'agissant du seuil de 40 000 habitants, nous avons entamé ce débat bien avant nos travaux en commission, puisqu'il existe au fond depuis le début de cette législature, et nous étions parvenus l'an dernier à une position d'équilibre. Il a eu lieu de nouveau en commission, puis à présent dans l'hémicycle – certains veulent abaisser ce seuil, d'autres le relever. Je rappelle qu'il est tout de même issu de discussions menées entre nous, mais aussi avec la totalité des acteurs concernés, employeurs publics comme représentants syndicaux. Et il me semble que ce seuil est un bon point d'équilibre, qu'il est important de voter en l'état.

M. Raphaël Schellenberger. C'est léger comme argumentation !

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je ne voudrais pas que M. Reda parvienne, très habilement, à détourner quelque peu le sujet. De quoi parle-t-on avec ce dispositif ? Il s'agit d'ouvrir les postes de direction aux contractuels, soit autour de 3 000 postes dans l'administration d'État. C'est à la fois beaucoup et très peu. Il ne s'agirait pas que, dans l'administration territoriale, tous les postes de DG soient ouverts aux contractuels – c'est tout l'enjeu du seuil, puisqu'il s'agit d'emplois fonctionnels. Le seuil de 40 000 adopté ici même l'été dernier correspond à un point d'équilibre, confirmé par les auditions qu'a menées le secrétaire d'État pendant sa concertation, par le groupe de travail sur la fonction publique ainsi que par les travaux de votre rapporteure. Il faut maintenir ce seuil d'équilibre. Je rappelle qu'en dessous de 40 000 habitants, la possibilité d'ouverture des postes de catégorie A et B aux contractuels est de toute façon prévue dans la fonction publique territoriale, ce qui répondra aux enjeux des employeurs publics en termes de recrutement.

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

M. Raphaël Schellenberger. Je remercie la rapporteure de préciser un élément qui étaye complètement notre proposition de fixer le seuil à 10 000. Car quand le seuil qu'elle propose concerne environ 3 000 postes au sein de l'État, celui que nous souhaitons concernerait environ 1 000 postes dans l'administration territoriale.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Non, c'est faux !

M. Raphaël Schellenberger. On s'autorise par cet article à ouvrir 3 000 postes à des recrutements contractuels dans la fonction publique d'État, mais on s'interdit de le faire pour 1 000 postes dans la fonction publique territoriale. Cela m'interpelle.

Et puis une question sous-tend ce débat : quelle est la nécessité de recourir au statut de la fonction publique pour des postes de directeurs généraux de collectivités ? Autrement dit, quelles sont les missions pour lesquelles il est absolument nécessaire de faire appel à un fonctionnaire dans les collectivités territoriales ? Je pense que toutes les missions n'en ont pas besoin, mais il s'agit ici de savoir en quoi consiste le métier de directeur général des services. Et ce n'est pas le même dans une commune de 2 000 habitants, dans une commune de 15 000 habitants, dans une commune de 40 000 habitants.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. C'est faux !

M. Raphaël Schellenberger. À 2 000 habitants, le directeur général des services assure lui-même la permanence de l'action publique, il est le point de repère, car quand il y a quinze agents, c'est à lui que revient d'assurer la stabilité dans

le temps, par-delà les élections. À 40 000 habitants ou plus, le directeur général des services est à la tête d'une administration conséquente, comptant au moins 300 collaborateurs, et il assure par sa fonction d'encadrement ce que j'appellerais une mission de service régalién. Dans une commune de 10 000 habitants, c'est plus discutable, parce que le directeur général des services a déjà des collaborateurs qui assurent des fonctions intermédiaires, certaines relevant du régalién – je pense à la permanence de l'action publique territoriale à travers les documents d'urbanisme pour les ingénieurs, mais aussi à travers l'état civil –, d'autres étant plus ponctuelles ou plus managériales, dans une logique de projet. Et je vous assure que dans ces communes, le projet n'est pas piloté par un staff de collaborateurs sur des emplois fonctionnels ou sur des emplois de cabinet, mais bien à la direction générale des services, parce qu'il n'y a généralement pas suffisamment de marge de manœuvre pour pouvoir multiplier ce type de postes.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Avant que votre assemblée passe aux votes, un mot pour répéter l'attachement du Gouvernement au seuil de 40 000 habitants pour l'ouverture au contrat des emplois de direction, et donc l'avis défavorable aux trois amendements identiques soumis à un scrutin public. J'assume le fait que ce seuil est issu d'une concertation avec les associations professionnelles comme avec le collège des employeurs, lequel a jugé pertinent de calquer ce seuil sur celui du recrutement des administrateurs territoriaux.

Pour répondre à M. Schellenberger, j'avancerai aussi un autre argument pour le maintien des postes de direction, notamment de DGS, dans les communes de moins de 40 000 habitants dans un cadre titulaire : c'est la permanence à assurer dans des collectivités au sein desquelles la direction des services repose essentiellement sur une personne du fait de la taille desdits services. Nous avons cheminé dans cette perspective, ce chemin ayant été pris il y a longtemps, puisque cela avait fait l'objet de discussions dans le cadre de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Nous sommes arrivés à ce seuil qui garantit à la fois l'équilibre et la lisibilité du dispositif. J'ai entendu les débats sur le rapprochement entre ce seuil et celui des administrateurs territoriaux : il a au moins le mérite de la lisibilité pour l'ensemble de celles et ceux qui assurent la gestion quotidienne des collectivités et sont amenés à recruter. Je réitère donc notre attachement au seuil de 40 000, conformément aux discussions que nous avons eues et aux engagements que nous avons pris en septembre 2018.

M. le président. La parole est à M. Raphaël Schellenberger. (« *Oh non !* » sur de nombreux bancs du groupe LaREM.)

M. Raphaël Schellenberger. Écoutez, mes chers collègues, cela suffit : on est dans le cadre du temps législatif programmé et les groupes gèrent leur temps de parole comme ils le veulent. Je sais que vous voulez bâillonner notre temps de parole au terme de la réforme du règlement en cours, mais tant qu'on ne sera pas bâillonné, on s'exprimera quand on le jugera nécessaire. En temps législatif programmé, c'est nous qui sommes juges de ce que nous avons à faire !

C'est bien de faire de la théorie dans cet hémicycle, mais il faut de temps en temps faire de la pratique, d'où nos amendements. Il s'agit aussi de sortir de l'hypocrisie, car la réalité, c'est que le code général des collectivités territoriales permet aujourd'hui à n'importe quel maire, même si sa commune compte moins de 10 000 habitants, de recruter

un directeur général des services qui ne soit pas titulaire de la fonction publique territoriale – il y parviendra toujours d'une façon ou d'une autre. Il faut bien à un moment donné prendre en compte la réalité des pratiques dans les territoires. Je vais vous donner un exemple : la commune de 1 800 habitants dont j'étais maire. On a recruté un directeur général des services qui n'est pas titulaire, parce qu'il n'y avait pas de candidats dans la fonction publique territoriale. On a reçu un courrier du sous-préfet nous demandant si on était bien sûrs qu'il n'y avait pas d'autre candidat et nous invitant à faire attention lors du renouvellement : on lui a répondu que tout allait bien. On continue donc avec le contractuel, et je peux vous dire que cela se passe très bien. Il a un sens éminent du service public. Voilà aussi une façon de sortir de cette hypocrisie qui fait peser une incertitude sur le quotidien de nos collectivités territoriales. (*Murmures sur les bancs du groupe LaREM.*) Je vous remercie, mes chers collègues, pour la grande attention que vous avez portée à mes propos, et je ne manquerai pas d'avoir la même lorsque vous vous exprimerez.

Mme Sandra Marsaud. Mais nous sommes d'accord avec vous !

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 35, 220 et 1025.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	64
Nombre de suffrages exprimés	63
Majorité absolue	32
Pour l'adoption	29
contre	34

(*Les amendements identiques n^{os} 35, 220 et 1025 ne sont pas adoptés.*)

(*Les amendements n^{os} 10, 36 et 37, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.*)

(*Les amendements identiques n^{os} 852 et 1131 ne sont pas adoptés.*)

(*L'amendement n^o 797 n'est pas adopté.*)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-huit heures.*)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n^o 296.

M. Olivier Marleix. Nous le déposons dans un souci d'équilibre. En effet, si on peut envisager de recourir à des contractuels afin de faciliter le recrutement, notamment lorsque celui-ci pose des difficultés, il serait pernicieux que ce type de recrutement soit trop largement utilisé, notamment sur les postes de direction.

Dans certaines grandes collectivités, le directeur général des services et les quatre directeurs généraux adjoints sont tous des agents contractuels, alors que le reste du personnel est composé de titulaires. Ce type de management suscite un certain malaise entre ceux dont la mission n'est que très temporaire et ceux qui ont vocation à travailler plus longtemps dans la collectivité.

L'amendement propose en conséquence d'encadrer le recours aux contractuels dans les collectivités territoriales en fixant à 30 % de l'effectif le plafond maximal d'emplois qu'ils peuvent pourvoir.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. L'instauration de quotas ne semble pas opportune, car elle risquerait de rigidifier la gestion des ressources humaines au sein des collectivités, notamment dans les petites collectivités de 10 000 à 40 000 habitants. L'ambition de ce texte est au contraire de desserrer les contraintes qui pèsent sur le recrutement.

Le recours au recrutement contractuel n'est évidemment pas une obligation, aucun objectif chiffré n'étant à atteindre. Il s'agit seulement d'un moyen dont disposeront les employeurs publics et qu'ils pourront utiliser s'ils l'estiment nécessaire, avec souplesse et dans le cadre fixé par la loi.

J'émet donc un avis défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. J'ai eu l'occasion de dire que le Gouvernement ne souhaitait fixer ni plancher ni plafond en matière de recrutement de contractuels, et ce pour l'ensemble des catégories hiérarchiques.

C'est la raison pour laquelle son avis est défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Maina Sage.

Mme Maina Sage. Je profite de cet amendement pour vous dire que c'est vraiment la grande limite que je vois à l'utilisation qui peut aujourd'hui être faite des emplois de contractuels.

Cet assouplissement a suscité une grande inquiétude jusque dans nos territoires, et je crois que ce plafond permettrait de rassurer.

Monsieur le secrétaire d'État, je voudrais tout de même que vous puissiez vous mettre à la place de ceux qui voient se profiler l'ouverture de ces postes à des contractuels, et ce jusque dans nos territoires, si éloignés de la métropole.

La fonction publique marquée par le recrutement par la voie du concours, qui est facteur de dignité et garantit l'égal accès aux emplois publics.

Si demain, l'on peut recruter de manière complètement différente sur n'importe quel type de poste et sans limite de nombre, cela entraînera une fragilisation de ce principe fondamental du recrutement au sein de la fonction publique.

Je ne juge pas votre position, car elle correspond à votre choix ainsi qu'à celui de votre gouvernement.

En tout cas, nous sommes vraiment très sceptiques à l'égard de cette nouvelle vision du service public.

Recourir aux contractuels, oui. Assouplir, oui. Il faut cependant définir ce recours dans des conditions respectueuses de ce principe fondamental, qui fixe bien comme priorité le recrutement par concours.

Nous sommes attentifs aux bilans qui sont publiés.

Selon l'une des dernières études de la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques, l'IFRAP, on recourt à plus de 90 % à des contractuels en Suède et à 60 % en Allemagne.

Est-ce le modèle vers lequel nous souhaitons nous diriger, pas seulement pour des questions de souplesse de recrutement, mais aussi pour des questions d'économie ?

Toutes ces questions se posent.

Très franchement, j'ai pris le temps, avec mes collègues, de rencontrer les représentants syndicaux de tous les corps de l'État. Nous n'avons pu que constater une unanimité, ce qui est assez rare, contre cet assouplissement sans borne.

La proposition de M. Marleix me paraît donc bonne, puisqu'elle permet de fixer ce seuil par voie de décret.

Il est vrai que vous ne voulez ni plancher ni plafond. Le bon sens voudrait pourtant que nous rassurions aujourd'hui les fonctionnaires.

(L'amendement n° 296 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n° 968.

M. Pascal Brindeau. Cet amendement vise à revenir sur une disposition qui a été introduite en commission sur proposition de Mme la rapporteure.

J'indique d'ailleurs que cette proposition avait fait l'objet d'un avis défavorable de la part de M. le secrétaire d'État, dont je reprendrai d'ailleurs l'argument pour défendre cet amendement.

M. Poulliat s'était d'ailleurs exprimé au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation pour rappeler l'opposition des employeurs territoriaux à cette disposition, qui prévoit la détermination par décret des missions des directeurs généraux des collectivités territoriales.

Je reprends et fais mien l'argument développé par le secrétaire d'État en commission, à savoir que le directeur général des services n'a pas de pouvoirs propres autres que ceux délégués par l'autorité territoriale.

En réalité, cette disposition a été introduite pour satisfaire un réflexe corporatiste d'associations et de syndicats de directeurs généraux des services dont je ne comprends d'ailleurs pas l'objectif.

À tout le moins, si mon amendement ne devait pas être adopté, j'espère que la rédaction du décret à venir ne sera pas identique à celle qui a été proposée en commission.

En effet, graver dans le marbre le fait que le directeur général « dirige, coordonne l'ensemble des services, prépare et exécute dans le cadre de la légalité les délibérations, décisions et arrêtés de la collectivité ou de l'établissement » revient soit à une tautologie complète, soit à la rédaction d'une fiche de poste.

Je ne vois pas bien ce qu'une telle disposition viendrait faire dans notre ordre juridique français.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je suis évidemment défavorable à cet amendement, puisqu'il s'agit de revenir sur un apport de la commission des lois.

Vous proposez de supprimer la disposition qui prévoit que les fonctions de directeur général des services seront définies par décret en Conseil d'État.

Il s'agit ainsi de clarifier le rôle dévolu aux directeurs généraux des services des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

On ne peut en effet que constater la montée en puissance et en compétences des collectivités locales.

Au contact direct des exécutifs locaux, les directeurs généraux des services accomplissent des missions essentielles à la mise en œuvre des orientations politiques décidées par les élus, notamment en matière de responsabilité managériale et juridique au sein des collectivités.

Il convient donc de préciser, à l'échelle réglementaire, les compétences et fonctions qu'ils exercent. L'avis de la commission est donc défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il s'agit, comme l'ont rappelé Mme la rapporteure et M. Brindeau, d'un débat que nous avons eu en commission.

Le Gouvernement – c'est une position que je défends constamment à titre personnel – est extrêmement attaché à ce que le rôle des élus, notamment celui des maires, des présidents d'intercommunalités, de départements et de régions soit totalement reconnu et qu'ils soient véritablement les chefs de l'administration territoriale.

Il s'appuient, dans une relation de confiance qui se caractérise généralement par une situation de détachement sur emploi fonctionnel, sur des directeurs généraux des services.

Nous sommes hostiles à l'idée de consacrer un texte qui attribuerait des pouvoirs spécifiques autres que ceux qui sont attribués par l'élu, en termes de délégation de pouvoir, à la direction de ses services.

Il s'agit d'un point de débat et de discussion que nous avons avec Mme la rapporteure, qui m'avait amené à donner un avis défavorable à l'adoption de cette disposition en commission, avis défavorable que le Gouvernement maintient, ce qui se traduit logiquement par un avis favorable à l'amendement de M. Brindeau.

(L'amendement n° 968 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Aina Kuric, pour soutenir l'amendement n° 1095.

Mme Aina Kuric. Cet amendement vise à introduire la notion d'amélioration continue pour la formation dispensée aux agents recrutés pour assurer des fonctions de direction dans les services publics.

L'amélioration continue vise à garantir la satisfaction des usagers des services publics en conjuguant l'amélioration des conditions de travail des agents et l'efficacité globale et collective du fonctionnement du service.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. J'ai déposé un amendement, qui a été adopté en commission, afin de préciser que les formations suivies par les agents contractuels recrutés pour occuper des emplois de direction dans la fonction publique, notamment hospitalière, devront leur permettre d'acquérir l'ensemble des connaissances requises en matière d'organisation et de fonctionnement des services publics.

Ces agents contractuels doivent en effet être pleinement informés de la spécificité des enjeux juridiques et opérationnels entourant la gestion publique, afin de garantir l'exercice de leurs nouvelles fonctions dans les meilleures conditions.

L'amélioration de la gestion des services publics me semble être un objectif naturel qui caractérise les formations que suivront les agents contractuels : il n'est donc pas nécessaire de l'écrire dans la loi.

Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, mon avis serait défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il est identique.

J'ajoute que dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 22 relative à la formation des fonctionnaires en général, et notamment des membres de la haute fonction publique, nous aurons également à améliorer ces dispositions, en écho à l'amendement adopté par Mme la rapporteure.

Enfin, je l'ai dit tout à l'heure, l'ouverture des emplois de direction aux contractuels permettra aussi à des agents en contrat à durée indéterminée d'accéder à des emplois de direction auxquels ils n'avaient pas accès jusqu'à présent.

Un autre amendement de la rapporteure, adopté en commission, veille à ce qu'un agent accédant à des fonctions de direction et qui n'en exerçait pas auparavant puisse voir conditionner cet accès à une formation spécifique à l'encadrement.

Il y a là de quoi satisfaire votre amendement, madame la députée ; je vous en demande donc le retrait.

(L'amendement n° 1095 est retiré.)

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit, pour soutenir l'amendement n° 880.

M. Thierry Benoit. Cet amendement me permet d'aborder, à travers le code de la santé publique, la fonction publique hospitalière.

Je soumetts au Gouvernement la problématique suivante. Nous proposons de nommer à des postes à responsabilité – notamment aux fonctions de directrice ou de directeur – dans la fonction publique hospitalière des personnes n'ayant pas forcément le statut de fonctionnaire.

L'alinéa 19 précise qu'« un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment les modalités de sélection permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ainsi que les conditions d'emploi et de rémunération [...] ».

Il me semble que c'est une bonne chose que d'établir des passerelles entre la sphère publique et la sphère privée et qu'il est bénéfique de fluidifier les parcours professionnels.

Je pense notamment au cas des infirmières.

Une jeune infirmière, lorsqu'elle sort d'un institut de formation en soins infirmiers et qu'elle a obtenu son diplôme d'État, doit choisir une carrière, soit dans le public, soit dans le privé.

Elle peut par exemple exercer pendant dix, quinze ou vingt ans en tant qu'infirmière libérale.

Au bout d'un certain nombre d'années, pour diversifier son parcours professionnel et grâce aux fameuses passerelles que j'ai évoquées, elle peut postuler et être recrutée par une collectivité ou par un établissement public.

Elle exercera par exemple ses fonctions dans le cadre du centre communal d'action sociale d'une commune, qui peut souhaiter recruter une infirmière pour assurer une fonction de direction.

À compétences et surtout à expérience égales, l'infirmière qui a vingt ans d'expérience en libéral doit pouvoir, lorsqu'elle est recrutée à ce poste de direction, conserver la même rémunération.

En d'autres mots, la rémunération doit être équivalente que l'on soit dans le public ou dans le privé. C'est le sens de cet amendement, car tel n'est pas le cas aujourd'hui.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement pose plusieurs difficultés rédactionnelles, dans la mesure où il ne concernerait que la fonction publique hospitalière et semble viser indistinctement les fonctionnaires et les contractuels, alors même qu'il s'applique à un décret qui aura pour but de définir les conditions de rémunération des seuls agents contractuels recrutés sur des emplois de direction.

Outre ces difficultés, sur le fond, c'est précisément l'objet même du décret que de déterminer un cadre de rémunération à la fois souple et équilibré applicable aux agents contractuels afin de prendre en compte la diversité de leurs parcours professionnels – vous avez raison sur ce point – dans la détermination du niveau de leur rémunération.

Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, mon avis serait défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il est identique, pour des raisons de forme et de rédaction. J'ajoute, monsieur Benoit, que d'autres amendements proposent ou proposeront d'encadrer de manière extrêmement stricte la rémunération des contractuels, en prévoyant par exemple qu'ils ne puissent absolument pas gagner plus qu'un titulaire occupant un poste équivalent.

Nous y sommes également opposés.

En effet, lorsque l'on recrute, qu'il s'agisse d'un titulaire ou d'un contractuel, tenir compte de l'ancienneté et de l'expérience est nécessaire et d'un profil à l'autre, les états de service peuvent être différents.

Le décret qui est prévu à cet article 7 et que nous retrouverons à d'autres articles qui élargissent les conditions de recours au contrat vise à fixer un certain nombre de référentiels et à rappeler que dans le cas général, la rémunération doit être la même que pour les agents titulaires, mais en intégrant l'expérience et les parcours.

Si un contractuel avec beaucoup d'expérience était amené à remplacer à son poste un titulaire en début de carrière, il serait logique de tenir compte de l'expérience dudit contractuel pour qu'il soit mieux rémunéré – et réciproquement, si l'on devait recruter un titulaire sur un poste jusque-là occupé par un contractuel.

Tant pour des raisons de forme que parce que la demande qu'il exprime sera satisfaite par le futur décret, je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, l'avis du Gouvernement serait défavorable.

M. le président. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. S'agissant de la forme et des aspects rédactionnels, je n'insisterai pas.

Néanmoins, il s'agit là d'une question très pratique, monsieur le secrétaire d'État. Après l'adoption de ce texte, une infirmière exerçant en libéral et disposant d'une expérience professionnelle de plusieurs années et qui postulerait à un emploi de cadre dirigeant, pourrait-elle prétendre à la même rémunération qu'une personne recrutée sous un statut de fonctionnaire ? Prenons le cas de figure suivant : après vingt ans de carrière dans le privé, une infirmière postule dans un établissement pour assurer une telle fonction. Le maire, qui gère une maison de retraite par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale, veut embaucher cette personne parce qu'elle est expérimentée. Aujourd'hui, il se heurte à un problème de rémunération. L'objet du présent projet de loi est de fluidifier les parcours professionnels et d'établir des passerelles entre le public et le privé, pour aller, en définitive, vers plus de justice et d'équité – nous aurons d'ailleurs le même débat lorsque nous examinerons, dans quelques semaines, le projet de loi portant réforme des retraites. Cette infirmière pourra-t-elle, oui ou non, être recrutée, à expérience égale, avec la même rémunération qu'une fonctionnaire ?

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. La réponse est oui, monsieur Benoit.

Dans d'autres instances, ainsi qu'une fois ici depuis que nous avons commencé l'examen de ce texte, j'ai eu l'occasion de souligner que la possibilité que nous voulions donner de recourir à des contractuels ne devait pas se traduire, pour un même poste, par une surrémunération de ces derniers par rapport aux titulaires. Toutefois, elle ne doit pas non plus se traduire par une sous-rémunération. S'il est hors de question de fixer un barème impératif, parce que ce serait nier la spécificité des parcours individuels, il reste que, puisque quand il y a expérience dans le public, elle est prise en compte au titre de l'ancienneté ou du grade, quand il y a expérience dans le privé, elle doit être valorisée de la même

manière, afin qu'il y ait, toutes choses étant égales par ailleurs, une forme d'analogie entre l'expérience acquise dans le privé et celle acquise dans le public.

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

Mme Cécile Untermaier. Je voudrais réagir à la question posée par notre collègue Benoit.

Nous avons bien compris que les contractuels ne pourraient pas bénéficier d'une rémunération majorée par rapport à celle des fonctionnaires. C'est entendu. Toutefois, une question reste en suspens : quelle sera la plus-value, par rapport à un contractuel, du cadre infirmier titulaire qui postulera à cet emploi ? À terme, l'idée de passer des concours risque d'être découragée par la possibilité qu'auront les contractuels à postuler à des postes équivalents. Il me semble que, si l'on ne donne pas la primauté à celui qui a passé un concours, de fait, on dévalorise le statut de la fonction publique.

M. le président. Monsieur Benoit, retirez-vous ou maintenez-vous l'amendement ?

M. Thierry Benoit. À la lumière de la réponse de M. le secrétaire d'État, je retire l'amendement. Cependant, je ne partage pas l'avis de ma collègue socialiste. Si je reprends l'exemple de la fonction publique hospitalière, il s'agit au départ d'un choix de carrière : une jeune infirmière peut initialement choisir d'exercer en libéral, dans un établissement privé ou dans la fonction publique ; mais, après avoir acquis un peu d'expérience, elle peut aspirer à exercer d'autres responsabilités et son expérience devrait être valorisée. Tel est d'ailleurs l'objet du présent projet de loi : transformer la fonction publique.

À ce stade de la discussion, je trouve que la proposition du Gouvernement va dans ce sens. Dans ce joli pays qu'est la France, il y a, qu'on le veuille ou non, deux mondes qui vivent côte à côte : la sphère publique et la sphère privée. Ces deux mondes, on les retrouve jusque dans l'hémicycle, notamment à travers les confrontations entre public et privé. Je pense quant à moi qu'il faudrait que ces deux mondes se comprennent mieux. Pour cela, il faut fluidifier les parcours, établir les passerelles, favoriser l'évolution des carrières. Tel est, me semble-t-il, le sens de la réponse du secrétaire d'État – que je remercie pour cela.

(L'amendement n° 880 est retiré.)

(L'article 7 est adopté.)

Après l'article 7

M. le président. La parole est à M. Olivier Marleix, pour soutenir l'amendement n° 297, portant article additionnel après l'article 7.

M. Olivier Marleix. Ce projet de loi a un intitulé extrêmement pompeux – « projet de loi de transformation de la fonction publique » –, alors qu'en réalité, comme souvent avec ce gouvernement, on ne fait que racler les fonds de tiroir de la commission Attali.

C'est pourquoi nous proposons un amendement qui, lui, vise vraiment à transformer la fonction publique, par l'intermédiaire d'une expérimentation. On sait que, dans notre pays, le recours au contrat fait problème, en raison notamment du hiatus entre CDD et CDI. Le Gouvernement s'est d'ailleurs emparé du sujet, puisqu'il essaie de périaliser le

recours aux CDD dans le secteur privé, alors qu'il l'encourage dans le secteur public – ce qui, vous en conviendrez, n'est pas vraiment cohérent. Nous vous proposons donc d'expérimenter dans la fonction publique hospitalière le contrat unique d'embauche, c'est-à-dire un contrat à droits progressifs, tel qu'il a été défini par notre prix Nobel d'économie, Jean Tirole.

Nous avons retenu la fonction publique hospitalière, car c'est sans doute, parmi les fonctions publiques, celle qui a le plus besoin de trouver des formes innovantes de partenariat public-privé. C'est bien sûr le cas des grands hôpitaux, mais c'est aussi celui de nombre de petits hôpitaux de province, où l'on tâtonne pour conclure de tels partenariats. On va même jusqu'à créer des groupements d'intérêt public à cette fin. Bref, on apprend à travailler différemment.

Voici donc un vrai projet de transformation, qui permettrait en même temps au Gouvernement d'expérimenter cet outil avant son éventuelle extension au secteur privé. Faisons-le dans le secteur qui a le plus besoin d'innovation : l'hôpital.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Nous avons déjà eu cette discussion en commission. L'idée d'un contrat de travail unique est intéressante, en théorie, mais il faudrait au préalable en définir avec précision les contours et le contenu, ce qui n'est le cas ni en l'état actuel du droit ni dans votre amendement.

Par conséquent, en l'absence d'une définition juridique claire, j'émet un avis défavorable sur l'amendement.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Avis défavorable, pour les raisons exposées en commission.

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

M. Raphaël Schellenberger. L'explication est un peu légère. Ce que nous proposons, c'est de réfléchir, d'expérimenter et de conserver beaucoup de latitude dans la construction du nouvel objet. Vous nous rétorquez que l'amendement n'est pas assez clair, alors même que le principe du dispositif y est précisément exposé : il s'agirait d'un contrat par lequel le collaborateur et l'employeur consolideraient, au fur et à mesure de son déroulement, de nouveaux droits. Cela nous semble protecteur pour le collaborateur – bien plus qu'un CDD – et attractif pour l'employeur, surtout si l'on songe aux problèmes de recrutement que connaît actuellement la fonction publique hospitalière, que ce soit en CDI ou en CDD. C'est elle, en effet, qui souffre le plus du manque de vocations, de la concurrence entre le public et le privé et de la désertification médicale, laquelle touche aussi les services publics hospitaliers. Cela nécessite de la part du Gouvernement et du législateur un véritable effort de créativité. Si nous ne nous donnons pas les moyens de mener des expérimentations, nous n'arriverons pas à innover.

De surcroît, notre amendement offre une certaine souplesse, puisqu'il prévoit que le Gouvernement fixera lui-même le cadre de cette expérimentation. On pourrait très bien imaginer par exemple une expérimentation régionale, restreinte dans un premier temps à un territoire particulier. Nous ne comprenons pas pourquoi vous refusez de saisir cette occasion que nous vous offrons.

(L'amendement n° 297 n'est pas adopté.)

Article 8

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

Mme Hélène Vainqueur-Christophe. Je n'ignore pas le besoin souvent exprimé par les petites communes, notamment outre-mer, qui souhaitent recruter plus facilement des contractuels pour une expertise particulière, notamment dans le secteur de l'urbanisme ou du numérique, mais comment ne pas craindre que les contrats de projets n'ouvrent une véritable boîte de Pandore ?

Comment éviter le recours massif à ces contrats dans des collectivités peu scrupuleuses ? Il est d'ailleurs étonnant de noter que la durée dudit projet pourra s'étendre jusqu'à six ans, ce qui correspond à la durée des mandats locaux.

Enfin, si ces contrats doivent permettre de répondre essentiellement à des besoins d'expertise, pourquoi ne pas les avoir limités aux agents de catégories A et B ?

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

M. Pascal Brindeau. L'article 8 prévoit la création d'un nouveau type de contrat au sein de l'État et des collectivités territoriales, par transposition des contrats de mission qui existent dans le secteur privé. Cette disposition nous semble intéressante, dans la mesure où elle permettra de répondre aux besoins précis que peuvent avoir les collectivités territoriales de taille moyenne pour réaliser des opérations d'investissement pluriannuelles ou élaborer des plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Ces contrats répondront à des missions précises et seront bornés dans le temps.

En revanche, et c'est le sens des propositions que nous allons faire, nous estimons que la rédaction du texte n'est pas assez précise si l'on veut bien encadrer les projets et missions concernés par ces contrats. Si l'on n'y veille pas, ceux-ci peuvent en effet offrir l'occasion de recourir plus facilement à des contractuels et de précariser certaines missions ou certains postes dans la fonction publique territoriale.

Enfin, même si l'article 40 de la Constitution nous interdit de déposer des amendements en ce sens, il nous semblerait juste, parce que tel est le cas dans le secteur privé, que la fin de ces contrats – qu'elle intervienne, comme cela est prévu, avant le terme d'un an ou après – fasse l'objet d'une indemnité de précarité.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Cet article crée un nouveau type de contrat à durée déterminée dans la fonction publique : le contrat de projet. Ce contrat, d'une durée comprise entre un et six ans, n'ouvrira droit ni à la conclusion d'un contrat à durée indéterminée ni à la titularisation. Il fait ainsi exception à la règle de droit commun en matière de contrat public, qui permet, après six ans en CDD, de bénéficier d'un CDI.

De plus, le contrat de projet pourra être rompu avant le terme fixé si son objet ne peut se réaliser ou s'il prend fin de manière anticipée. Le contrat de projet, calqué sur le contrat de chantier du secteur privé, dont les modalités de mise en place et de rupture ont été fortement assouplies par les ordonnances du 22 septembre 2017, ne permettra toutefois pas de bénéficier d'une indemnité de licenciement en cas de rupture anticipée, comme c'est le cas pour le contrat de chantier, qui se conclut sous la forme d'un CDI.

Il faut imaginer dans quelle situation invivable se trouveront les salariés sous contrat de projet : eux ne pourront faire aucun projet car, avec une telle incertitude sur leur devenir professionnel, ils seront dans l'incapacité d'accéder, par exemple, à un bail ou à un prêt.

Par le contrat de projet, le Gouvernement réussit donc le tour de force de mettre en place dans la fonction publique un contrat d'une extrême précarité, avec lequel le travailleur ne bénéficiera ni des avantages du contrat de droit public ni de ceux du contrat de droit privé.

En ce sens, le contrat de projet s'inscrit en cohérence avec la réforme du code du travail, qui a méthodiquement fait descendre les garanties des salariés dans la hiérarchie des normes afin de faire progressivement du contrat de droit privé individuel, de plus en plus dévalué ou précarisé, la norme applicable dans le public comme dans le privé.

Autrement dit, en généralisant le recours massif aux contractuels et en affaiblissant les garanties des fonctionnaires comme leurs représentants syndicaux, ce projet de loi asphyxie le statut du fonctionnaire et pervertit le sens même de l'action publique. La contractualisation à outrance va en effet à l'encontre de la doctrine de l'intérêt général, comme on vous l'a rappelé tout au long de la journée. Car, pour servir l'intérêt général, la neutralité de l'administration est la base. Cela suppose l'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis des pressions économiques et politiques.

Que restera-t-il de cette indépendance quand les contrats de projet se multiplieront, générant chez les salariés concernés l'angoisse du lendemain et les laissant ainsi en proie à toutes sortes de pressions ? Le recours à des managers du privé dans des postes de direction aura pour effet de semer la confusion quant aux finalités du public et du privé, d'accroître le risque de conflits d'intérêts et d'entraîner une captation de l'action publique par la logique marchande qui est celle de l'économie de marché.

De plus, la formation et la gestion des agents seront rendues plus complexes et plus aléatoires, alors que la fonction publique appelle une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences à long terme pour, précisément, garantir une action publique de qualité pour tous.

Certes, la contractualisation existe déjà dans la fonction publique, à hauteur de 20 %. Mais, plutôt que de procéder à l'extinction méthodique du statut des fonctionnaires tout en précarisant à outrance les contractuels, il faudrait inventer un nouveau statut législatif de contrat privé, aussi proche que possible des intérêts les plus favorables du statut de fonctionnaire. Il faudrait tirer le droit du travail vers le haut, vers le sommet de la hiérarchie des normes, plutôt que vers le bas, comme vous le faites. C'est la seule manière de renforcer notre fonction publique, qui est la garantie la mieux éprouvée pour amortir les inégalités sociales et économiques dont, malheureusement, notre pays est loin d'être indemne. (*Mme Bénédicte Taurine applaudit.*)

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

M. Raphaël Schellenberger. Je m'interroge sur l'intérêt du présent article. Nous ne le rejetons pas en bloc car la possibilité qu'il ouvre nous paraît intéressante, mais nous comprenons mal la façon dont ces contrats de projet sont conçus, et à qui ils s'adressent réellement. Ce qui nous dérange, pour être clair, c'est leur application aux emplois de catégorie C.

Cette question nous invite à interroger l'essence de l'action publique et du statut de la fonction publique. Si projet il y a, c'est surtout sur son pilotage qu'il peut être intéressant d'avoir recours à des personnes recrutées sous contrat, et ce, d'ailleurs, dans chacune des trois fonctions publiques. Cet aspect concerne donc les catégories A et B.

Il en va différemment pour l'exécution d'un projet. Si celui-ci exige un surcroît important de collaborateurs, il faut s'interroger sur sa nature ; s'il exige des compétences que la collectivité n'est pas à même d'encadrer, ne vaudrait-il pas mieux faire appel, pour le conduire, à des partenaires privés ou à d'autres structures ? Surtout, vos mesures précariseront le cadre d'emploi le plus fragile de la fonction publique. Dans la logique qui prévaut aujourd'hui, la mobilité est plutôt la règle dans les emplois de catégories A et B. Cette mobilité est même souhaitable, car elle donne aux intéressés une vision large et transversale.

Les emplois de catégorie C, eux, assurent la permanence, la stabilité de l'action publique au quotidien dans les territoires. J'ai donc beaucoup de mal à imaginer le cadre dans lequel ces emplois pourraient faire l'objet de contrats de projet.

En commission, M. le secrétaire d'État prenait l'exemple d'une collectivité territoriale qui ouvrirait un chantier pour se convertir à un traitement sans pesticides des mauvaises herbes, oubliant au passage que les collectivités n'ont plus le droit d'utiliser des pesticides. Mais, même sur un sujet comme celui-ci, je ne vois pas en quoi les cadres d'emploi de catégorie C pourraient être concernés.

M. Jean-Paul Lecoq. En effet !

M. Raphaël Schellenberger. Je conçois l'intérêt du contrat pour le pilotage du projet, mais son exécution, elle, sera toujours l'affaire des collaborateurs qui étaient là avant le changement de technique, et seront là après.

Bref, j'ai beaucoup de mal à comprendre ce qui justifie l'ouverture des contrats de projet aux emplois de catégorie C.

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

Mme Laurence Vichnievsky. Jusqu'à présent, monsieur le secrétaire d'État, j'étais d'accord avec beaucoup des dispositions du projet de loi, d'autant que son examen en commission a été fructueux, sur bien des sujets déjà évoqués comme sur d'autres qui le seront ultérieurement.

L'article 8 est bienvenu dans son principe, tant la fonction publique territoriale, au premier chef – mais la fonction publique d'État aussi –, peut avoir besoin de ces contrats de projet, d'ailleurs largement inspirés de ce qui se fait dans le privé ; mais, dans le privé, de tels contrats concernent des postes d'ingénieur, de cadre, bref, des conducteurs de projet. C'est au demeurant ce à quoi se réfère l'étude d'impact.

Sur ce sujet – illustré en commission, monsieur Schellenberger, par l'exemple d'un projet de désherbage –, nous touchons, je crois, à la limite que nous devons fixer en matière de souplesse de gestion de nos fonctions publiques. Le contrat de projet est intéressant, mais il ne peut s'adresser qu'à des fonctions d'encadrement. D'ailleurs, l'étendre aux emplois de catégorie B, c'est déjà aller loin, car, dans cette catégorie, tous les emplois ne correspondent pas à des fonctions d'encadrement – même si, désormais, c'est souvent le cas en pratique.

Aussi notre groupe défendra-t-il un amendement similaire à ceux des collègues qui viennent de s'exprimer, afin de limiter le contrat de projet aux catégories A et B. Nous craignons en effet un risque de dévoiement pour les catégories qui, sans doute, sont les plus précaires quant à leurs possibilités de mobilité. Il convient donc de trouver un juste équilibre.

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Dans la lignée de notre position sur les articles précédents, nous sommes en désaccord avec celui-ci. La possibilité d'instituer, au sein de chacune des trois fonctions publiques, un CDD de mission portant sur un projet ou une opération – réorganisation de services ou mise en œuvre des ordonnances travail, par exemple – d'une durée de un à six ans, sans que cela n'ouvre droit à la titularisation ou à la « CDIisation » – comme c'est le cas, par exemple, au terme de deux CDD de trois ans –, tout cela traduit, de la part du Gouvernement, une volonté de faire reculer le statut.

En écoutant certains mettre en avant la nécessité de ce type de contrat pour des missions ponctuelles, je me demandais, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteure, ce qui, dans le statut des fonctionnaires, les empêche d'assurer des missions limitées ou d'encadrer des projets. Qu'est-ce qui, en un mot, empêche les fonctionnaires de faire ce que, à vous entendre, seuls des contractuels sont à même de faire ? Ce que vous suggérez laisse entendre que les fonctionnaires, de par leur statut, ne peuvent être affectés à des tâches précises, ponctuelles ou limitées, et qu'ils resteraient, toute leur vie, dans une sorte d'interminable routine. Peut-être les collègues de la majorité pourraient-ils nous en donner des exemples précis ?

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je me permets d'intervenir au seuil de l'article 8, ce qui me permettra peut-être d'être plus bref dans les avis émis sur les amendements. Cet article, comme on l'a dit, vise à créer un contrat de projet dans la fonction publique. Je veux en préciser les caractéristiques et les évolutions.

L'objectif est de permettre aux administrations de s'adjoindre des compétences particulières pour la réalisation d'un projet, et ce pendant la durée adéquate plutôt qu'à l'échelle d'une carrière. Nous souhaitons, j'y reviendrai, ouvrir largement les possibilités de recours à ces contrats, en limitant leur durée à six ans au maximum et à un an au minimum, soit leur durée minimale requise. Nous avons, je crois, apporté des précisions utiles, qui répondent en partie aux questions de M. Lecoq : je pense notamment au versement d'une indemnité en cas de rupture anticipée et, apport de la commission des lois, au délai de prévenance qui doit précéder toute rupture du contrat, pour éviter que celle-ci soit brutale.

M. Jean-Paul Lecoq. Et à la fin du contrat ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Le contrat, disais-je, doit avoir une durée comprise entre un et six ans, mais il est hors de question, précisons-le, de recruter une personne pour une durée indéterminée qui pourrait varier de un à six ans : la durée de la mission doit être évaluée et inscrite dans le contrat ; et c'est cette inscription qui permettra de déterminer si la rupture du contrat est anticipée.

J'ajoute que, si un employeur proposait, avec l'accord du titulaire du contrat, de prolonger celui-ci au-delà de six ans, les règles fixées par la loi de mars 2012 relativement à l'accès à un CDI s'appliqueraient ; c'est d'ailleurs l'une des raisons qui nous ont conduits à placer les contrats de projet sous le régime du CDD.

La généralisation de ces contrats aux trois catégories – A, B et C – répond, madame Vichnievsky, à un souci de lisibilité et permettra la création d'équipes dédiées à un projet. J'ai vu que certains groupes, y compris de la majorité, ont déposé des amendements visant à retrancher la catégorie C des dispositions de l'article : je vois à peu près ce que cela peut donner, arithmétiquement, quant au sort qui leur sera réservé ; mais cela ne m'empêchera pas de défendre la position que je viens d'exprimer.

Enfin, monsieur Schellenberger, vous avez fait, je crois, une confusion, au demeurant sans gravité : je n'ai évoqué ni le désherbage ni les pesticides – ce sont d'autres qui l'ont fait –, mais les projets de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU.

M. le président. Nous en venons aux amendements à l'article.

Je suis saisi de trois amendements de suppression, n^{os} 129, 589 et 675.

La parole est à M. Gabriel Serville, pour soutenir l'amendement n^o 129.

M. Gabriel Serville. Notre collègue Lecoq a, me semble-t-il, parfaitement posé le cadre. Ce contrat de projet, c'est vraiment tout ce qu'il ne faut pas faire ; en tout cas, il ne correspond pas du tout aux attentes exprimées par les Français depuis quelques mois dans les rues de Paris et d'ailleurs.

Quand on voit le nombre de dossiers qui, malgré les garde-fous posés pour les contrats « traditionnels », encombrant les tribunaux administratifs et les conseils de prud'hommes, on se dit qu'on n'a pas fini de découvrir les imprévus et les problèmes où les employeurs plongent les salariés.

Le présent texte entérine un degré supérieur de précarité : c'est bien de précarisation de l'emploi public qu'il s'agit, de la casse du service public que d'aucuns ont dénoncée. Malgré les explications que vous venez de nous fournir, monsieur le secrétaire d'État, nous ne voyons pas comment un conflit impliquant les personnels, notamment de catégorie C, recrutés dans le cadre des contrats de projet pourrait trouver une issue favorable. Notre groupe maintient donc sa demande de suppression pure et simple de l'article.

M. le président. La parole est à M. Boris Vallaud, pour soutenir l'amendement n^o 589.

M. Boris Vallaud. Cet amendement de suppression est aussi de cohérence, dans le droit fil de notre opposition à l'extension des contrats de chantier dans le cadre de la loi dite Pénicaud – un dispositif dont les premiers éléments d'évaluation laissent d'ailleurs penser qu'il est peu demandé par les employeurs et peu utilisé. Je lis ici la confirmation de ce que nous y voyions à l'époque : un contrat à durée déterminée sans prime de précarité en fin de contrat. Le présent texte ne dit d'ailleurs pas autre chose, puisqu'il ne prévoit une indemnité de fin de contrat qu'en cas de rupture anticipée de celui-ci.

On peut par ailleurs s'interroger sur la durée maximale de six ans, très longue pour une mission ou pour un projet, d'autant que le droit actuel de la fonction publique comporte déjà de nombreuses dérogations permettant de recruter des agents contractuels qui peuvent être licenciés si le besoin ayant justifié leur recrutement n'a plus cours.

Il s'agit donc non seulement d'une mauvaise idée, mais d'une idée inutile.

M. le président. La parole est à M. Jean-Hugues Ratenon, pour soutenir l'amendement n° 675.

M. Jean-Hugues Ratenon. Nous faisons preuve de cohérence en demandant la suppression de l'article 8. Le CDD de projet ou d'opération identifiée, d'une durée de un an au minimum et de six ans au maximum, que crée cet article ne fait que copier le contrat de mission introduit par les ordonnances travail de 2017. Ce nouveau CDD n'ouvre pas droit à CDI ni à titularisation, ce qui fait exception à la règle de droit commun en matière de contrat public, laquelle permet d'accéder à un CDI au bout de six ans de CDD.

Par ce contrat, vous créez ainsi des travailleurs jetables auxquels vous refusez tout plan de carrière, ce qui serait pourtant positif pour nos services publics. Vous aggravez donc la précarité, alors que nous avons besoin de services publics forts, qui supposent des fonctionnaires expérimentés connaissant bien les services de l'État. Il faut favoriser de véritables carrières, car, pour disposer de fonctionnaires ayant le sens de l'État et du service public, il est nécessaire de leur offrir des garanties de stabilité.

Cet article très dangereux entraînera de nombreux dégâts, notamment outre-mer où la précarité fait déjà loi dans la fonction publique. Ignorant, en particulier, la grande souffrance de la majorité de nos employés communaux, il est un instrument de pression supplémentaire sur des agents dévoués à la population. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Défavorable.

Certains d'entre vous l'ont dit, le contrat de projet existe dans le secteur privé sous une autre forme. Il constitue un levier de recrutement en vue de la réalisation d'une opération définie, puisqu'il permet d'adapter la durée du contrat à la durée prévisionnelle dudit projet, dès lors que c'est ce projet précis qui motive le recrutement par l'employeur d'une personne destinée à contribuer à sa réalisation.

L'instauration du contrat de projet au sein de la fonction publique correspond au même objectif : lier le recrutement d'un agent à la mission pour laquelle il a été recruté. Cette disposition présentera pour l'administration l'avantage majeur de lui permettre d'internaliser des activités qu'elle a tendance à externaliser et à déléguer au secteur privé, non par choix mais faute d'outils managériaux lui permettant d'accomplir par elle-même les missions qu'elle souhaite mener à bien.

M. Claude Goasguen. Quel culot de dire cela !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cela contribuera à renforcer les maîtrises d'ouvrage publiques dans la conduite de leurs opérations. Les employeurs publics pourront ainsi mobiliser des expertises particulières au service des projets qu'ils veulent mettre en œuvre.

Par symétrie, ce contrat attirera aussi des travailleurs du secteur privé qui n'ont pas nécessairement envie de s'engager pour toute leur carrière au sein de la fonction publique, mais seraient intéressés par la réalisation d'opérations lancées par le secteur public et pour lesquelles leurs compétences se révéleront précieuses.

L'article 8 détermine les principales règles qui encadreront le recours au contrat de projet : sa durée, comprise entre un an et six ans ; les motifs de sa rupture ; enfin, le principe du versement d'une indemnité de rupture anticipée dont les modalités seront fixées par décret en Conseil d'État.

Il s'agit au total d'un dispositif équilibré et utile dont les employeurs publics pourront choisir ou non de se saisir.

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

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

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Je répète ma question : le secrétaire d'État, la rapporteure ou les députés de la majorité pourraient-ils nous expliquer ce qui, dans le statut commun aux trois versants de la fonction publique – et au-delà des possibilités de dérogation permettant de recruter des contractuels pour des missions ponctuelles –, empêche aujourd'hui d'affecter des fonctionnaires à de telles missions ponctuelles ou de les leur confier dans le cadre de leur poste, y compris pour une longue durée ?

M. Claude Goasguen. Ou de recourir à des CDD ! Les CDD, c'est fait pour ça !

Mme Danièle Obono. Il serait bon de nous montrer en quoi il est absolument nécessaire de recourir au CDD de projet – une idée qui donne des fonctionnaires une image caricaturale, celle de personnes qui n'ont aucun intérêt pour un projet ponctuel ni compétence à lui apporter.

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

M. Alain Perea. Je répondrai par deux exemples.

Dans le premier, je veux faire construire un stade dans ma commune ; je recours donc à un ensemble de procédures, dont un marché public, mais, dans mes services techniques, je n'ai pas la personne qui aura suffisamment de temps à consacrer au suivi du chantier. On sait d'avance combien de temps on aura besoin d'elle : pendant la durée de construction du stade. Si je recrute un ingénieur titulaire, j'ouvre un poste, je le pourvois, je paie l'agent ; quand le stade est fini, qu'est-ce que je fais de lui ?

M. Claude Goasguen. Dans ce cas, il faut un CDD !

M. Alain Perea. Comme il est titulaire, il est en surnombre dans les effectifs ; le stade étant terminé, je n'ai plus de mission à lui confier. Puisque la mission est finie, on peut supprimer le poste, vient de dire l'un de nos collègues ; si je fais cela, il se retrouve sans mission.

Mme Danièle Obono. Et la mobilité ?

M. le président. On écoute l'orateur, mes chers collègues !

M. Alain Perea. Second exemple : l'agence de l'eau finance des missions de deux ou trois ans pour rénover des espaces naturels. Vous parlez de mobilité, mais, quand on ouvre un poste pour recruter un titulaire, l'ingénieur très spécialisé qui se présente ne souhaite pas perdre son poste d'origine pour

une mission qui ne durera que quelques années, de sorte que l'on n'arrive pas à recruter. (*Mme Carole Grandjean et M. Hervé Berville applaudissent.*)

M. Claude Goasguen. Ça, c'est vrai !

M. Pascal Brindeau. Eh oui !

M. Alain Perea. D'où la nécessité des contrats de projet pour répondre à ces besoins. Les praticiens des collectivités territoriales, nombreux dans nos rangs, le savent bien : sans cela, on n'arrivera pas à recruter ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

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

M. Jean-Paul Lecoq. Est-ce à dire que la logique de projet est interdite au titulaire ? Chez moi, les ingénieurs qui ont construit le très beau stade du Havre n'ont pas été privés d'avenir pour autant. (*Sourires et exclamations sur plusieurs bancs.*)

M. Claude Goasguen. Ils sont allés à Matignon !

M. Jean-Paul Lecoq. Même ceux qui ont travaillé dans ma commune de 9 000 habitants se tournent, une fois le projet terminé, vers le centre de gestion du département et peuvent mettre au service d'autres communes la compétence qu'ils ont acquise en suivi de chantier chez moi. (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*) Lorsque j'ai moi-même eu besoin de compétences, c'est au centre de gestion, une instance qui protège les fonctionnaires, les rémunère et les met à disposition, que je me suis adressé pour chercher des agents disponibles. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

Mme Danielle Brulebois. Mais les compétences évoluent !

M. le président. La parole est à Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Je remercie notre collègue Perea des exemples qu'il a cités et qui, irréductibles à une posture, donnent un contenu concret au débat. Mais je ne vois toujours pas ce qui, dans ce qu'il a décrit, serait contradictoire avec le statut de fonctionnaire, à moins de considérer que les fonctionnaires ne seraient pas capables de réfléchir à leur poste ultérieur quand ils candidatent à une mission dont ils savent la durée limitée. À cet égard, on pourrait discuter des moyens de faciliter la mobilité au sein de la fonction publique, pour que la personne elle-même, mais aussi son service, puisse anticiper ce qui se passera ensuite. Mais vous parlez comme si l'on n'avait besoin d'ingénieurs que pendant six ans dans une ville donnée, après quoi on ne construirait plus jamais de stade nulle part ! Débattons donc de la mobilité et de la gestion des carrières. En lui-même, votre CDD ne sert à rien : il n'apporte rien de plus que ce qu'il est possible de faire dans la fonction publique.

Je vous remercie donc vraiment de vos exemples, mon cher collègue, car ils illustrent exactement ce que je voulais montrer : la précarisation que vous proposez n'est pas utile. Par conséquent, travaillons sur la mobilité et l'attractivité, mais ne précarisons pas et ne remettons pas en cause le statut. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je suis d'accord avec tout ce qu'a dit M. Perea, qui a montré par l'exemple notre besoin de tels contrats.

Monsieur Lecoq, bien sûr, les titulaires peuvent suivre une logique de projet – vous le savez –, notamment en interne, par la désignation d'une équipe dédiée au projet. (*Exclamations sur les bancs du groupe FI.*) Madame Obono, je vous ai écoutée sinon religieusement, du moins stoïquement ; essayez donc de faire de même !

M. Jean-Paul Lecoq. « Religieusement » ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. J'ai dit « stoïquement », et ma préférence va au stoïcisme plutôt qu'à la religiosité, mais c'est affaire de conviction personnelle...

En l'état actuel du droit, un titulaire peut, s'il le souhaite, candidater à un poste de contractuel et l'occuper par détachement dès lors que ce poste ne se trouve pas dans la collectivité où il exerce. C'est un autre moyen pour un titulaire d'obéir à une logique de projet.

Quant à l'argument sur la mobilité des titulaires, celle-ci est effectivement possible et peut résulter d'un choix de l'employeur, mais pose les difficultés inhérentes à la remise à disposition du centre de gestion, y compris du point de vue de la carrière professionnelle.

Tout cela n'est pas incompatible avec ce que nous proposons et qui constitue une modalité complémentaire, une souplesse supplémentaire – même si vous contestez ce terme – lorsqu'il s'agit de répondre à un besoin particulier.

J'ai entendu M. Goasguen invoquer la possibilité d'avoir recours à un CDD.

M. Claude Goasguen. Oui, à deux CDD successifs !

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je pourrais partager cette idée, mais elle soulève une difficulté que la mesure que nous proposons permet de contourner. En l'état actuel du droit – que nous modifions s'agissant en particulier de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière –, les CDD peuvent être, en catégorie B, de un an, renouvelables une fois, ce qui est un peu court, et, en catégorie A, de trois ans, renouvelables une fois. Nous proposons ici un instrument qui permet de conclure un contrat de la durée adéquate lorsque la réalisation d'un projet nécessite deux ou quatre ans. Actuellement, si l'on a encore besoin d'une personne pour un an et demi à l'issue d'un CDD de trois ans, on n'a d'autre choix que de rouvrir un cycle de trois ans, non sécable en fonction du projet et des besoins de la collectivité. C'est ce problème que la mesure entend résoudre.

Je maintiens donc mon avis défavorable aux amendements de suppression.

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. La situation que vous allez créer avec le contrat de projet sera tout de même beaucoup plus difficile pour le salarié que s'il était en CDD renouvelé – à moins que vous ne réduisiez la durée du contrat de projet à quatre ans. Je suis étonné du libéralisme soudain qui émerge de vos rangs.

M. Boris Vallaud. Ah !

M. Claude Goasguen. Reste que je trouve ce dispositif très fragile. En droit français, on appellerait cela un louage de service – et ce n'est pas vraiment positif... Je ne pense donc pas que vous ayez intérêt à créer un statut qui se rapproche ainsi du droit privé. En effet, le contentieux, dans le secteur privé, est tout de même plus agréable, pour les parties, que

dans le secteur public. Je souhaite bien du plaisir au salarié qui aura signé un tel contrat de projet le jour où il se retrouvera devant un tribunal administratif.

M. Jean-Paul Lecoq. Exactement! Nous n'allons pas applaudir la droite, mais tout de même...

(Les amendements identiques n^{os} 129, 589 et 675 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Carole Grandjean, pour soutenir l'amendement n^o 470.

Mme Carole Grandjean. Le présent amendement propose une réglementation plus semblable à celle instaurée par le contrat de chantier ou d'opération. Il vise à sécuriser les modalités spécifiques de recours pour stabiliser la situation sociale, juridique et professionnelle de ces agents.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je pense que le modèle des CDI de chantier tels qu'ils existent dans le secteur privé n'est pas réellement transposable dans la fonction publique. En effet, dans le secteur privé, les accords collectifs de branche peuvent prévoir une obligation de réembauche ou de reclassement à la charge de l'employeur à l'échéance du chantier. À défaut, la fin de chantier constitue un motif de licenciement qui donne droit à des indemnités versées au salarié.

Par ailleurs, les CDD sont limités à une durée de dix-huit mois dans le secteur privé – sauf les CDD à objet défini réservés aux cadres et ingénieurs, et qui peuvent durer jusqu'à trois ans –, ce qui implique naturellement de basculer vers les CDI pour des durées plus longues.

Or ces modalités ne sont pas appropriées à la fonction publique au sein de laquelle les CDD ont une durée de trois ans renouvelable une fois, soit six ans au maximum. De plus, les deux cas de figure de fin de CDI de chantier ne sont pas adaptés, car il s'agirait pour les employeurs publics de recruter des agents pour une mission strictement définie, qui corresponde à des besoins temporaires, et non d'envisager leur recrutement comme un moyen d'intégration dans la fonction publique. Je vous demande par conséquent de retirer votre amendement, faute de quoi j'émettraï un avis défavorable.

M. Jean-Paul Lecoq. Pourquoi n'évoquez-vous pas l'indemnité de fin du contrat de projet?

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis. J'ajoute que nous ne modifions pas la disposition de la loi de mars 2012 qui prévoit la « CDIisation » – un barbarisme – au bout de six ans au même poste, disposition à laquelle nous tenons en ce qu'elle est utile pour lutter contre la précarité des contractuels et donc pour stabiliser leur situation.

M. Jean-Paul Lecoq. Et l'indemnité de fin du contrat de projet?

(L'amendement n^o 470 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n^o 950.

M. Pascal Brindeau. Nous souhaitons préciser les conditions dans lesquelles on peut faire appel aux contrats de projet. Pour répondre aux critiques qu'on peut entendre ici

ou là sur ce contrat, je préciserai qu'il n'est pas d'esprit si libéral. En effet, que font aujourd'hui les collectivités territoriales quand elles veulent réaliser un projet d'investissement, un plan local d'urbanisme intercommunal – PLUI? Elles font appel à des cabinets privés.

M. Erwan Balanant. Exactement, et c'est hors de prix!

M. Pascal Brindeau. On s'en remet donc à la puissance privée, alors que, avec le contrat de projet, si l'on trouve les compétences dont on a besoin, on les internalise et on maîtrise donc davantage la réalisation du projet en question.

M. Erwan Balanant. Et voilà! Mais Mme Obono n'écoute pas...

M. Pascal Brindeau. C'est en tout cas dans cet esprit que je conçois ce contrat, pour peu, en effet, qu'on le réserve à l'objet précisé par l'amendement, et non à un autre, afin d'éviter des dérives. Le terme « identifié », à l'alinéa 2, ne nous paraissant pas assez précis, nous entendons en effet que soient mentionnées les conditions dans lesquelles on peut recruter aux termes de ce contrat.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement va tout de même un peu plus loin qu'une simple précision puisqu'il reprend la formulation des critères permettant déjà aux employeurs publics de recruter des agents contractuels de catégorie A en lieu et place de fonctionnaires. Cela reviendrait donc à vider de sa substance le dispositif du contrat de projet puisqu'il s'agit déjà du droit applicable que l'article 9 du projet de loi étendra aux catégories B et C.

M. Claude Goasguen. Voilà...

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Même si je suppose que c'est le but recherché par cet amendement, cela priverait donc l'article 8 de tout effet utile. 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. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. La fin de votre précédente intervention, monsieur le secrétaire d'État, m'amène à vous poser une question. Vous créez le contrat de projet, d'une part, et en facilitez le recours aux contractuels, d'autre part. À quoi rime donc l'obligation de transformer, après deux renouvellements, un CDD en CDI? Soit l'emploi en question a vocation à être permanent, auquel cas les nouvelles règles sont plus souples et permettent d'embaucher un contractuel sur un poste permanent; soit il s'agit d'un poste de projet – c'est le dispositif que nous sommes en train d'examiner –, auquel cas il n'y a pas lieu de recourir à un procédé biaisé, mais à un contrat de projet, du coup un peu plus flexible que le CDD de droit public en vigueur, qui devient un CDI après son second renouvellement. Or, dès lors que nous avons une solution pour pallier la carence du système en vigueur, il faut en revenir à la logique de « CDIisation » automatique au bout de deux renouvellements d'un CDD.

(L'amendement n^o 950 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de plusieurs amendements, n^{os} 298, 907, 964, 999, 130, 584 et 154, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 298, 907, 964 et 999 sont identiques, de même que les amendements n^{os} 130 et 584.

Sur les amendements identiques n^{os} 298, 907, 964 et 999, 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 l'amendement n^o 298.

M. Raphaël Schellenberger. J'ai déjà exposé les raisons qui nous ont conduits à déposer cet amendement. Si nous comprenons bien la logique présidant à la création du contrat de projet pour les postes d'encadrement – relevant de la catégorie A et, éventuellement, de la catégorie B –, nous ne la comprenons pas, en revanche, pour les postes d'exécution – relevant pour leur part de la catégorie C, la plus précaire. Nous la comprenons d'autant moins que, depuis l'examen du texte en commission, aucun exemple n'a su nous convaincre.

J'évoquais tout à l'heure l'exemple du traitement aux pesticides, mentionné par la rapporteure, mais celui des contrats de ville que vous avez cité, monsieur le secrétaire d'État, n'est pas plus probant : je connais un peu la complexité de ces dispositifs, et je sais que c'est d'un personnel de catégorie B – au minimum – qu'on a besoin pour mener à bien ce genre de projet et même, plus généralement, d'agents de catégorie A. Les exemples donnés concernant un projet nécessitant le recrutement d'un ingénieur montrent également que c'est d'un poste de catégorie A qu'il s'agit.

On comprend donc bien, dans un tel contexte, la nécessité du contrat de projet. Je suis en effet convaincu que, pour que le projet lancé par une collectivité soit mené à bien, son pilotage doit être effectué par les services de la collectivité. Cependant, si je suis convaincu de l'utilité d'un contrat de projet pour les fonctions d'encadrement, je n'ai pas encore trouvé d'exemple qui justifie son extension aux catégories C. Pour elles, le contrat de projet présente au contraire un risque de dévoiement.

M. Claude Goasguen. Il a raison : le contrat de projet est inapplicable pour les catégories C.

M. le président. La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha, pour soutenir l'amendement n^o 907.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Les députés de la majorité sont attachés au contrat de projet, parce qu'il est attendu depuis longtemps et parce qu'il a une réelle utilité. Notre collègue Perea nous a donné tout à l'heure un très bon exemple. Nous pourrions ajouter celui de l'installation d'un service informatique au sein d'une collectivité territoriale ou celui de la requalification d'un quartier. Libre ensuite aux collectivités de choisir la manière de mener à bien leurs projets.

Les députés du groupe La République en marche ont entendu les arguments avancés par les députés de l'ensemble des groupes concernant la possibilité d'ouvrir ces contrats de projet aux agents des catégories A, B et C. Nous rejoignons l'avis des uns et des autres sur la nécessité d'exclure les personnels de catégorie C par souci de convergence avec les pratiques du secteur privé où les CDD de mission sont destinés à des postes d'encadrement ou d'ingénieur – or tel est bien l'objet du contrat de projet –, par souci de convergence en matière de dialogue social, de lutte contre la préca-

rité – avec l'instauration de la prime de précarité –, de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique ou de rupture conventionnelle.

M. le président. La parole est à M. Pascal Brindeau, pour soutenir l'amendement n^o 964.

M. Pascal Brindeau. L'esprit de ce contrat, c'est de permettre de recruter un chef de projet pour réaliser une mission bien identifiée. Vous nous proposez la constitution d'équipes, mais les agents de catégorie C, par exemple dans le cadre d'un plan local d'urbanisme intercommunal à valeur de programme local de l'habitat – PLUIH –, seront des assistants administratifs chargés des comptes rendus des réunions ou de la mise en place opérationnelle des documents. Ces personnes, au bout de quatre ans, seront beaucoup moins mobiles qu'un ingénieur qui, lui, grâce à son expérience et sa qualification pourra retrouver, dans une autre collectivité, un même type de mission. Les agents de catégorie C, eux, ont de moindres qualifications et, surtout, une capacité de mobilité géographique très limitée – nous le voyons tous les jours au sein de nos collectivités territoriales. C'est pourquoi il est fondamental d'exclure les personnels de catégorie C du dispositif, à moins d'organiser la précarité d'agents qu'il faut au contraire protéger.

M. le président. La parole est à Mme Laurence Vichnievsky, pour soutenir l'amendement n^o 999.

Mme Laurence Vichnievsky. Je ne sais si c'est un avantage ou un inconvénient d'intervenir la quatrième pour défendre un amendement identique, puisque tout a été dit et bien dit, en l'occurrence, par nos collègues – chacun d'entre nous s'étant du reste déjà exprimé lors de la discussion générale sur l'article 8. Je serai donc synthétique : le contrat de projet est très intéressant, notamment pour les collectivités territoriales, mais il concerne des fonctions d'encadrement pour réaliser un projet bien défini dans le temps. Il n'est donc pas adapté aux fonctionnaires de catégorie C.

M. Claude Goasguen. C'est évident !

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour soutenir l'amendement n^o 130.

M. Jean-Paul Lecoq. Je n'hésiterai pas, pour ma part, à répéter les arguments déjà développés, ce qui permet de bien marquer notre état d'esprit et, qui sait, de faire évoluer le secrétaire d'État sur la question des agents de catégorie C, dans un premier temps, en attendant les catégories B et A...

Le présent amendement vise à exclure du dispositif les personnels de catégorie C, c'est-à-dire ceux destinés à remplir des fonctions d'exécution. Je rappelle qu'ils représentent 22 % de la fonction publique d'État, 50 % de la fonction publique hospitalière, 75 % de la fonction publique territoriale, et qu'ils occupent les emplois les plus faiblement qualifiés et rémunérés.

En généralisant, demain, le recours aux contractuels précaires pour effectuer des missions relevant d'agents de catégorie C, vous fermez complètement la porte d'entrée à nombre de nos concitoyens pour lesquels intégrer la fonction publique répond à une vocation – servir l'intérêt général – et offre la chance de poursuivre une carrière évolutive malgré une faible qualification.

C'est pour garantir cette possibilité que nous demandons que les missions dont l'exécution relève de la catégorie C soient écartées du dispositif de contrat de projet. Ces agents

percevant une rémunération faible, on ne saurait les contraindre à un surcroît de fragilité sociale en leur barrant l'accès à un poste de titulaire au profit d'un contrat de projet de nature pour le moins précaire.

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, pourquoi, au terme du contrat de projet, n'avez-vous pas prévu la même indemnité qu'à la fin du contrat de chantier ?

M. le président. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 584.

Mme Cécile Untermaier. Le contrat de projet permettra aux collectivités locales de traiter en interne des missions particulières. Certaines collectivités pourraient s'en saisir, même s'il faut préciser que le statut de la fonction publique autorise déjà le recours à des contractuels.

Il me semble en revanche que, si cela devait concerner des agents de catégorie C, nous n'aurions pas affaire à des contrats de projet, mais, au contraire, à la fin des projets de personnes placées dans une situation de précarité qui ne leur permettrait pas de tracer un chemin vers l'avenir dans les conditions que vous proposez ni de se projeter comme vous l'envisagez.

En raison de la précarisation qu'induirait le recrutement d'agents pour une mission relevant de fonctionnaires de catégorie C, il ne nous paraît absolument pas opportun que le contrat de projet s'applique à d'autres projets que ceux confiés aux fonctionnaires de catégorie A ou B.

Monsieur le secrétaire d'État, étant donné le nombre d'amendements qui vont dans ce sens, et de la qualité de leur défense par mes collègues, j'espère que vous saurez nous entendre.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour soutenir l'amendement n° 154.

M. Jean-Paul Lecoq. Les députés du groupe de la Gauche démocrate et républicaine veulent être totalement cohérents avec ce qu'ils défendent depuis le début de l'examen de ce projet de loi. L'amendement vise à exclure du dispositif du contrat de projet l'exécution de missions correspondant à des missions de catégories A et B, c'est-à-dire à des fonctions d'encadrement, de conception et de direction, ainsi que d'application, de rédaction et de contrôle.

En effet, ces catégories assurent l'élaboration et la bonne mise en œuvre de la doctrine de l'action publique. En contractualisant ces missions, demain, vous insinuerez une doctrine différente – mais peut-être est-ce votre rêve, monsieur le secrétaire d'État ? Vous imposerez l'idéologie de l'entreprise privée, celle de l'économie de marché, brouillant ainsi tout à la fois la vision et la finalité de l'action publique dans son ensemble. J'avoue, monsieur le secrétaire d'État, que cela ne ressemble pas aux convictions et aux actes qui furent les vôtres durant plusieurs années.

C'est une manœuvre qui vise clairement à anéantir le statut de fonctionnaire et les valeurs propres à l'action publique, celles de l'intérêt général, de la responsabilité devant l'ensemble des citoyens et de la neutralité.

Le fait d'être plus qualifié ou mieux formé que d'autres ne saurait justifier d'être jeté dans la spirale du contrat précaire. C'est pour cette raison que nous demandons que les missions dont l'exécution relève des catégories A et B soient écartées de ce dispositif de contrat de projet.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'ensemble des amendements en discussion commune ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Pour rester cohérente avec les arguments que j'ai présentés contre les amendements visant à supprimer l'article 8, je suis défavorable à l'amendement que vient de soutenir M. Jean-Paul Lecoq et qui vise à écarter du bénéfice des contrats de projet les missions relevant des agents de catégories A et B.

S'agissant des missions pour lesquelles pourraient être recrutés des agents de catégorie C, permettez-moi d'éclairer l'Assemblée nationale, puisque l'exemple du désherbage semble préoccuper certain d'entre vous.

M. Raphaël Schellenberger. Cela m'empêche de dormir ! (Sourires.)

Mme Émilie Chalas, rapporteure. J'imagine, cher collègue, mais il s'agit surtout d'une situation à laquelle j'ai eu à faire face dans ma vie d'avant – si je peux employer cette expression –, dans ma petite commune de 8 000 habitants. Parce que les produits phytosanitaires venaient d'être interdits, il fallait transformer les méthodes et les savoir-faire des agents du centre technique.

M. Raphaël Schellenberger. Et comment avez-vous fait ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Pour accompagner cette mutation, nous avons dû faire appel à une entreprise extérieure, alors que nous aurions pu recruter un agent qui serait venu expliquer les nouvelles méthodes, dans le cadre d'un contrat de projet – comme cela a été fait ailleurs, car cela existe.

M. Claude Goasguen. Ce n'est pas clair ! Qu'est-ce que vous avez fait, finalement ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Il en va de même pour le déneigement : on devient de plus en plus performant du point de vue technologique et technique ou en matière d'organisation des équipes. C'est ainsi qu'une compétence particulière peut être apportée.

Monsieur Schellenberger, vous le savez puisque vous avez aussi appartenu à la territoriale...

M. Raphaël Schellenberger. Je n'appartenais pas à la territoriale ; j'étais élu local. Ce n'est pas la même chose !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Vous étiez dans une collectivité territoriale en tant qu'élu, mais permettez-moi de poursuivre mon propos. Les personnels de catégories C ne sont pas seulement des agents d'exécution, en particulier dans la fonction publique territoriale. Les chefs d'équipe, par exemple, sont des agents de maîtrise qui exercent des fonctions de responsabilité et d'encadrement. Il faut le rappeler, car c'est la pratique sur le terrain : les agents de catégorie C ne sont pas seulement des exécutants. Ils pourraient donc parfaitement être porteurs de projet. Il faut le dire, car c'est cela le concret et la réalité.

Je souhaite aussi éclairer notre débat en évoquant la notion d'équipe de projet. Monsieur Brindeau, les contrats de projet ne concernent pas que des situations individuelles. M. le secrétaire d'État a donné l'exemple de l'ANRU, mais il existe de nombreux autres cas dans lesquels on trouve des équipes composées d'un pilote, d'experts de catégorie B et d'autres de catégories C – car, je l'ai dit, l'expertise appartient aussi à cette catégorie.

Finalement, si nous réservions les contrats de projet aux missions relevant des agents de catégories A et B, les C seraient discriminés car ils n'y auraient pas droit. En effet, alors qu'aujourd'hui, on peut recruter des agents de catégorie C par contrat de un an renouvelable, le Gouvernement propose que l'on puisse leur proposer un contrat de projet pour une durée de un à six ans. En conséquence, contrairement à ce que vous prétendez, vous rejetez un dispositif qui permettrait d'installer des agents de catégorie C dans l'expertise au sein d'équipes de projet.

Je voulais que ces arguments soient versés au débat, car ils sont fondés et devraient vous faire réfléchir. Cela dit, j'entends tous ceux exprimés par les divers groupes politiques. Dans la mesure où les contrats de projet ont plutôt vocation à concerner des missions relevant des agents des catégories A et B – je partage cette conviction –, je ne vois pas d'objection insurmontable à ce que nous en limitions le champ à ces seules missions.

La commission est défavorable à la suppression de la possibilité de recruter un agent de catégorie C par un contrat de projet, mais, à titre personnel, en tant que rapporteure, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée concernant l'amendement n° 907.

M. Thierry Benoit. C'est très pratique! (*Sourires.*)

M. Pascal Brindeau. Pourquoi seulement celui-là?

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Mme la rapporteure m'a devancé en vous disant que les fonctionnaires de catégorie C et les contractuels équivalents n'étaient pas systématiquement cantonnés à des tâches d'exécution: certains peuvent encadrer une équipe ou accompagner des process.

L'argument relatif à la durée des contrats doit aussi être entendu: en l'état du droit de la fonction publique territoriale – et nous n'envisageons pas, à ce stade, de modifier cette disposition –, les contrats de catégorie C sont limités dans leur durée à deux fois un an, alors que les contrats de projet pourraient donner une perspective sur le plus long terme.

Je souligne également qu'il y aurait un intérêt à pouvoir constituer des équipes de projet: l'ensemble des membres de l'équipe travailleraient dans une logique de projet, y compris celles et ceux qui exerceraient une mission d'assistance. C'est la raison pour laquelle nous avons défendu en commission le maintien des catégories C dans le périmètre du contrat de projet.

Cela dit, j'ai bien vu que l'ensemble des groupes ont déposé des amendements pour exclure les personnels de catégorie C du périmètre de l'article 8. Je ne sais pas si Mme Untermaier considérera que j'entends l'Assemblée, mais, en tout cas, à défaut d'entendre, je sais compter. Je maintiens l'avis défavorable du Gouvernement sur l'ensemble des amendements, même si c'est sans grande illusion.

Mme Cécile Untermaier. Je sais que vous entendez, monsieur le secrétaire d'État.

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

Mme Emmanuelle Ménard. Une fois n'est pas coutume, je suis absolument d'accord avec la majorité.

M. Jean-Paul Lecoq. Vous avez raison, ils allaient être minoritaires!

Mme Emmanuelle Ménard. Je pense que c'est une question de lecture. Il est bien spécifié dans l'article 8 que l'on ne peut recourir à un contrat de projet pour les catégories A, B et C que « pour mener à bien un projet ou une opération identifiée ». Un projet ou une opération identifiée, cela ne concerne pas nécessairement le désherbage ou le nettoyage des trottoirs.

L'un de nos collègues a cité l'exemple de la construction d'un stade. Pour suivre de A à Z un chantier qui durera peut-être trois, quatre ou cinq ans, on a effectivement besoin d'un chef de projet, d'un chef de mission, mais on a aussi besoin d'une équipe autour de lui. Une personne seule ne pourra pas tout faire. Recruter un chef ne suffira pas; il faut aussi recruter les membres de son équipe.

M. Jean-Paul Lecoq. Mais non!

Mme Emmanuelle Ménard. Autrement dit, nous avons besoin du contrat de projet pour les personnels de catégorie C.

J'en viens à un second argument. Nous luttons tous pour gagner la bataille contre le chômage. Je me souviens d'un reportage télévisé, durant la dernière campagne présidentielle, où l'on pouvait voir le futur Président de la République,...

M. Sylvain Maillard. L'excellent Président de la République!

Mme Emmanuelle Ménard. ...Emmanuel Macron, s'adresser à une dame qui bénéficiait d'un contrat aidé. M. Macron lui expliquait, dans les grandes lignes, qu'il voulait supprimer les emplois aidés, parce qu'il trouvait que ce n'était pas digne pour les personnes qui en bénéficient, parce que ce sont des sortes de sous-contrats. Nous avons alors pu entendre son interlocutrice lui répondre: « Monsieur Macron, je préfère avoir un contrat et un emploi aidé que pas de contrat du tout! »

Des personnes comme cette dame, j'en rencontre tous les jours dans ma circonscription. Elles me disent: madame la députée, vous savez, je préfère avoir un contrat de six ans, de cinq ans, de trois ans ou même de un an, plutôt que pas de contrat du tout.

Pas d'emploi du tout, c'est ce qui se produira si nous excluons les emplois de catégorie C, car, avec les contraintes qui pèsent sur elles, les collectivités territoriales hésitent beaucoup à recruter des fonctionnaires. Elles préféreraient recruter pour des missions avec des contrats de projet.

Nous aurons à nouveau cette discussion à l'article 10, puisque vous avez exclu les agents de catégorie C des bénéfices de ses dispositions. Il s'agit du même genre d'article hypocrite: pour éviter d'avoir à recruter des fonctionnaires en catégorie C, les collectivités territoriales utiliseront les contrats de mission, ce qui leur permettra de court-circuiter votre dispositif. Soit vous conservez les agents de catégorie C dans le périmètre de vos mesures, soit elles signifieront que ceux qui auraient pu être recrutés n'auront pas de travail. Je ne sais pas ce que vous préférez; moi, je préfère les emplois.

M. le président. La parole est à M. Aurélien Pradié.

M. Aurélien Pradié. Vous évoquiez tout à l'heure, madame la rapporteure, une situation singulière. En tant que rapporteurs et députés, notre rôle n'est pas de régler tous les petits problèmes que nous avons pu rencontrer, les uns et les autres, dans nos vies antérieures à notre mandat, ou dans nos vies de

maire. Nous pouvons aussi laisser ces questions de côté pour essayer de voter la loi au lieu de régler nos petits tracassés d'autrefois.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Merci pour votre leçon !

M. Erwan Balanant. C'est l'homme qui nous raconte sans cesse des histoires qui nous dit cela ?

M. Aurélien Pradié. Je reviens à cette situation singulière. Je remarque que vous ne nous avez pas raconté la fin de votre histoire, qui risquait pourtant d'en être la partie la plus intéressante : comment avez-vous fait, finalement, pour désherber et déneiger ?

M. Claude Goasguen. C'est vrai, on n'a pas compris comment vous avez fait !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Vous ne m'avez pas entendue, chers collègues !

M. Erwan Balanant. Il faut savoir : vous voulez qu'on vous raconte des histoires ?

M. Aurélien Pradié. Nous avons compris que vous avez rencontré un problème immense, mais je suis sûr que vous avez trouvé des solutions, comme nous l'avons tous fait dans nos communes, en nous servant de dispositifs qui existent déjà.

Par ailleurs, l'extension du contrat de projet aux agents de catégorie C n'est pas une chance pour eux. Vous concluez, madame la rapporteure, en nous expliquant que les agents de catégorie C seraient fâchés de ne pas avoir la chance d'accéder à ces contrats. Figurez-vous qu'ils vont sûrement se réjouir de ne pas accéder à ce type de contrats précaires. Au fond, nous sommes en train de les protéger de la précarité, car ce n'est pas une chance d'avoir accès à des contrats aussi précaires.

En matière de contrats courts, la situation n'est pas la même lorsqu'on est ingénieur, qu'on peut faire preuve d'une vraie mobilité et que l'on dispose d'une véritable compétence à vendre, et lorsqu'on relève de la catégorie C. Dire cela, ce n'est dénigrer personne, c'est simplement décrire la réalité. De ce point de vue, les chiffres du chômage sont éloquentes.

Pour conclure, il me semble qu'il faut veiller à ne pas vider nos collectivités de leurs compétences. Si l'on veut que les agents désherbent en utilisant de nouvelles techniques, il est préférable de les former plutôt que d'aller chercher quelqu'un qui fera le travail pendant un an en exerçant une sorte de petite tutelle, avant de disparaître. Il faut former les agents à l'intérieur de la collectivité. Les contrats de projet, appliqués à la catégorie C, sont une prime à la fainéantise de certaines organisations de collectivités. Ils pousseront certaines collectivités à chercher des compétences à l'extérieur sans se préoccuper de le faire véritablement et durablement en interne, alors que la formation professionnelle des agents peut être une chance pour l'ensemble de la collectivité.

M. Claude Goasguen. Très bien, je suis d'accord avec tout, sauf le mot « fainéantise » !

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

M. Pascal Brindeau. Mme la rapporteure ayant donné un avis de sagesse sur l'amendement n° 907, j'en déduis qu'il vaut également pour les autres, dont la rédaction est strictement identique.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. En effet.

M. Jean-Paul Lecoq. Ils ne s'autorisent pas à le dire !

M. Pascal Brindeau. Il vaut la peine de le noter, puisque ces amendements ne viennent pas uniquement de la majorité. Quant aux exemples que vous avez donnés, il n'est pas vrai que l'on fera venir un chef jardinier, par exemple, pour adapter des méthodes de production florale, en lui proposant un contrat. Vous ne le trouverez pas. On pourrait à la limite imaginer, pour remplir ce type de poste, un fonctionnaire de catégorie C en détachement ou en disponibilité, à condition, évidemment, qu'il n'appartienne pas à la même collectivité. Mais vous n'en trouverez pas un.

De même, vous trouverez difficilement des personnes dotées de telles qualifications, venant du privé, pour signer un contrat de cette nature, et ce pour des raisons évidentes de moindre mobilité professionnelle : leurs qualifications, qualifiées de faibles – ce n'est pas péjoratif – ne le leur permettent pas. En revanche, grâce à son expérience et à sa qualification, un chef de projet pourra rebondir vers telle ou telle mission, que ce soit d'ailleurs dans le public ou dans le privé.

Il faut donc absolument exclure du dispositif ces fonctionnaires de catégorie C. Cela n'entraînera pas, de la part des collectivités, un recours accru au CDD pour surcroît d'activité, puisqu'il est de toute façon limité à deux ans. Or nous parlons de missions qui, à l'évidence, dureront plus de deux ans. Il faut donc prendre le parti de réserver ces contrats de projet à des chefs de projet, à des chefs de mission ou à des encadrants de mission – qui peuvent constituer une équipe, comme vous le disiez –, mais surtout pas aux simples exécutants de ces missions.

M. le président. La parole est à M. Robin Reda.

M. Robin Reda. Puisque l'heure est à la sagesse, ayez donc celle, madame la rapporteure, mes chers collègues, de reconnaître que nous avons formulé cette proposition par la voix d'Olivier Marleix, lors des travaux de la commission. Vous ne vous y étiez pas ralliés, alors. Si vous donnez un avis de sagesse, voire un satisfecit, à l'amendement de M. Gouffier-Cha, vous le donnez aussi à M. Marleix et à M. Brindeau. Je crois qu'il serait à votre honneur de le reconnaître, même si je n'ignore pas la logique politique qui a inspiré votre approbation.

Deux remarques sur les contrats de projet. Je serais heureux, d'abord, que l'on mette fin, par cet amendement, à la pratique moyenâgeuse que vous nous proposez, et dont le résultat serait la précarisation des fonctionnaires de catégorie C. J'entends certes les arguments selon lesquels certains d'entre eux remplissent des fonctions d'encadrement, mais la plupart sont des agents d'exécution, et forment la catégorie la plus précarisée de la fonction publique, où il existe déjà de nombreuses voies d'embauche dérogoires.

Le contrat de projet que vous proposez, par la voie d'une équipe, ne fonctionnera pas. Les collectivités préféreront l'externalisation, plutôt que de s'assujettir à des frais de gestion, à la recherche de locaux, et à l'obligation d'occuper une équipe en interne pendant plusieurs années.

Ce type de contrat est intéressant pour des postes d'encadrement, ou de réflexion, d'autant plus que, dans le cadre de la décentralisation, l'État se désengage d'un certain nombre de services. Les collectivités territoriales éprouvent ainsi le besoin croissant de recourir à des compétences spécifiques, notamment en matière de sécurité, de santé ou d'urbanisme. Mais, en tout état de cause, on ne peut imaginer qu'elles fassent appel à des milices momentanées, associant des

fonctionnaires de catégorie A, B et C, qui ne correspondent nullement à l'esprit du contrat de projet que vous vouliez initialement promouvoir.

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

Mme Laurence Vichnievsky. Je voudrais remercier Mme la rapporteure pour son avis de sagesse sur un amendement qui avait effectivement été déposé, en commission, par nos collègues du groupe Les Républicains et par le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés. Je constate aujourd'hui qu'il rallie des soutiens sur tous les bancs. Il doit donc bien correspondre à une revendication légitime.

J'ai cependant entendu vos arguments, madame la rapporteure, rappelant que le contrat de projet vise une équipe. J'y suis sensible, mais je pense, comme certains de mes collègues l'ont dit, que les agents de catégorie C seront très largement trouvés en interne. Je ne dis pas qu'ils ne puissent pas être trouvés à l'extérieur, par le biais de ce contrat de projet qui s'adresserait non seulement à l'encadrement, mais aussi aux agents techniques; mais cette possible application à des agents de catégorie C n'aurait lieu que dans des cas très rares.

Pour la très grande majorité d'entre eux, ce contrat représente plutôt un risque de précarisation, d'autant qu'il pourrait être dévoyé par les employeurs. Il sera donc sage d'adopter cet amendement. Comme je ne souhaite pas imposer à notre hémicycle la lassitude consécutive à la répétition, j'en reste là.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Il est facile de s'arrêter après avoir répété. Je ferai de même. (*Sourires.*) En fait de projets, j'aimais bien l'exemple du stade, mais il y en a beaucoup d'autres. Pour autant, il n'est pas certain que l'on ait besoin, dans des équipes de projet, de personnels de catégorie C. Admettons que ce soit le cas : si vous proposez à des agents communaux d'accompagner un projet, c'est valorisant pour eux, ça les fait respirer, sortir de leur vie quotidienne pour accompagner, au nom de la collectivité, un projet ambitieux. C'est ainsi que nous avons organisé les championnats de France d'échecs – ça nous a pris presque une année. Cela fait du bien à tout le monde, cela donne de l'énergie dans les services. Il ne faut donc surtout pas aller chercher des agents à l'extérieur, qu'ils soient de catégorie C ou d'une autre, pour des contrats de projet.

M. le président. La parole est à M. Guillaume Gouffier-Cha.

M. Guillaume Gouffier-Cha. J'ai l'impression que nous convergions, les uns et les autres. Je tiens à rappeler les réflexions qui ont eu lieu, en commission et ensuite, et à souligner l'ouverture d'esprit et la sagesse de notre rapporteure, ainsi que l'ouverture d'esprit du secrétaire d'État sur ce sujet. En l'occurrence, je pense que nous pouvons à aboutir à un consensus.

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

Mme Cécile Untermaier. Je voulais remercier, au nom du groupe socialiste, Mme la rapporteure et M. le secrétaire d'État, qui, s'il n'a pas donné d'avis de sagesse, nous a laissé la liberté de faire le choix le plus opportun en ce domaine. Je pense que c'est le bon choix. Nous avons également déposé un amendement en commission, et nous sommes ravis, à ce stade, de voir que nos efforts collectifs produisent des effets au bénéfice d'une catégorie C qui a

vraiment besoin de toute l'attention des employeurs, en particulier pour que ces agents évoluent vers des emplois permanents.

M. Claude Goasguen. Très bien!

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n^{os} 298, 907, 964 et 999.

(*Il est procédé au scrutin.*)

M. le président. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	59
Nombre de suffrages exprimés	54
Majorité absolue	28
Pour l'adoption	48
contre	6

(*Les amendements identiques n^{os} 298, 907, 964 et 999 sont adoptés, et les amendements n^{os} 130, 584 et 154 tombent.*)

M. le président. L'amendement n^o 375 de M. Olivier Serva est défendu.

(*L'amendement n^o 375, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de plusieurs amendements, n^{os} 249, 250, 251, 39 et 588, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n^{os} 39 et 588 sont identiques.

La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir les amendements n^{os} 249, 250 et 251, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

Mme Cendra Motin. Ils reposent en effet sur le même fondement. Nous parlions tout à l'heure de convergence des contrats entre privé et public. Or une chose est plus claire et plus simple dans le privé : il n'y a pas de durée plancher, parce qu'un projet ne dure pas nécessairement toute une année. J'ai, pour ma part, travaillé dans l'informatique pendant plus de dix ans en tant que chef de projet, et mes projets duraient six à neuf mois, et pas nécessairement un an. Je propose donc, soit de supprimer la durée plancher, soit de la réduire à trois ou six mois.

M. le président. La parole est à M. Robin Reda, pour soutenir l'amendement n^o 39.

M. Robin Reda. Ce sera peu libéral, monsieur le président, puisque c'est exactement l'inverse : nous proposons d'allonger la durée plancher. Le droit du travail prévoit un CDD dit à objet défini, qui pourrait être, grosso modo, l'équivalent du CDD de projet. Sa durée minimale est de dix-huit mois. Ce serait quand même un comble que la fonction publique, y compris pour un agent public contractuel, soit moins-disante que le droit du travail. Il nous paraît donc légitime d'aligner cette durée plancher.

M. le président. L'amendement n^o 588 de M. Boris Vallaud est défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. J'entends bien les arguments des uns, mais aussi ceux des autres. La limite de un an me semble finalement bien correspondre au dispositif global de la fonction publique : les CDD sont calés sur cette durée, et non sur dix-huit mois, comme dans le privé.

Sur le seuil inférieur, chère collègue, nous sommes justement en train de débattre – et j'espère que l'hémicycle nous suivra – du sujet de la précarité, en particulier des contrats de moins de un an. Il ne faut donc pas engendrer, par des contrats de projet, de nouvelles formes de précarité. Avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. La durée de un an me paraissait, à moi aussi, un bon compromis, et son maintien sera cohérent avec l'adoption des amendements excluant les personnels de catégories C du champ du contrat de projet. Dans la fonction publique territoriale, si la loi telle que nous vous la proposons était appliquée, les contrats en catégorie C seraient limités à deux fois un an. Il y a ainsi une certaine logique à conserver des seuils qui soient des seuils de franchissement entre les uns et les autres. La durée de un an nous paraît donc la plus logique. Pour les contrats les plus courts, dont parlait Mme Motin, d'autres possibilités existent, qu'il s'agisse de recrutements, ou même de vacances, même si nous ne sommes pas fanatiques, c'est le moins que l'on puisse dire, des vacances. Il ne nous semble donc pas justifié d'abaisser ce seuil.

(Les amendements n^{os} 249, 250 et 251, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

(Les amendements identiques n^{os} 39 et 588 ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, pour soutenir l'amendement n^o 9.

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. Pour être favorable à cet article, je n'ignore pas les propos de plusieurs de mes collègues demandant sa suppression : or, comme eux, j'ai rencontré un grand nombre d'acteurs, dans mon territoire et ailleurs, qui craignent la transformation de ce contrat de projet en un instrument permettant de contourner les règles qui protègent les contractuels d'un licenciement abusif ou de pratiques clientélistes.

En effet, dans sa rédaction actuelle, tout employeur souhaitant mener à bien un projet, sans que soit précisée la nature dudit projet, pourrait embaucher un contractuel pour une durée comprise entre un et six ans – cela a été largement répété. En comparaison, le code du travail prévoit, pour l'analogie du contrat de projet dans le secteur privé, que ces contrats sont réservés à des ingénieurs ou à des cadres, et que leur mise en place est subordonnée à l'existence d'un accord de branche ou d'entreprise définissant les nécessités économiques auxquelles ces contrats sont susceptibles d'apporter une réponse.

Cet amendement vise à s'en remettre à la sagesse du Conseil d'État pour préciser les secteurs dans lesquels le recours à ce type de contrat serait justifié.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Il me paraît difficile d'établir par voie réglementaire une liste de projets ou d'opérations pour lesquels le contrat de projet serait

ouvert. Soit le périmètre défini est très large, et cette disposition n'est pas utile, soit il est trop restreint, et le développement de ce nouveau mode de recrutement en sera considérablement entravé.

L'idée est de faire confiance aux employeurs publics, notamment aux élus pour la fonction publique territoriale, lorsqu'ils estimeront nécessaire d'y recourir. La création d'un tel poste fera l'objet d'une délibération dans la fonction publique territoriale : il passera en comité social territorial, puis devant l'exécutif.

C'est pourquoi je vous demande de retirer l'amendement, faute de quoi j'émettrai sur celui-ci un avis défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis : défavorable ou retrait. Le Gouvernement souhaite en effet laisser de la liberté et de la souplesse aux employeurs pour la conclusion de ces contrats de projet.

Si le contrat de projet devait être conclu pour un motif illégal, le contrôle de légalité s'appliquerait. Nous ne sommes donc pas favorables à un décret en Conseil d'État encadrant les thématiques des contrats de projet. Comme pour l'amendement précédent, le fait de l'avoir réservé aux catégories A et B – même si j'ai exprimé quelque désaccord sur la nature des tâches dévolues aux catégories C – me paraît largement limiter le risque que vous craignez.

(L'amendement n^o 9 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n^o 252.

Mme Cendra Motin. L'alinéa 12 de l'article prévoit une indemnité en cas de rupture anticipée du contrat : cet amendement vise à ce que cette indemnité prenne en compte l'ancienneté et la rémunération perçue par la personne qui verrait son contrat rompu prématurément, afin que cette indemnité ne puisse pas être forfaitaire, voire injuste.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement se heurte à une difficulté rédactionnelle, dans la mesure où l'ancienneté ne peut pas être attribuée à un contrat : elle ne peut l'être qu'à l'agent qui l'a conclu.

Sans préjuger du contenu du décret, dont je laisserai le Gouvernement préciser les contours, je demande le retrait de l'amendement. Sinon, avis défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Tout en soulignant la même difficulté rédactionnelle, je tiens à apporter quelques précisions sur le décret d'application : il tiendra compte effectivement de l'ancienneté dans le poste, en tout cas de la durée durant laquelle le contrat aura couru, et du niveau de rémunération. Il serait incongru de déterminer une indemnité de rupture anticipée qui ne tienne pas compte de ces deux éléments.

Je vous demande donc de retirer l'amendement.

(L'amendement n^o 252 est retiré.)

M. le président. L'amendement n° 404 de M. Pierre Cordier est défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Il est satisfait.
(*L'amendement n° 404 est retiré.*)

M. le président. L'amendement n° 406 de M. Pierre Cordier est défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je demande son retrait.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis.
(*L'amendement n° 406 n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 405 de M. Pierre Cordier est défendu.

(*L'amendement n° 405, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n° 279.

Mme Cendra Motin. Il cible les CDD seniors, un dispositif trop peu utilisé, alors que le taux de chômage des seniors, hélas, ne baisse toujours pas.

L'amendement vise à permettre aux collectivités ou aux établissements publics de moins de 20 000 habitants de faire appel à des personnes âgées de plus de 57 ans et inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus de trois, pour un contrat de dix-huit mois au maximum.

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

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je partage votre préoccupation : l'accompagnement vers le retour à l'emploi est un enjeu social majeur, dans lequel la fonction publique s'est déjà fortement investie. Deux dispositifs existent déjà : le parcours d'accès aux carrières dans la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État – PACTE –, à destination des catégories C, mis en place en 2006, et le contrat de préparation aux concours de catégorie A et B – PRAB –, créé par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017.

Le PACTE est ouvert aux personnes peu ou pas qualifiées de 16 à 28 ans et aux personnes en situation de chômage de longue durée âgées de 45 ans et plus, bénéficiaires du RSA. Ce dispositif permet l'accès à l'emploi grâce à une formation qualifiante qui peut déboucher sur une titularisation dans des emplois de fonctionnaire de catégorie C.

Parallèlement, dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de six ans, le contrat PRAB qui, je le répète, a été créé par la loi du 27 janvier 2017, est un contrat à durée déterminée de droit public, qui permet à la personne recrutée sur un emploi de catégorie A ou B de bénéficier d'une formation de préparation aux concours correspondant à l'emploi occupé. Comme le PACTE, il vise les jeunes sans emploi de 28 ans ou plus ou les plus de 45 ans bénéficiaires du RSA.

Le PRAB facilite l'insertion ou la réinsertion professionnelle dans la vie active, en permettant à son bénéficiaire d'exercer en tant qu'agent public contractuel tout en se préparant aux concours de la fonction publique de catégorie A ou B.

Les dispositifs actuellement existants au sein de la fonction publique permettent déjà de favoriser l'insertion professionnelle des personnes connaissant des difficultés en matière d'emploi, quel que soit le niveau de qualification, y compris les seniors. C'est pourquoi je vous demande de retirer l'amendement ; faute de quoi, j'émettrais sur celui-ci un avis défavorable.

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

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Même avis. Le PRAB permet à son bénéficiaire de s'inscrire dans la durée.

Certes, le dispositif que vous proposez vise les personnes de plus de 57 ans. Toutefois, avec un âge légal de départ à la retraite fixé à 62 ans, sans tenir compte de la nécessité, pour les uns et les autres, de travailler plus longtemps, le dispositif de vingt-quatre mois nous paraît mieux adapté.

Nous gagnerions collectivement à y recourir davantage. Il existe, il est en vigueur et nous avons donné des instructions afin qu'il soit davantage utilisé : toutefois, la mobilisation autour de ce dispositif n'est toujours pas satisfaisante.

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

Mme Cendra Motin. Je remercie la rapporteure et le secrétaire d'État pour leurs réponses.

Je suis ces deux dispositifs en tant que rapporteure spéciale du budget : il est clair qu'ils ne s'adressent pas au même public que mon amendement. C'est du reste un des enjeux du PIC – plan d'investissement dans les compétences –, piloté par Mme Pénicaud. Il est difficile, en effet, de proposer une formation à une personne de 57 ans, afin de réorienter les cinq dernières années de sa carrière.

Au contraire, le CDD senior permet d'employer directement une personne en fonction de ses compétences : c'est la raison pour laquelle je souhaite que la fonction publique puisse y recourir. Je maintiens donc mon amendement.

(*L'amendement n° 279 n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 505 de Mme Émilie Chalas, rapporteure, est rédactionnel.

(*L'amendement n° 505, accepté par le Gouvernement, est adopté.*)

(*L'article 8, amendé, est adopté.*)

Après l'article 8

M. le président. Je suis saisi de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 8.

La parole est à M. Stéphane Claireaux, pour soutenir l'amendement n° 121.

M. Stéphane Claireaux. Le présent amendement de Mme Racon-Bouzon vise à permettre aux établissements publics à caractère scientifique et technologique d'avoir recours au CDI de mission ou de projet, ce type de contrat étant particulièrement bien adapté à la recherche.

(L'amendement n° 121, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n° 275.

Mme Cendra Motin. Le service de la séance a placé, après l'article 8, cet amendement qui a quasiment le même objet que l'amendement n° 279. Je le retire.

(L'amendement n° 275 est retiré.)

M. le président. Vous avez également la parole, pour soutenir l'amendement n° 1120.

Mme Cendra Motin. Il en est de même de celui-ci, monsieur le président : je le retire.

(L'amendement n° 1120 est retiré.)

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, ce soir, à vingt et une heures trente :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures cinquante-cinq.)

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

SERGE EZDRA