

# A V I S

sur

**la deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État, portant modification**

- 1) du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État, et**
- 2) du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant à l'Institut national d'administration publique
  - 1. l'organisation de la commission de coordination,**
  - 2. la collaboration avec les administrations et établissements publics de l'État et**
  - 3. la collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes****

Par dépêche du 8 juin 2018, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Les amendements en question ont pour objet de revoir, de fond en comble, le projet de règlement grand-ducal – amendé une première fois en octobre 2017 déjà – ayant pour but de réformer et de regrouper dans un seul texte réglementaire les dispositions actuellement applicables traitant de la formation pendant le stage des fonctionnaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État.

Lesdits amendements apportent, entre autres, les modifications suivantes au projet de règlement grand-ducal, cela notamment afin de donner suite aux remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 52.369 du 30 mars 2018:

- la détermination, dans le texte même du futur règlement, des programmes de la formation générale pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires et de la formation de début de carrière pour les employés (le texte initial s'étant limité à prévoir quatre domaines de formation, la fixation du détail des matières devant être laissée à la discrétion du ministre de la fonction publique), en distinguant entre des "*formations du tronc commun*" et des "*formations au choix*";
- l'adaptation de l'organisation, du déroulement et de la durée des formations;
- l'ajout de nombreuses précisions qui faisaient défaut dans le texte initial (surtout concernant l'organisation de la formation spéciale pendant le stage).

À la lecture du texte amendé lui soumis pour avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'il a été tenu compte des recommandations et des observations de nature formelle qu'elle avait soulevées dans ses avis n<sup>os</sup> A-2988 du 9 octobre 2017 et A-2988<sup>1</sup> du 22 décembre 2017 sur respectivement le projet de règlement grand-ducal original et la première série d'amendements afférente. Il en est ainsi notamment de l'ajout de certaines précisions concernant les missions des observateurs aux examens (dispositions reprises au nouvel article 14) et de la détermination de la procédure relative aux commissions d'examen pour les examens de fin de formation spéciale (procédure qui figure au nouvel article 20).

Si la Chambre apprécie que les suggestions qu'elle avait présentées concernant ces dispositions aient été suivies d'effet, elle tient à rappeler que, dans son avis n<sup>o</sup> A-2988<sup>1</sup>, elle avait émis une critique fondamentale quant au régime projeté de la formation générale pendant le stage (et de la formation de début de carrière des employés de l'État). En effet, la Chambre s'était opposée à la proposition "*de laisser carte blanche au ministre de la fonction publique pour régler tous les détails en rapport avec la formation*" (sur avis de la commission de coordination de l'Institut national d'administration publique - INAP) et elle s'était prononcée pour la détermination de façon précise et univoque tant des programmes de la formation que des heures de cours afférentes par voie de règlement grand-ducal, à l'instar du régime actuellement en vigueur.

Les amendements sous avis se proposent désormais de fixer dans le futur règlement grand-ducal proprement dit les matières au programme de la formation générale pendant le stage et de la formation de début de carrière des employés – en maintenant le principe des "*formations du tronc commun*" et des "*formations au choix*" applicable à l'heure actuelle – ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve. Le texte amendé prévoit pourtant un nouveau système concernant l'organisation des formations, qui appelle les observations suivantes de la part de la Chambre.

### **Considérations préliminaires**

Depuis la création en 1983 de l'Institut de formation administrative, rebaptisé INAP en 1999, le principe de base en matière de formation pendant le stage dans la fonction publique a toujours été d'opérer une distinction claire et nette entre la formation générale et la formation

spéciale dans les différentes administrations, les règles suivantes étant applicables aux formations en question:

- la formation générale à l'INAP est la même pour tous les stagiaires (mis à part quelques exceptions et les adaptations en fonction des différents groupes de traitement);
- le système d'appréciation des résultats aux examens de fin de formation est équivalent pour les deux voies de formation (générale et spéciale);
- le Ministère de la fonction publique est autonome pour fixer les programmes de la formation générale et les administrations sont autonomes pour déterminer la formation spéciale.

Jusqu'à présent, les principes précités n'ont jamais été mis en cause, mais ils ont été maintenus, voire consolidés lors des diverses modifications législatives intervenues en 1999, 2000, 2009 et 2015. Leur mise en œuvre a toutefois été modulée fortement par le biais de la réglementation afférente. Ainsi, la durée de la formation générale pendant le stage a notamment été diminuée en 1999 (celle des agents de la carrière du "rédacteur" a été réduite de 640 heures à 372 heures par exemple).

Le projet sous avis se propose d'abaisser la durée des "*formations du tronc commun*" de la formation générale pendant le stage (et de la formation de début de carrière des employés de l'État) – sans toutefois diminuer la durée totale de formation – et d'étendre la possibilité pour les chefs d'administration d'intervenir dans cette formation par le biais des "*formations au choix*". De l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, ces modifications projetées risquent de réduire la valeur de la formation en question ainsi que des examens afférents. Elle traitera le sujet plus en détail dans le cadre de l'examen du texte ci-après.

### **Examen du texte amendé**

En application des nouveaux articles 3 et 10 du projet de règlement grand-ducal amendé sous avis, "*la durée totale des formations du tronc commun s'élève à 60 heures*" et l'examen de fin de formation générale ne porte que sur les quatre matières de ces "*formations du tronc commun*".

Aux termes du nouvel article 4, toutes les matières de la formation générale qui ne font pas partie du tronc commun sont au choix des chefs d'administration.

Or, selon le régime actuellement en vigueur, la formation générale et l'examen afférent se présentent par exemple comme suit pour le groupe de traitement B1 :

- formation de base de 252 heures de cours obligatoires (dont 162 heures en module de contrôle continu des connaissances et 90 heures en module d'examen);
- connaissances spécifiques de 120 heures de cours obligatoires, au choix des administrations;
- ce qui revient à un total de 372 heures.

En application du projet sous avis, les stagiaires du groupe B1 ne devront plus suivre à l'avenir que 60 heures de cours de formations obligatoires sanctionnées par un examen (au lieu des 90 heures actuellement prévues), et le restant du programme de la formation, d'une durée de 312 heures (ce qui correspond à 84% de la durée totale de la formation générale), serait au choix des chefs d'administration.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut suivre l'argument des auteurs du texte, selon lequel le nouveau système permettra aux administrations de garder "*une certaine flexibilité parce qu'elles peuvent, pour chaque stagiaire, déterminer au fur et à mesure les formations au choix et non plus de manière regroupée dans un programme de formation individuelle*". En effet, le programme de la formation générale actuellement prévue n'est pas toujours adapté aux différentes administrations: les agents de toutes les administrations doivent suivre le même programme (sauf exceptions), alors qu'il est évident que certaines formations ne leur seront pas utiles dans le cadre de l'exercice de leurs tâches.

Cela dit, la Chambre met toutefois en garde contre les risques qui peuvent découler du nouveau régime proposé.

D'abord, les vues des chefs d'administration ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs d'une formation générale de haut niveau. Les chefs d'administration sont en effet sous la contrainte de ne pas "*perdre*" de futurs fonctionnaires au cours d'une formation générale exigeante. Le nouveau régime, permettant aux chefs d'administration

d'intervenir beaucoup plus dans le cadre de la détermination de la formation générale, risque ainsi de créer des divergences importantes concernant tant le volume que le degré de difficulté du programme de formation au sein des différentes administrations.

Ensuite, le système projeté est également susceptible de poser problème pour les agents souhaitant changer d'administration. À défaut d'une formation générale de base solide et étendue, il n'est pas exclu que des chefs d'administration aient l'idée d'organiser des examens complémentaires à ceux relatifs au cycle de formation préparatoire organisé par l'INAP, pour vérifier les connaissances spécifiques des candidats.

De plus, concernant les "*formations au choix*", la Chambre fait remarquer qu'il faudra veiller scrupuleusement à ce que la formation générale reste véritablement de "*niveau général*" et que le chef d'administration ne puisse en aucun cas remplacer la formation générale par une formation spécifique, c'est-à-dire "*transférer*" la totalité ou une partie de la formation spéciale vers l'INAP, alors que cette dernière doit être organisée par l'administration elle-même.

Au vu de toutes les remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le nouveau régime proposé risque de dévaloriser la formation générale dispensée à l'INAP, cela au détriment des agents concernés et de la fonction publique en général.

La Chambre relève, comme elle l'avait déjà fait dans son avis précité n° A-2988<sup>-1</sup>, que la réglementation actuellement applicable en la matière présente l'avantage de la clarté et permet ainsi d'éviter tant des abus que des dérapages entraînant des conséquences néfastes pour le niveau de formation des stagiaires.

Afin de maintenir un régime de formation approprié, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de conserver le volume de la "*formation du tronc commun*" sanctionnée par un examen tel qu'il est actuellement en vigueur pour les différents groupes de traitement (c'est-à-dire 90 heures de formation pour les agents du groupe de traitement B1 par exemple) et de diminuer en contrepartie le nombre d'heures des "*formations au choix*" (donc de 312 à 282 pour le groupe B1).

Finalement, et à titre subsidiaire, la Chambre fait encore remarquer que la disposition projetée fixant la durée de la "*formation du tronc commun*" pose problème. En effet, le texte sous avis prévoit que la durée totale de cette formation s'élève à 60 heures pour les quatre matières au programme, chacune de ces matières devant faire l'objet d'une formation d'une durée comprise entre 3 heures et 18 heures. Or, imaginons que, pour l'une des quatre matières, le nombre d'heures de formation soit effectivement fixé à 3: dans ce cas, chacune des trois autres matières devrait faire l'objet d'une formation de 19 heures par exemple ( $60 - 3 = 57 \div 3 = 19$ ) pour atteindre la durée totale de 60 heures, ce qui n'est toutefois pas possible du fait que la durée maximale de chaque formation ne peut s'élever qu'à 18 heures. Pour résoudre ce problème, il faudra adapter la disposition en question en prévoyant que la durée de chaque cours de formation doit être comprise entre 6 heures et 18 heures.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent – qui valent d'ailleurs également, *mutatis mutandis*, pour la formation de début de carrière des employés de l'État – que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de règlement grand-ducal amendé lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 juillet 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF