

A-3228/19-25



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de règlement ministériel fixant les
programmes de la formation générale à l'INAP**

Par dépêche du 30 avril 2019, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé, "*dans les meilleurs délais possibles*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement ministériel spécifié à l'intitulé.

Ledit projet est pris en exécution des articles 3 et 4 du règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 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. Selon ces deux articles, le détail des programmes des "*formations du tronc commun*" et des "*formations au choix*" de la formation générale à l'Institut national d'administration publique (INAP) est en effet adopté par le ministre de la fonction publique (sur la proposition de l'INAP) et publié au Journal officiel.

De prime abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à signaler que le projet sous avis ne contient pas de préambule. Or, si, en application des règles de la légistique formelle, un projet de loi ne doit pas être muni d'un préambule, qui y est ajouté seulement au moment de la signature par le Grand-Duc, il n'en est pas ainsi des projets de règlements et d'arrêtés, qui doivent en effet obligatoirement contenir un préambule dès leur mise sur le chemin des instances.

La Chambre fait ensuite remarquer qu'elle a l'habitude de ne pas s'immiscer dans le choix des différentes matières figurant au programme d'une formation donnée. Elle s'abstient donc de se prononcer à ce sujet pour ce qui est des matières de la formation générale proposées par l'INAP. Le projet de règlement ministériel n'appelle dès lors pas de commentaires spécifiques quant au fond.

Cela dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics profite toutefois de l'occasion pour rappeler certaines observations concernant les récentes refontes en matière de formation pendant le stage des fonctionnaires stagiaires et de formation de début de carrière des

employés en période de stage, observations qu'elle avait déjà présentées, d'une part, dans son avis n° A-2988² du 25 juillet 2018 sur la deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet qui est devenu par la suite le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018, et, d'autre part, dans son avis n° A-3212 du 4 avril 2019 sur le projet de loi n° 7418 portant réforme du stage dans la fonction publique.

Ainsi, la Chambre tient à rappeler d'abord ce qui suit:

"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 règlement grand-ducal prémentionné du 31 octobre 2018 a procédé à l'abaissement de 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 pourtant diminuer la durée totale de formation – et à l'extension de la possibilité pour les chefs d'administration d'intervenir dans cette formation par le biais des "*formations au choix*".

Ainsi, en application des articles 3 et 10 dudit règlement, "*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 matières de ces "*formations du tronc commun*". Aux termes de l'article 4, toutes les matières de la formation générale qui ne font pas partie du tronc commun sont au choix des chefs d'administration ou de leurs délégués.

Dans son prédit avis n° A-2988², la Chambre avait critiqué ces réformes proposées, en estimant qu'elles porteraient atteinte à la valeur des formations dispensées. Elle avait en outre demandé de "*maintenir un régime de formation approprié*".

Le projet de loi n° 7418 prévoit maintenant de réduire la durée totale minimale des formations générale et spéciale pendant le stage, cela en raison de la fixation de la période de stage à deux années et pour permettre de ce fait aux administrations de mieux organiser la formation de leurs stagiaires.

Pour rappel: ledit projet de loi se propose plus précisément d'adapter la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'INAP afin d'y fixer la durée de la formation générale à 60 heures au minimum – ce qui correspond au nombre d'heures de formation du tronc commun actuellement déterminé par le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 – et pour y supprimer les différentes durées minimales de la formation spéciale fixées pour chaque groupe de traitement. Le nombre d'heures de formation spéciale pour tous les fonctionnaires stagiaires s'élèvera dorénavant à 60 au minimum au lieu de 90 pour les groupes de traitement A1 et C1, 100 pour le groupe A2 et 110 pour le groupe B1.

S'y ajoute que la distinction entre "*formation du cycle long*" et "*formation du cycle court*" ainsi que les différentes durées de formation déterminées individuellement pour chaque groupe de traitement seront supprimées dans la loi en question.

En application du régime actuellement en vigueur en matière de formation générale pour le groupe de traitement B1 par exemple, les stagiaires concernés suivent 372 heures de cours de formation, dont 60 heures obligatoires (tronc commun) sanctionnées par un examen et 312 heures au choix des chefs d'administration.

Selon les dispositions prévues par le projet de loi n° 7418, les stagiaires du groupe B1 ne devront toutefois plus suivre que 60 heures de formation obligatoire, le texte ne fournissant plus de précision quant au nombre minimum des heures de formation à fixer par les chefs d'administration, qui pourront donc à l'avenir déterminer librement la durée des "*formations au choix*".

Par ailleurs, les stagiaires du groupe B1 ne devront plus suivre que 60 heures de cours obligatoires de formation spéciale au lieu des 110 heures actuellement prévues par l'article 6 de la loi susvisée du 15 juin 1999.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut comprendre que le nouveau système projeté de la formation pendant le stage soit introduit pour établir une plus grande flexibilité dans l'organisation de la formation et pour permettre aux administrations d'adapter les programmes et la durée des cours à leurs besoins, elle tient cependant encore une fois à mettre en garde contre une dévalorisation de la formation des stagiaires, cela au détriment non seulement des agents concernés, mais également de la fonction publique en général.

La Chambre estime en effet que le système prévu par le projet de loi n° 7418 réduira de façon considérable la valeur de la formation pendant le stage – notamment du fait de la réduction de la durée minimale des formations – et elle tient à rappeler à ce sujet les risques suivants qui peuvent notamment en découler (et qu'elle avait déjà évoqués dans ses avis précités n^{os} A-2988⁻² et A-3212):

- les vues des chefs d'administration ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs d'une formation générale de haut niveau, les chefs d'administration étant en effet sous la contrainte de ne pas "*perdre*" de futurs fonctionnaires au cours d'une formation générale exigeante. Le fait de permettre 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;
- la formation générale risque de ne plus être véritablement de "*niveau général*" (notamment du fait de l'intervention accrue des chefs d'administration), mais de devenir plutôt une formation

- spécifique organisée par l'INAP, alors que la formation spéciale doit être organisée par l'administration elle-même;
- du fait que la durée entière de la formation n'est plus fixée par un texte législatif ou réglementaire, le nouveau régime manque de précision et de clarté, ce qui risque de mener à des abus et à des dérapages pouvant entraîner des conséquences néfastes pour le niveau de formation des stagiaires.

Au vu de tous les commentaires qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande encore une fois et avec insistance de maintenir un régime de formation approprié. À cette fin, elle recommande vivement d'augmenter le volume minimum de la formation générale obligatoire sanctionnée par un examen (tronc commun), de déterminer précisément la durée totale de la formation générale pour les différents groupes de traitement – comme cela est le cas à l'heure actuelle – et de maintenir le volume de la formation spéciale tel qu'il est actuellement prévu par la loi du 15 juin 1999.

Toutes les remarques formulées ci-avant valent d'ailleurs également, mutatis mutandis, pour la formation de début de carrière des employés de l'État.

En tout cas, la Chambre rappelle qu'elle s'oppose catégoriquement à une quelconque dévalorisation de la formation qui est susceptible de porter atteinte à la fonction publique en général et aux agents publics en particulier.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de règlement ministériel lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).

Luxembourg, le 20 mai 2019.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF