

FORMATION

Fonction Publique

Les dispositifs du secteur privé ont beaucoup influencé la formation professionnelle destinée aux agents de l'Etat notamment la loi de 1971, dite loi « Delors » qui a institué un droit à la formation dans un esprit très ouvert : on reconnaît aux citoyens un droit à la formation, personnelle et/ou professionnelle, sur le temps de travail et avec une prise en charge des coûts et des frais annexes (documentation, transport, repas...) ; aucun objectif de formation n'est à priori exclu du champ de financement. Le dispositif vise entre autres à compenser les inégalités du système éducatif et les inégalités d'accès à la formation qui favorisent les classes sociales les plus aisées ou les hommes par rapport aux femmes par le biais de l'éducation permanente. La formation devait représenter une 2^{ème} chance.

Or dès 84, un clivage se forme par le biais des répartitions financières allouées, entre le plan de formation de l'entreprise (à l'initiative de l'employeur en vue de l'adaptation des salariés à l'outil de travail) et le Congé individuel de formation (à l'initiative du salarié qui choisit lui-même sa formation). Le récent « Accord », s'il crée effectivement un droit individuel à formation (très limité en nombre d'heures = 20 par an !) entérine des reculs très importants puisqu'il donne la possibilité que la formation professionnelle se fasse en dehors du temps de travail et ne donne pas lieu à cotisation retraite, accédant ainsi à une vieille revendication du MEDEF.

La Fonction Publique longtemps restée sur une politique de formation initiale et de préparation aux concours, affirmait le droit à l'éducation permanente dans la loi de 83 tout en encadrant dès 85 (décret du 14 juin) à l'instar du privé l'accès à la formation à l'initiative du fonctionnaire (mise en disponibilité ou congé de formation professionnelle). Elle avait cependant en partie intégré l'esprit de la loi de 71 en élargissant les offres de formation à vocation de culture générale, ce qui pouvait se concevoir dans le cadre de la promotion interne. Actuellement, on assiste à un repli important, calqué sur les positions patronales concevant la formation en terme de retour sur investissement et basé sur une interprétation restrictive du décret de 85. Ainsi les demandes de formation, hors congé ou mise à disposition sont priées de répondre à des besoins exclusivement professionnels d'adaptation au poste et surtout aux changements. Ainsi les formations aux concours externes ne sont plus prises en charge ni les formations linguistiques non directement reliées au travail. Ainsi, la DPMA expérimente l'e-formation qui outre l'économie en moyens humains non négligeable introduit la possibilité de suivre des formations hors temps de travail, voire à son domicile. D'une manière générale, la formation devient un instrument managérial destiné à accompagner les réformes (Bercy en mouvement, Moderfie, réforme de la notation/évaluation, introduction du management par objectifs individuels, par gestion des compétences et des profils, logique de résultats, indicateurs de performance...). Dans cet optique, il est à craindre que l'IGPDE devienne bien l'instrument d'une politique de formation de plus en plus destinée aux cadres voire à une élite de cadres dans la philosophie des « think tank » libérales que nous avons dénoncées lors de sa transformation en Institut de statut de service à compétence nationale.

I) Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligation des fonctionnaires

Art.22 :

« Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires. Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers »

II) Loi n°84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique de l'Etat

Art.34, § 6 et 7 :

« Le fonctionnaire en activité a droit : (...)

6° au congé de formation professionnelle ;

7° au congé de formation syndicale avec traitement d'une durée maximale de 12 jours ouvrables par an ».

□ Le congé de formation professionnelle

→ *Décret n°85-607 du 14 juin 1985, relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat :*

- art.1 : « la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat a pour but de permettre aux intéressés d'exercer les fonctions qui leur sont confiées dans les meilleures conditions d'efficacité, en vue de la satisfaction des besoins des usagers. Elle doit contribuer à favoriser la mobilité de ces fonctionnaires et créer les conditions d'une égalité effective pour l'accès aux différents grades et emplois entre les hommes et les femmes. Elle peut comprendre notamment :
 - **des actions d'adaptation** en vue de faciliter l'accès à un 1^{er} emploi ou à un nouvel emploi **et le maintien de la qualification acquise**, (décr.n°96-1104 du 11 décembre 1996) « des actions permettant de réaliser un bilan professionnel... » ;
 - **des actions de préparation** à la vie professionnelle et de **préparation aux concours administratifs ;**
 - **des actions de promotion** ayant pour objet de permettre à des fonctionnaires **d'acquérir une qualification plus élevée ;**
 - **des actions de prévention** destinées à réduire les risques d'inadaptation des fonctionnaires à **l'évolution des méthodes et des techniques ;**
 - **des actions de conversion** permettant d'accéder à des emplois exigeant une qualification nouvelle ou à des activités professionnelles différentes ;
 - **des actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances** offrant aux fonctionnaires **des possibilités de choix personnels et professionnels dans le cadre de l'éducation permanente** » (...)
- art.3 : « cette formation est assurée par 3 types d'actions :
 - les actions organisées par l'administration ou à son initiative, en vue de la **formation professionnelle** des fonctionnaires ;
 - les actions organisées ou agréées par l'administration, en vue de la **préparation aux examens et concours administratifs ;**
 - les actions choisies par les fonctionnaires, en vue de leur **formation personnelle** »
- art.4 : « **les actions de formation organisées par l'administration** ou à son initiative ont pour objet, **dans la limite des crédits** ou, éventuellement, des emplois prévus à cet effet :
 - 1° de donner aux personnes accédant à un emploi une formation professionnelle, à la fois théorique et pratique, afin de les préparer, avant titularisation, à exercer les fonctions correspondantes ;
 - 2° de donner aux fonctionnaires une formation professionnelle de perfectionnement lorsque le statut particulier applicable au corps auquel ils appartiennent subordonne l'avancement de grade à l'accomplissement d'une durée minimale de formation...
 - 3° de maintenir ou de parfaire la qualification professionnelle des fonctionnaires et d'assurer leur adaptation aux nouvelles fonctions qu'ils peuvent être amenés à exercer, à l'évolution des techniques ou des structures administratives ainsi qu'à l'évolution économique et sociale » (...)

- art.6 : « les fonctionnaires peuvent être tenus de suivre les actions prévues au 3° de l'article 4 ci-dessus, dans l'intérêt du service (...). Ils peuvent bénéficier sur leur demande de ces actions sous réserve des nécessités du fonctionnement du service »
- art.7 :
 - « les fonctionnaires qui suivent ou qui dispensent une formation à l'initiative de l'administration...sont maintenus en position d'activité ou le cas échéant de détachement (...).
 - Les dépenses de la formation professionnelle ... sont supportées par l'administration...
 - Les fonctionnaires en formation bénéficient du maintien de leur traitement ainsi que, dans les conditions et selon les modalités fixées par arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, du maintien de leurs indemnités .
 - L'autorité compétente ne peut opposer 3 refus successifs à un fonctionnaire demandant à bénéficier d'une action de formation (telle que définie au 3° de l'article 4) qu'après avis de la CAP ».
- art.8 : « Lorsqu'un fonctionnaire a été admis à participer à une action de formation continue organisée par l'administration, il est tenu de suivre l'ensemble des enseignements dispensés, le temps de formation valant temps de service effectif dans l'administration ».
- art.9 : « **les actions organisées ou agréées par l'administration en vue de la préparation aux concours administratifs** ont pour objet de permettre aux fonctionnaires de se préparer à une promotion de grade ou à un changement de corps par la voie des examens professionnels ou concours réservés aux fonctionnaires »
- art.10 : « Les actions prévues à l'article précédent s'exercent dans la limite des crédits disponibles. Elles prennent notamment la forme :
 - de cours par correspondance ;
 - de cours organisés en dehors des heures consacrées à l'exécution du service ;
 - de cours donnés, lorsque la nature de la préparation le justifie, en tout ou partie, pendant la durée normale du travail ».
- art.11 : « lorsque les cours sont donnés pendant les heures normalement consacrées au service, les fonctionnaires peuvent être déchargés d'une partie de leurs obligations en vue de suivre ces cours. Dans la mesure où la durée des décharges sollicitées est inférieure ou égale à 8 journées de travail à temps complet pour une année donnée, l'octroi de ces décharges est de droit. La satisfaction des demandes peut toutefois être différée dans l'intérêt du service, sauf si le fonctionnaire se trouve à moins de 3 ans de la limite d'âge fixée pour le concours ou si la demande est présentée pour la 3^{ème} fois. Pour l'ensemble de la carrière d'un fonctionnaire, les décharges obtenues...ne peuvent être supérieures à 24 journées à temps complet. Des décharges supplémentaires peuvent être accordées par le chef de service. En cas de refus opposé pour la 2^{ème} fois, le fonctionnaire peut saisir le ministre dont il relève...La commission administrative paritaire est informée de la décision prise par l'autorité hiérarchique...Les fonctionnaires désirant suivre l'une des actions de formation du présent titre peuvent demander à bénéficier du congé de formation professionnelle (décr.n°93-410 du 19 mars 1993)».
- art.12 : « **les fonctionnaires ont la possibilité de demander :**
 - a) **une mise en disponibilité** pour effectuer des études ou recherches présentant un caractère d'intérêt général
 - b) **un congé de formation professionnelle afin de parfaire leur formation personnelle** ; la durée de ce congé ne peut excéder 3 ans pour l'ensemble de la carrière ; ce congé est accordé dans la limite des crédits disponibles...
 - c) **un bilan professionnel** (décr.n°96-1104 du 11 décembre 1996), ...accordé après 10 ans de services effectifs, afin de leur permettre une mobilité géographique ou fonctionnelle...»
- art.13 :

« le congé prévu en b) ne peut être accordé que pour suivre une formation ayant reçu l'agrément de l'Etat et sous réserve que le fonctionnaire ait accompli au moins 3 ans de services effectifs. (décr. N°93-410 du 19 mars 1993) « il peut être utilisé en une seule fois

ou réparti en stages d'une durée minimale équivalent à un mois de travail à temps plein qui peuvent être fractionnés en semaines, journées ou demi-journées ...»

(décr.n°96-1104 du 11 décembre 1996) « Le fonctionnaire perçoit une indemnité mensuelle forfaitaire égale à 85 p. 100 du traitement brut et de l'indemnité de résidence...La durée pendant laquelle elle est versée est limitée à 12 mois »(...)

« Le fonctionnaire...s'engage à rester au service de l'Etat pendant une période dont la durée est égale au triple de celle pendant laquelle il a perçu les indemnités et à en rembourser le montant en cas de rupture de l'engagement » (...)

« Le temps passé en formation est valable pour l'ancienneté et entre en compte lors du calcul du minimum de temps requis pour postuler à une promotion de grade...Il compte également pour la retraite et donne lieu aux retenues pour pension civile... » (...)

- art.15 : « Un fonctionnaire ayant bénéficié d'une autorisation d'absence pour participer à une action de formation relevant de l'article 9, ne peut obtenir un congé de formation dans les 12 mois qui suivent »...

- art.16 : « la demande de congé pour formation doit être formulée (décr.n°93-410 du 19 mars 1993) 120 jours au moins avant la date à laquelle commence la formation. Cette demande doit porter mention de cette date et préciser la nature de l'action de formation, sa durée, ainsi que le nom de l'organisme qui la dispense. (...) Dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande, le chef de service doit faire connaître à l'intéressé son accord ou les motifs de rejet ou du report de la demande(...). « Lorsque le refus est motivé par les nécessités du fonctionnement du service, la commission administrative paritaire est saisie dès la 1^{ère} demande » (sinon au bout de 3 refus)...

- art.17 : « le fonctionnaire reprend de plein droit son service au terme du congé, ou au cours de celui-ci... » Le fonctionnaire qui, à l'issue de son congé, est affecté à un emploi situé dans une localité différente de celle où il exerçait ses fonctions...perçoit les indemnités pour frais de changement de résidence prévues par les textes...sauf si le déplacement a lieu sur sa demande ».

- art.18 : « le fonctionnaire doit, à la fin de chaque mois et au moment de la reprise de travail, remettre à l'administration une attestation de présence effective en formation... » (...)

- art.29 : « Dans le dossier de chaque fonctionnaire figure une fiche retraçant les actions de formation auxquelles il a participé, aussi bien en tant que stagiaire qu'en tant que formateur. Doivent figurer dans le dossier l'ensemble des correspondances par lesquelles le fonctionnaire a sollicité sa participation à des actions de formation et des documents rapportant les suites qui ont été données à ses demandes ».

Pour les non-titulaires, voir décret n°75-205 du 26 mars 1975, très similaire

→ **Décret du 19 mars 1993, instituant un congé de restructuration au bénéfice de certains agents de l'Etat**

Art.1 : « les opérations de restructuration des services et établissements publics de l'Etat comportant un changement d'organisation ou d'implantation géographique rendant nécessaire une reconversion des agents et qui sont agréées par arrêté du ministre intéressé, du ministre chargé de la Fonction publique et du ministre du budget, ouvrent l'accès à un congé de restructuration dans les conditions fixées à l'art.3...Le congé est ouvert sur leur demande aux agents titulaires et non-titulaires (...) ».

Art.2 : « Le congé de restructuration a pour objet de donner à ses bénéficiaires la possibilité de préparer l'accès à un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de l'une des 3 fonctions publiques, ou à une autre profession des secteurs public ou privé ».

Art.3 : « Toute opération de restructuration agréée fait l'objet d'un plan définissant les mesures destinées à la reconversion personnelle des agents et soumis à l'examen du comité technique paritaire (...). Ce plan définit les services ou parties de service et, le cas échéant la nature des emplois pour lesquels le droit à congé de restructuration est ouvert et arrête le calendrier des opérations » (...)

Art.4 : « chaque agent ... est informé par son supérieur hiérarchique direct des conditions dans lesquelles il peut en faire la demande »

Art.5 : (...) « Le congé de restructuration est accordé pour une durée maximale de 12 mois... »

Art.6 : « La demande de congé de restructuration doit être formulée 60 jours au moins avant la date à laquelle commence la formation. Cette demande doit porter mention de cette date et préciser la nature de l'action de formation, sa durée ainsi que le nom de l'organisme ».

Art.7 : « L'agent souhaitant se voir accorder un congé de restructuration peut demander à bénéficier d'un bilan professionnel préalable... »

Art.8 : « les demandes... ne peuvent être refusées. Dans les 30 jours..., le chef de service doit faire connaître sa décision ».

Art.9 : Le CTP « est informé du nombre de demandes formulées et des congés accordés »

Art.10 : « Le bénéficiaire est en position d'activité. Le temps passé...est valable pour l'ancienneté ...et donne lieu à cotisation pour pension... »

Art.11 : « L'agent en congé de restructuration perçoit pendant une durée maximale de 12 mois une indemnité mensuelle forfaitaire égale au traitement brut et à l'indemnité de résidence ou au salaire brut »...(sauf formation à temps partiel = prorata)

Art.12 : « l'agent qui à l'issue du congé, est affecté à un emploi d'un service de l'Etat situé dans une localité différente... bénéficie de la prise en charge de ses frais de changement de résidence selon les dispositions réglementaires ».

→ **Décret n°97-1043 du 13 novembre 1997, instituant un congé de formation mobilité au bénéfice de certains fonctionnaires de l'Etat (déterminés par arrêté)**

☐ Le congé de formation syndicale

→ **Décret n°84-474 du 15 juin 1984 :**

- art.1 : ce congé « ne peut être accordé que pour effectuer un stage ou suivre une session dans l'un des centres ou instituts qui figurent sur une liste arrêtée chaque année par le ministre chargé de la fonction publique »
- art.2 : « l'effectif des agents visés à l'article 1^{er} qui sont susceptibles de bénéficier du congé au cours d'une même année ne peut excéder 5 p. 100 de l'effectif réel »
- art.3 : « la demande de congé doit être faite par écrit au chef de service au moins un mois à l'avance. a défaut de réponse expresse au plus tard le 15^{ème} jour qui précède le début du stage ou de la session, le congé est réputé accordé ».
- art.4 : « le bénéfice du congé ne peut être refusé que si les nécessités du fonctionnement du service s'y opposent. Les décisions qui rejettent les demandes de congés de fonctionnaires doivent être communiquées avec leurs motifs à la commission administrative paritaire... »
- art.5 : « à la fin du stage ou de la session, le centre ou l'institut délivre à chaque agent une attestation constatant l'assiduité. L'intéressé remet cette attestation au chef de service au moment de la reprise des fonctions ».

→ **Loi n°91-715 du 26 juillet 1991 :**

« La formation ouvrant droit au bénéfice de ce congé et placée sous la responsabilité des organisations syndicales de fonctionnaires représentées au Conseil Supérieur de la Fonction publique de l'Etat peut faire l'objet d'une aide financière de l'Etat »

III) De l'Accord-cadre du 22 février 1996 sur la formation continue dans la Fonction Publique de l'Etat à la charte de la formation 2002 du MINEFI

L'accord-cadre du 22 février 96 qui suivait un précédent accord en 92, a été signé pour 3 ans par L'UNSA, FO, la CFTC, la CFDT et la CFE-CGC. En tant qu'accord, il n'a pas force de loi.

En préambule, il se réclame de la loi de 1971 et rappelle que celle-ci a fait de la formation professionnelle permanente un droit pour les agents de l'Etat. En fait, il entérine et cadre l'évolution constatée de la formation professionnelle comme outil de management et de gestion des compétences en mettant en valeur les notions d'adaptabilité et d'efficacité. Il

devient partie prenante d'une politique d'accompagnement des besoins de la Fonction publique à l'aube des grands projets de modernisation et devient une branche de la GRH, établit la contribution minimale que chaque administration devrait consacrer à la formation continue à 3,8% de la masse salariale, fixe des contingents planchers de jours de formation par catégorie (5 jours de « droit de tirage minimal » pour les A et B, 6 jours pour les C), prend des mesures spécifiques pour les cadres (management et GRH), les non titulaires, les temps partiels, l'égalité homme-femme et les agents n'ayant bénéficié d'aucune formation au cours des 3 années précédentes. Il préconise l'entretien individuel de formation. Il instaure la déconcentration des crédits et tout une batterie de bilans et d'évaluations devant diverses instances comme la Commission ad hoc de la fonction publique (les contenus et bilans dans le cadre des plans pluriannuels doivent être débattus devant les CTP...). Chaque administration a 9 mois minimum pour conclure un accord ministériel avec les représentants du personnel.

L'accord de 96 a été décliné dans l'ex-ministère de l'Industrie mais pas au MINEFI qui en 2002 lui substitue une Charte de la formation dont l'esprit continue de s'éloigner de la loi de 71. La Charte s'inscrit clairement dans une politique d'accompagnement de la Réforme du Ministère et de la FP, fixe des objectifs prioritaires, un pilotage ministériel notamment pour endiguer les coûts. La formation devient un outil essentiel au service de l'administration et échappe aux agents. Les fédérations sont « concertées » pour la forme. L'époque de l'épanouissement des salariés est enterrée par une logique du retour sur investissement qui se met en place à l'instar du privé, ce que confirme les récentes décisions de restrictions budgétaires concernant par exemple les cours de langues ainsi que la mise place de l'e-formation permettant des économies en formateurs mais aussi en temps soustrait au travail puisque l'agent est encouragé à « profiter » de la souplesse de la formation en ligne pour éventuellement se former en dehors des temps de travail.