

# Note sur la loi de transformation de la fonction publique et ses conséquences sur la formation professionnelle.

La loi fonction publique va avoir de nombreux impacts sur les agents territoriaux. Pour ne retenir que les principaux :

- une refonte des instances CT et CHSCT en un comité social territorial ;
- une réforme du rapport sur l'état de la collectivité, renommé rapport social unique ;
- la facilitation du recours aux contractuels ;
- la facilitation du recours à des emplois en temps non complet ;
- l'évolution de carrière des agents devient beaucoup plus discrétionnaire ; l'autorité territoriale arrête des lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et cette dernière fixe, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours ; l'avis préalable de la CAP en matière d'avancement et de promotion interne est supprimé ;
- les procédures disciplinaires sont durcies ; L'échelle des sanctions dont disposent les employeurs territoriaux à l'encontre des agents territoriaux est élargie ; la procédure de recours disciplinaire ainsi que les instances disciplinaires de recours sont supprimées pour les agents titulaires et contractuels de la fonction publique territoriale ;
- les accords sur le temps de travail seront renégociés ;
- le droit de grève est remis en cause ;
- une procédure de détachement d'office est créée pour les fonctionnaires dont les missions sont externalisées, les organismes d'accueil devant recruter les fonctionnaires en CDI.

Nous nous arrêterons ici sur les dispositions qui impacteront la formation professionnelle des agents territoriaux.

## **Article 21, Alinéa II. L'obligation de suivre une formation d'intégration pour les contractuels sur emploi permanent.**

II. – L'article 2 de la loi no 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

1o Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il en va de même des agents contractuels recrutés en application de l'article 3-3 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, sauf lorsque le contrat est conclu pour une durée inférieure à un an. » ;

2o A la première phrase du second alinéa, après la référence : « 2-1 », sont insérés les mots : « de la présente loi ».

Cette nouvelle formation obligatoire, probablement, reposera sur les obligations du CNFPT sans budget supplémentaire.

Actuellement, les formations d'intégration coûtent environ 11 millions d'euros, soit près de 9% du budget formation du CNFPT (135 millions), hors masse salariale. Les cadres sont les plus concernés par ces contrats et leur formation d'intégration est de 10 jours contre 5 pour la catégorie C. Cette nouvelle obligation pourrait augmenter cette dépense de 20 à 25%.

### **Article 27, Alinéa III. Information sur le compte personnel de formation.**

III. – La loi no 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi modifiée :

1o Au début de l'intitulé du chapitre VI et à l'intitulé de la section I du même chapitre VI, le mot : « Evaluation » est remplacé par les mots : « Appréciation de la valeur professionnelle » ;

2o L'article 76 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Ce compte rendu est visé par l'autorité territoriale qui peut formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations. Lors de l'entretien professionnel annuel, les fonctionnaires reçoivent une information sur l'ouverture et l'utilisation de leurs droits afférents au compte prévu à l'article 22 quater de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 précitée. » ;

b) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé : « A la demande de l'intéressé, la commission administrative paritaire peut demander la révision du compte rendu de l'entretien professionnel. » ;

3o Au second alinéa de l'article 125, les mots : « de notation » sont remplacés par les mots : « d'appréciation de la valeur professionnelle ».

Lors de leur entretien professionnel annuel les fonctionnaires recevront une information sur l'ouverture et l'utilisation de leurs droits afférents au CPF.

Nous reviendrons plus loin sur le compte personnel de formation.

### **Article 40 alinéa III. Pendant un congé de maladie, les agents peuvent suivre une formation ou un bilan de compétences.**

III. L'article 85-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi modifiée :

a) Le début de la première phase est ainsi rédigé : « Le fonctionnaire à l'égard duquel une procédure tendant à reconnaître son inaptitude à l'exercice de ses fonctions a été engagée a droit... (le reste sans changement). » ;

b) Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées : « Pendant son congé pour raison de santé, le fonctionnaire peut, sur la base du volontariat et avec l'accord de son médecin traitant, suivre une formation ou un bilan de compétences. Pendant cette période, l'agent peut également être mis à disposition du centre de gestion pour exercer une mission définie au deuxième alinéa de l'article 25 de la présente loi. » ;

On pourra désormais suivre des formations ou même travailler tout en étant en congé maladie.

Le statut de congé pour maladie remis en cause ? A suivre par les décrets d'application.

### **Article 50. Les obligations du CNFPT et ses rapports aux centres de gestion.**

Le chapitre II de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi modifié :

1° L'article 12 est ainsi modifié :

a) Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. - » ;

b) Au dernier alinéa, le mot : « article » est remplacé par la référence : « I » ;

c) Il est ajouté un II ainsi rédigé :

« II. – Une délégation du Centre national de la fonction publique territoriale est établie dans chaque région. Son siège est fixé par le conseil d'administration. » ;

2o Après le premier alinéa de l'article 12-4, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Chaque année, avant le 30 septembre, le Centre national de la fonction publique territoriale remet au Parlement un rapport portant sur son activité et sur l'utilisation de ses ressources. Ce rapport présente, notamment, les actions de formation menées, en formations initiale et continue, en matière de déontologie. » ;

3o L'article 14 est ainsi modifié :

a) A la fin de la première phrase du deuxième alinéa, la référence : « et 18-2 » est remplacée par les références : « , 18-2 et 18-3 » ;

b) Les trois dernières phrases du quatrième alinéa sont remplacées par quatre phrases ainsi rédigées : « Ils élaborent un schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation, qui désigne parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination. A défaut, le centre coordonnateur est le centre chef-lieu de région. Ce schéma détermine les modalités d'exercice des missions que les centres de gestion gèrent en commun ainsi que les modalités de remboursement des dépenses correspondantes. L'exercice d'une mission peut être confié par ce schéma à un ou plusieurs centres pour le compte de tous. » ;

c) A la fin du cinquième alinéa, les mots : « la charte » sont remplacés par les mots : « le schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation » ;

d) Après le même cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Une convention est conclue entre chaque centre de gestion coordonnateur et le Centre national de la fonction publique territoriale, visant à définir l'articulation de leurs actions territoriales, notamment en matière d'organisation des concours et des examens professionnels, de prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, de reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, d'accompagnement personnalisé à la mobilité et d'emploi territorial. Un bilan annuel de la convention est établi et présenté à la conférence mentionnée à l'article 27. » ;

e) A la fin du 2o, les mots : « et B » sont remplacés par les mots : « , B et C » ;

f) Après le 6o, sont insérés des 7o à 11o ainsi rédigés : « 7o La mission définie au I de l'article 23 ; « 8o La publicité des listes d'aptitude établies en application des articles 39 et 44 ; « 9o L'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité ; « 10o Une assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue prévue à l'article 28 bis de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; « 11o Une assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite. » ;

g) Au début du quatorzième alinéa, les mots : « La charte est transmise » sont remplacés par les mots : « Le schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation est transmis » ;

4o Après l'article 18-2, il est inséré un article 18-3 ainsi rédigé : « Art. 18-3. – Des centres de gestion de départements limitrophes ou de collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution situées dans la même zone géographique peuvent décider, par délibérations concordantes de leurs conseils d'administration et après avis de leurs comités sociaux territoriaux, de constituer un centre interdépartemental unique compétent sur le territoire des centres de gestion auxquels il se substitue. Les communes des départements concernés et les établissements publics mentionnés à l'article 2 de la présente loi et remplissant les conditions d'affiliation obligatoire définies à l'article 15 sont alors affiliés obligatoirement au centre interdépartemental de gestion. Les départements concernés, les communes situées dans ces départements et leurs établissements publics mentionnés à l'article 2 dont l'affiliation n'est pas obligatoire peuvent s'affilier volontairement au centre interdépartemental de gestion, dans les conditions mentionnées à l'article 15. Les délibérations mentionnent le siège du centre interdépartemental et, pour les centres relevant de régions différentes, le centre de gestion chargé d'assurer la coordination au niveau régional ou interrégional. « Les agents des centres de gestion qui décident de constituer un centre interdépartemental unique en application du premier alinéa du présent article

relèvent de celui-ci, de plein droit, à la date de sa création, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du code général des collectivités territoriales leur sont applicables. Les agents contractuels conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. »

Cette nouvelle obligation de rapport du CNFPT est totalement démagogique. Les rapports de gestion du CNFPT, qui sont adoptés par le conseil d'administration, sont depuis longtemps transmis à l'administration centrale des ministères et aux parlementaires.

Les conventions avec les centres de gestion vont créer un nouveau cadre d'action pour le CNFPT.

La régionalisation aura très certainement un impact sur l'organisation actuelle.

## **Article 52. Délégations.**

Après le sixième alinéa de l'article 12 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :  
« Le président peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses attributions à un vice-président ou à un membre du conseil d'administration. »

Pratique déjà existante.

## **Article 58. Le compte personnel de formation.**

I. – L'article 22 quater de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifié :

1o Les deux premiers alinéas du III sont ainsi rédigés : « III. – L'alimentation de ce compte s'effectue à la fin de chaque année, à hauteur d'un nombre d'heures maximal par année de travail et dans la limite d'un plafond. « Le fonctionnaire qui appartient à un corps ou cadre d'emplois de catégorie C et qui n'a pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme ou titre professionnel correspondant à un niveau prévu par voie réglementaire bénéficie de majorations portant sur le nombre maximal d'heures acquises annuellement et le plafond des droits à formation. » ;

2o Le IV est ainsi rédigé : « IV. – Lorsque le projet d'évolution professionnelle vise à prévenir une situation d'inaptitude à l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire peut bénéficier d'un crédit d'heures supplémentaires en complément des droits acquis, dans la limite d'un plafond. » ;

3o Le V est ainsi rédigé : « V. – Les droits acquis préalablement au recrutement dans la fonction publique au titre du compte personnel de formation ouvert selon les conditions prévues à l'article L. 6323-1 du code du travail sont conservés et peuvent être convertis en heures. Ces droits sont utilisés dans les conditions définies au présent article. » ;

4o Le VII est ainsi rédigé : « VII. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article, notamment le nombre d'heures acquises chaque année et les plafonds applicables au compte personnel de formation ainsi que les modalités d'utilisation du compte épargne-temps en combinaison avec le compte personnel de formation. »

II. – L'article 2-1 de la loi no 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

1o Les quatrième et cinquième alinéas sont ainsi rédigés : « L'alimentation du compte s'effectue à la fin de chaque année, à hauteur d'un nombre d'heures maximal par année de travail et dans la limite d'un plafond. « Le fonctionnaire

qui appartient à un corps ou cadre d'emplois de catégorie C et qui n'a pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme ou titre professionnel correspondant à un niveau prévu par voie réglementaire bénéficie de majorations portant sur le nombre maximal d'heures acquises annuellement et le plafond des droits à formation. » ;

2o Le dernier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés : « Lorsque le projet d'évolution professionnelle vise à prévenir une situation d'incapacité à l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire peut bénéficier d'un crédit d'heures supplémentaires en complément des droits acquis, dans la limite d'un plafond. « Les droits acquis au titre du compte personnel de formation ouvert selon les conditions prévues à l'article L. 6323-1 du code du travail sont conservés et peuvent être convertis en heures. Ces droits sont utilisés dans les conditions définies au présent article. « Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

III. – L'article L. 6323-3 du code du travail est ainsi modifié :

1o Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Les droits acquis en heures, conformément à l'article 22 quater de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, sont conservés et convertis en euros au bénéfice de toute personne qui, au moment de sa demande, est autorisée, au titre d'une disposition du présent code, à utiliser les droits inscrits sur son compte personnel de formation. Les modalités d'application du présent alinéa sont fixées par décret en Conseil d'Etat. » ;

2o Au dernier alinéa, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « troisième ».

Cet article vise à permettre le transfert du CPF en cas de mobilité entre le secteur privé et le secteur public. La différence d'unité de compte reste maintenue (heures dans le public, euros dans le privé). Une harmonisation entre l'un et l'autre semblait naturelle et aurait donné les mêmes droits aux uns et aux autres. Ce n'est pourtant pas une option qui a même été évoquée au cours des débats.

Le compte personnel de formation reste, pour les fonctionnaires, en deçà du droit du travail puisque non financé au moyen d'une cotisation dédiée. Il doit faire l'objet d'un accord entre le fonctionnaire et son administration, ce qui réduit fortement l'exercice de ce droit. Le rapprochement avec la gestion RH du secteur privé sait trouver ses limites, surtout lorsque le droit est plus défavorable pour les agents de la fonction publique.

## **Article 59. L'ordonnance de tous les dangers.**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à :

1o Organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics pour améliorer la qualité du service rendu aux agents et aux employeurs publics ;

2o En garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics, fondé notamment sur les capacités et le mérite, et dans le respect des spécificités des fonctions juridictionnelles, réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ;

3o Renforcer la formation des agents les moins qualifiés, des agents en situation de handicap ainsi que des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle afin de favoriser leur évolution professionnelle. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Cet article permet, par ordonnance, dans un délai de 18 mois, de redéfinir les conditions de financement du CNFPT ainsi que l'ensemble de ses missions. C'est une véritable épée de Damoclès qui va continuer à peser sur l'existence même du CNFPT et sur son identité d'organisme de formation des personnels territoriaux.

### **Article 60. Formation initiale des policiers municipaux.**

La section 5 du chapitre Ier du titre Ier du livre V du code de la sécurité intérieure est ainsi modifiée :

1o A la fin de l'intitulé, le mot : « continue » est supprimé ;

2o Il est ajouté un article L. 511-7 ainsi rédigé : « Art. L. 511-7. – Dans des conditions fixées par les statuts particuliers, les agents nommés au sein des cadres d'emploi de la police municipale et astreints à une formation d'intégration et de professionnalisation en application du 1o de l'article 1er de la loi no 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale peuvent être dispensés de tout ou partie de cette formation à raison de la reconnaissance de leurs expériences professionnelles antérieures. »

Cet article fait débat. C'est une source d'économie pour le CNFPT, et certains jugent cette formation superfétatoire pour d'anciens gendarmes ou policiers. D'autres considèrent, au contraire, que le cadre des missions étant fort différent, ce sont surtout ces personnes qui ont le plus besoin d'une formation à la culture territoriale et aux spécificités des conditions d'exercice de la police municipale.

### **Article 62. Financement de l'apprentissage par le CNFPT.**

I. – Le second alinéa du 5o du I de l'article 12-1 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé : « Le Centre national de la fonction publique territoriale verse aux centres de formation d'apprentis une contribution fixée à 50 % des frais de formation des apprentis employés par les collectivités et les établissements mentionnés au même article 2. »

II. – Le I s'applique aux contrats d'apprentissage conclus après le 1er janvier 2020.

C'est une ponction majeure sur le budget du CNFPT. Cette nouvelle dépense pourrait s'élever à près de 100 millions d'euros (en fonction de l'évolution du nombre de contrats), sur un budget total de 350 millions d'euros. La formation des agents territoriaux et toute l'organisation du CNFPT (quantité de personnel, proximité géographique) vont forcément être fortement très impactés. La baisse de la cotisation obligatoire de 1% de la masse salariale à 0,9% avait fortement impacté l'offre de formation du CNFPT, mais sa structure géographique et son expertise avaient pu être préservées. Cela semble désormais impossible.

### **Article 63. Rémunération des apprentis.**

L'article L. 6227-7 du code du travail est abrogé.

Les conditions de rémunération des apprentis du secteur public sont alignées sur celles sur celles du secteur privé. La rémunération est fixée en fonction de leur âge et de leur progression dans le cycle de formation. Elle ne tient plus compte du niveau de diplôme préparé.

### **Article 64. Formations au management lors de l'accès à des fonctions d'encadrement.**

L'avant-dernier alinéa de l'article 22 de la loi no 83-634 du 13 juillet 1983 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ils bénéficient, lorsqu'ils accèdent pour la première fois à des fonctions d'encadrement, de formations au management. »

Pas de précisions sur la responsabilité de cette formation, ni sur sa durée, ni sur son contenu.

### **Article 89. Organisation des concours.**

L'article 36 de la loi no 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi modifié :  
1o Au début de la première phrase de l'avant-dernier alinéa, les mots : « Dans les filières sociale, médico-sociale et médico-technique, » sont supprimés ;  
2o Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « Lorsque plusieurs centres de gestion organisent un concours permettant l'accès à un emploi d'un même grade dont les épreuves ont lieu simultanément, les candidats ne peuvent pas figurer sur plusieurs listes des admis à participer, quelles que soient les modalités d'accès au concours prévues aux 1o et 2o du présent article. Les modalités d'application du présent alinéa sont précisées par décret. »

L'organisation de concours sur épreuves ou de sélection opérée par le jury sur titres ou titres et travaux des candidats n'est plus limitée aux filières sociale, médico-sociale et médico-technique. Désormais, dans toutes les filières, les concours et examens pourront donc être organisés sur épreuves ou sur sélection opérée par le jury.

Impossibilité de s'inscrire dans plusieurs centres de gestion pour un même concours.

### **Conclusion.**

Les prochains dix-huit mois vont être très tumultueux pour le CNFPT et pour la formation professionnelle. Une première bataille va se dérouler sur le terrain du financement de l'apprentissage : dans quelle mesure les élus territoriaux vont profiter des facilités offertes et des encouragements gouvernementaux à l'emploi d'apprentis ? dans quelle mesure le CNFPT va encourager, par son action (notamment de conseil auprès des collectivités locales), le développement de l'apprentissage ? des ressources nouvelles vont-elles être données au CNFPT dans le cadre de la loi de finances ? faudra-t-il, au contraire, commencer à démanteler le CNFPT pour sortir les financements nécessaires au financement de l'apprentissage ? Il sera nécessaire de jouer « serré » dans les instances du CNFPT et, dans le même temps, de faire réagir autant que possible les agents des collectivités territoriales pour signifier l'absence d'adhésion des personnels territoriaux à cette orientation politique de laminage de la formation professionnelle.

A la suite, et peut-être même un peu dans le même mouvement, le gouvernement va progressivement dévoiler ses intentions pour l'ordonnance organisant le rapprochement des établissements publics de formation et leur mode de financement. Une autre bataille va alors se dérouler, d'une part, pour la préservation des missions du CNFPT, mais aussi sur la revendication de l'existence même d'une formation professionnelle continue pour les agents territoriaux. Cela devrait nous ramener au contenu même de la formation professionnelle que nous voulons, telle qu'elle est définie dans notre memorandum revendicatif.

La formation professionnelle ne constitue pas la totalité de la bataille à mener autour de cette loi de transformation de la fonction publique. Néanmoins, elle est concernée de façon tout à fait déterminante, y compris, pour sa survie. Il paraît donc essentiel de ne pas penser la formation professionnelle comme une question supplémentaire, en marge

de batailles revendicatives plus centrales et plus prioritaires. Le statut de la fonction publique, le niveau des rémunérations, la reconnaissance des qualifications, l'organisation et les conditions de travail sont autant d'enjeux qui sont liés à la formation professionnelle. C'est toute la globalité d'un modèle de fonction publique qu'il faut expliciter dans toute sa complémentarité et revendiquer dans ses différents aspects. Parmi ces derniers, la formation professionnelle joue un rôle fondamental dans l'organisation et les conditions de travail. Nous voulons également qu'elle ouvre sur l'acquisition de qualifications nouvelles et sur l'émancipation individuelle et collective. Elle ne doit donc pas être reléguée au nom d'autres priorités mais bien s'intégrer à un revendicatif ambitieux dont toutes les déclinaisons en renforcent la cohérence.

Jean-Jacques Pavelek

Le 10 septembre 2019