HAL
open science

La formation professionnelle, enjeu de la modernisation de la fonction publique

Delphine Espagno-Abadie

To cite this version:

Delphine Espagno-Abadie. La formation professionnelle, enjeu de la modernisation de la fonction publique. AJFP. Actualité juridique Fonctions publiques, 2007. hal-03207239

HAL Id: hal-03207239

https://hal.science/hal-03207239v1

Submitted on 24 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

AJFP

AJFP 2007 p.116

La formation professionnelle, enjeu de la modernisation de la fonction publique

Delphine Espagno, Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse. Membre du Comité d'enquête sur le coût et le rendement du service public (enquête sur la « Formation professionnelle des agents de la fonction publique d'Etat)

L'essentiel

Dans un souci d'adaptation de la fonction publique aux nouveaux enjeux auxquels elle est confrontée - démographie, performance, exigences du droit communautaire - la loi de modernisation du 2 février 2007modifie les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique hospitalière, notamment en consolidant la formation professionnelle des agents publics. Le Parlement y consacre l'existence d'un principe juridique de formation tout au long de la vie - qu'il étend d'ailleurs par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale - et il intègre de nouveaux outils en matière de formation continue des agents publics.

L'organisation de la fonction publique constitue un enjeu essentiel de la réforme de l'Etat, eu égard aux évolutions du modèle étatique et des exigences du service public. L'Assemblée nationale vient d'adopter un projet de loi concernant la modernisation de la fonction publique(1). L'objectif est d'adapter la fonction publique aux nouveaux enjeux auxquels elle est soumise sans pour autant remettre en cause les principes statutaires issus des lois de 1983 et 1984(2).

Les évolutions du droit de la fonction publique ne peuvent être aujourd'hui occultées. Une modernisation de la fonction publique suppose, cependant, une concertation réelle impliquant de multiples acteurs. C'est ainsi que la loi adoptée résulte aussi bien d'un travail important de la part du ministère de la Fonction publique, et notamment de la direction générale de l'administration et de la fonction publique que, concomitamment, d'une large concertation sociale. Ces négociations ont abouti aux signatures, d'une part, le 25 janvier 2006, d'un protocole d'accord sur l'évolution et l'action sociale dans la fonction publique(3), d'autre part, le 21 novembre 2006, d'un protocole propre à la question de la formation professionnelle.

La loi du 2 février 2007(4) vise à améliorer le déroulement des carrières des fonctionnaires par diverses mesures relatives à la mobilité, au cumul d'activités et à la formation professionnelle à laquelle elle consacre son premier chapitre faisant de celle-ci un levier de modernisation de la fonction publique.

La formation tout au long de la vie au coeur de la nouvelle loi

La loi de modernisation de la fonction publique fait une place essentielle à la question de la formation professionnelle. Le domaine spécifique de celle-ci dans le secteur de la fonction publique est soumis, depuis 1971, au même texte législatif et à divers décrets concernant spécifiquement les agents publics(5). Dans le cadre d'une prise en compte nécessaire des évolutions de la fonction publique et de la mise en place de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)(6), le Gouvernement a décidé de procéder à une transposition de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social dans le secteur public(7). En effet, le président de la République s'était engagé, lors de la dernière campagne présidentielle, en faveur d'une reconnaissance d'un droit à la formation des salariés tout au long de la vie. Conformément à cet engagement, des négociations avec les partenaires sociaux ont abouti à la signature d'un accord interprofessionnel, le 20 septembre 2003(8). C'est sur le fondement de cet accord que le Parlement a ensuite adopté la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social, faisant de la formation professionnelle pour

les salariés « une obligation nationale »(9).

Procédant d'une logique similaire, le Gouvernement souhaite désormais élargir le champ d'application de cette obligation à l'ensemble des acteurs du secteur public. Autrement dit, la loi de modernisation transpose le principe de la formation tout au long de la vie aux agents publics. La formation professionnelle devient dès lors un enjeu essentiel pour la fonction publique. L'ensemble du monde du travail devrait donc être soumis à un même principe : l'existence d'une formation professionnelle tout au long de la vie. Cette soumission progressive de la fonction publique à des principes juridiques applicables dans le secteur privé n'est pourtant pas véritablement novatrice en matière de formation professionnelle. L'originalité des nouveaux textes réside donc davantage dans une volonté explicitement affirmée de faire entrer la formation professionnelle des agents des fonctions publiques dans un moule proche de celui du secteur privé que dans la véritable volonté de créer un nouveau cadre juridique spécifique à la fonction publique.

Le droit à la formation tout au long de la vie constitue un enjeu primordial pour l'emploi, notamment au regard des politiques internationale et communautaire d'éducation et d'apprentissage plus particulièrement liées aux processus de Lisbonne et à celui de Bologne(10). Internationalement reconnues par les dispositions de l'Organisation de coopération de développement économiques (OCDE) ainsi que par l'Organisation internationale du Travail (OIT), c'est en droit communautaire que ces notions prennent tout leur sens. L'incidence des dispositions communautaires nécessite donc une prise en compte du droit à la formation tout au long de la vie en droit interne.

Le droit à la formation tout au long de la vie, un objectif des politiques internationales et communautaires

Dans le cadre des organisations internationales spécialisées en matière d'emploi, de travail et de développement, le droit à la formation tout au long de la vie fait partie des nouveaux objectifs fixés par les politiques de l'emploi.

La formation professionnelle, un droit internationalement reconnu

L'Organisation internationale du travail et l'Organisation de coopération et de développement économiques consacrent une part non négligeable de leurs actions à la formation professionnelle. Le droit international reconnaît, notamment dans la constitution de l'OIT, un droit à la formation. De même, l'OCDE fait mention de la formation professionnelle dans plusieurs de ses recommandations et programmes, tandis que la constitution de l'OIT mentionne certains principes fondamentaux ou essentiels. La constitution de l'OIT, quant à elle, énumère des principes fondamentaux en matière de travail, dont la reconnaissance d'un droit fondamental à la formation(11).

Dans une recommandation datant de juin 2004, l'OIT a réaffirmé la nécessité de faire de la formation professionnelle un principe(12). Il est à noter que la Cour de cassation, dans un arrêt récent relatif à l'application du contrat nouvelle embauche, a reconnu l'application directe de la Convention internationale du travail(13). Il s'agit d'une recommandation et non de la convention elle-même, mais l'on est en droit de s'interroger sur l'extension possible de cette jurisprudence aux normes internationales dérivées, un certain nombre d'organismes internationaux considérant, qui plus est, que la formation professionnelle constitue un vecteur de développement. Dans le cadre de l'OCDE, la convention portant création de l'organisation fait mention, dans son article 2, de la formation professionnelle. Sur la base de ces dispositions, l'OCDE a adopté plusieurs recommandations en la matière tandis que plusieurs rapports ont été rédigés sur cette question, y compris en matière de formation professionnelle dans l'emploi public. La question de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie apparaît donc bien comme l'un des objectifs majeurs de l'organisation.

L'effectivité relative, et discutée, du droit international ne permet pas de considérer que ces dispositions et recommandations constituent pour les Etats une obligation juridique. Elles ne sont pas toutefois sans portée symbolique. Et ce d'autant moins que les Etats adhérents à ces textes internationaux sont amenés à prendre en compte, d'un point de vue des politiques publiques, les influences internationales en matière de travail.

Les politiques communautaires en matière de formation tout au long de la vie

Il convient de réserver une place particulière au droit communautaire, place particulière liée à la spécificité de ce droit en tant qu'ordre juridique intégré dans l'ordre interne des Etats membres, cette spécificité entraînant elle-même des conséquences juridiques importantes, notamment par rapport à la question de l'effectivité et de l'applicabilité de ce droit. Les Etats membres sont donc liés par les dispositions communautaires, étant même astreints, est-il nécessaire de le rappeler, à une obligation de transposition des directives communautaires en droit interne.

Les textes communautaires consolidés et révisés, en vigueur après l'adoption du Traité de Nice, mentionnent en plusieurs points les notions de formation et de formation professionnelle. Dans un premier temps, le Traité instituant la Communauté européenne comprend, dans l'article 3 de son préambule, une référence explicite à la formation comme figurant parmi les actions de la Communauté(14). Cependant, le préambule du Traité n'ayant pas vocation, notamment d'un point de vue juridique, à être plus précis, il faut ensuite se reporter au texte même du Traité. La troisième partie du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) et concernant les politiques communes consacre en effet un chapitre 3 à l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse, plus précisément dans son article 150(15).

L'on remarquera aisément que dans aucune partie du traité communautaire, pas plus d'ailleurs que dans les textes internationaux, il n'est fait spécifiquement mention de la formation professionnelle des agents de l'Etat. Cette absence n'est que partiellement étonnante dans la mesure où l'organisation, la formation des agents de la fonction publique des Etats membres restent de la compétence de ces derniers. De plus, la catégorie « agent de l'Etat » ne constitue pas une notion juridique de droit communautaire. Le droit communautaire fait une référence aux notions de salariés, de travailleurs en application de principes issus des traités. Ce silence correspond donc bien à l'esprit des traités communautaires et à l'application des principes économiques liés à la liberté de concurrence, des marchés, ainsi qu'à la libre circulation. Cependant, et on le constate régulièrement, les règles de la concurrence, issues des traités communautaires sont de plus en plus appliquées dans la sphère publique, y compris en matière d'emploi et de marchés publics.

Concernant la formation professionnelle, les travaux de l'Union européenne, et en particulier ceux de la Commission, du Conseil et du Parlement s'intéressent à cette question. Plus spécifiquement, une décision du Conseil a adopté un programme septennal dit « Programme d'éducation et de formation tout au long de la vie 2007-2013 » concernant essentiellement la formation initiale des étudiants, la formation professionnelle des salariés de droit privé.

Mais c'est surtout dans le cadre des travaux du Conseil européen extraordinaire réuni à Lisbonne en mars 2000 que les questions de l'éducation, de l'apprentissage et de la formation professionnelle deviennent une problématique centrale des politiques européennes de l'emploi et du développement économique. Le processus de Bologne a, dès 1999, insisté sur la nécessité d'harmoniser les systèmes d'enseignement supérieur en Europe en plaçant les systèmes nationaux diversifiés dans un cadre commun reposant sur trois cycles de formation, licence, master, doctorat (LMD). Ces deux processus ont pour objectif commun la mise en oeuvre d'une politique commune en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie.

La jurisprudence communautaire fait une application large de la notion de salarié dans laquelle elle englobe l'ensemble des travailleurs. Sont exclus de cette catégorie les agents exerçant des attributions qui, « soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques »(16). Si l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires avait déjà été autorisée, pour certains corps, par la loi du 26 juillet 1991 (17), l'arrêt *Burbaud* du 9 septembre 2003 faisant figure d'arrêt de principe en la matière(18) a encore accentué cette tendance à l'ouverture, bien que sous certaines conditions précisées par la loi de juillet 2005. Cette dernière a donc suivi le raisonnement de la Cour de justice en réservant aux ressortissants nationaux les emplois participant à l'exercice de la puissance publique, et non plus à des corps entiers de la fonction publique. De plus, cette ouverture de la fonction publique a eu pour conséquence la création par voie réglementaire d'une possibilité de détachement de fonctionnaires des Etats membres dans la fonction publique française et réciproquement(19). Concrètement, l'application de ces principes communautaires entraîne un certain nombre d'interrogations quant à la question des équivalences de diplômes permettant l'accès à la fonction publique française. On le voit, le droit de la fonction publique est affecté, même si ce n'est que relativement, par le droit communautaire, notamment en matière de recrutement, du fait de l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants des Etats membres dans les conditions précitées. Les effets sont identiques concernant l'introduction dans la fonction publique de la notion de contrat à

durée indéterminée en raison de la transposition de la directive du 28 juin 1999 sur le travail à durée indéterminée dans la loi de juillet 2005(20). Ces modifications substantielles annoncent clairement la nécessaire évolution du droit de la fonction publique et la prise en compte de nouveaux principes en matière de gestion des ressources humaines.

La formation tout au long de la vie intégrée dans le droit interne

Le droit interne a intégré la notion de formation professionnelle depuis maintenant plusieurs années, non seulement par référence au préambule de la Constitution de 1958(21) mais aussi et surtout dans le cadre d'une adaptation des politiques communautaires en matière d'éducation et de formation.

Différents textes législatifs traitent de la question de la formation, soit d'une manière générale, soit d'une manière plus spécifique à propos des salariés, soit dans le cadre de l'une des trois fonctions publiques. Les textes sont divers, plus ou moins récents, mais le *corpus* législatif est relativement important. De ce point de vue, il faut d'ailleurs noter que le code du travail renferme des dispositions législatives applicables en matière de formation professionnelle(22), y compris dans le cadre de la fonction publique et que les articles de ce code reprennent les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de formation professionnelle.

La loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente(23), modifiée à plusieurs reprises, est la toute première loi de la Ve République à faire de la formation professionnelle permanente une obligation nationale. Il en résulte que, juridiquement, la formation professionnelle doit être organisée par l'administration et les pouvoirs publics. Il s'agit également du premier texte législatif à affirmer d'une part, et sans ambiguïté, la distinction entre formation initiale et formation permanente continue, à définir, d'autre part, la formation permanente continue par référence à la formation initiale en faisant de cette formation une partie intégrante de l'éducation permanente. Si le texte est relatif, pris dans son ensemble, à l'organisation générale de la formation, en revanche son titre 7 contient des dispositions spécifiques aux agents de l'Etat et des collectivités locales, les articles 41 à 46 posant plus spécifiquement les principes relatifs à la formation professionnelle des agents de la fonction publique, et plus important encore, faisant de la formation professionnelle une politique applicable à la fonction publique de l'Etat et des collectivités locales. Enfin et surtout, ces articles font de la formation professionnelle une politique publique applicable à la fonction publique d'Etat et des collectivités locales.

Dans le prolongement des textes législatifs concernant la formation professionnelle, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social(24) renouvelle le cadre légal en la matière. En effet, si ce texte concerne principalement les salariés du secteur privé, il n'en demeure pas moins le nouveau cadre légal de la formation professionnelle en général. Cette loi apporte un certain nombre de modifications aux dispositions du code du travail relatives à la formation professionnelle, sans pour autant accorder une place explicite aux agents de droit public. Elle constitue le premier texte transposant l'idée directrice de l'Union européenne en matière de formation professionnelle et l'idée de la nécessité d'instaurer la formation professionnelle « tout au long de la vie ». La loi dite de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002 avait préalablement créé le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) donnant ainsi un nouveau visage à la formation professionnelle dans le secteur privé(25). C'est la loi du 4 mai 2004, qui reprend les grandes parties de l'accord national interprofessionnel de 2003, qui va désormais constituer le droit commun de la formation professionnelle tout au long de la vie. La loi de modernisation de la fonction publique d'Etat a pour objectif la transposition de ce droit commun de la formation à la fonction publique.

Jusqu'à l'adoption de la loi de modernisation de la fonction publique, le cadre juridique de la formation professionnelle dans la fonction publique était relativement spécifique, le statut général précisant le droit à la formation des agents pour chaque fonction publique.

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires(26) consacre un droit à la formation permanente, voire une obligation à cette formation, déterminée dans le cadre des statuts particuliers(27). En conséquence, l'administration est tenue d'organiser une réelle politique de formation permanente ou continue au profit des agents de la fonction publique, de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Cette organisation est déterminée dans le cadre statutaire de chaque fonction

publique, y compris dans le cadre de statuts particuliers. L'article 34 de la loi du 11 janvier 1984(28), lui-même modifié par l'article 7 de la loi du 26 juillet 2005 portant transposition des directives communautaires en matière de fonction publique, pose l'existence d'un droit au congé de formation professionnelle (art. 34, § 6), ainsi qu'à un congé pour formation syndicale (art. 34, § 7). Il faut enfin relever que l'article 58 de la loi précise que « la justification d'une durée minimale de formation professionnelle au cours de la carrière » peut donner droit à une dérogation à la règle de l'avancement de grade. C'est par décret en Conseil d'Etat que sont fixées les modalités des différents régimes de congé. S'agissant de la fonction publique d'Etat, le décret n° 85-607 modifié relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat en fixe les règles(29). Son article 1er définit l'objectif et le contenu de la formation professionnelle. Il s'agit « 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 également être un instrument de mobilité. Trois types d'actions de formation sont envisageables : actions organisées en faveur de la formation professionnelle par l'administration ou à son initiative pour la formation professionnelle, actions en vue de la préparation des concours, actions choisies par le fonctionnaire en vue de sa formation professionnelle (art. 3).

Le décret organise ensuite chacune des actions de formation en imposant leurs conditions de réalisation. L'administration est, en principe, tenue de mettre en place ces dispositifs dans la mesure où la loi de 1983 fait de cette dernière non seulement un droit, mais aussi une obligation pour les agents. En pratique cependant, on le sait, les fonctionnaires d'Etat suivent peu de jours de formation par an. Le texte institue différentes possibilités pour la mise en oeuvre effective de ces formations professionnelles, les modalités d'organisation dépendant du type d'actions choisies (congé formation, cours par correspondance, cours en présentiel en dehors des heures de service, voire pendant la durée normale du travail). Toutes ces actions sont coordonnées par chaque ministre élaborant un document d'orientation tous les trois ans au moins (art. 20). La coordination de la formation professionnelle est notamment assurée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (art. 21) qui informe régulièrement le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie qui a succédé au conseil national de la formation professionnelle, depuis la publication du décret du 24 février 2005(30).

Le droit à la formation professionnelle des agents de l'Etat devrait connaître de nouveaux développements dans le prolongement des dispositions introduites dans le cadre de la fonction publique territoriale. En effet, la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale(31), notamment sur les questions de formation professionnelle tout au long de la vie, a pour objectif de « transposer » aux fonctionnaires territoriaux et de compléter les dispositions législatives actuelles en matière de formation professionnelle continue, en étendant à la fonction publique les principes posés dans la loi du 4 mai 2004. On a là l'occasion d'introduire dans la pratique administrative en matière de fonction publique davantage de dispositions inspirées du code du travail. Ces évolutions pourront ainsi donner lieu à une adaptation progressive des règles de la formation professionnelle de la fonction publique au droit commun du travail. La particularité de ce dispositif en matière de formation professionnelle des agents publics consiste en une volonté d'opérer un rattachement du droit de la formation professionnelle aussi bien au statut général de la fonction publique qu'au livre IX du code du travail. Cette extension explicite des règles du statut de la fonction publique constitue un choix de parallélisme entre le droit commun du travail et le droit de la fonction publique. Cette volonté fait de l'objectif d'une formation professionnelle tout au long de la vie une nécessité dans la fonction publique. Par conséquent, la loi de modernisation de la fonction publique organise cet objectif en consacrant une mise en place effective de la valorisation des acquis de l'expérience, un droit individuel à la formation.

La formation professionnelle, un levier de modernisation

Dans le cadre d'une adaptation de la fonction publique aux enjeux auxquels elle est confrontée, au premier rang desquels les questions démographiques et les nécessaires évolutions du droit de la fonction publique, le Gouvernement a déposé un projet de loi de modernisation de la fonction publique d'Etat, qui vient d'être adopté par le Parlement(32). Sans revenir sur le cadre statutaire, la loi de modernisation de la fonction publique a pour ambition d'adapter la fonction publique aux mutations conjoncturelles et de procéder, de ce fait, à une véritable modernisation de son organisation.

Cette loi est en grande partie le fruit d'un processus de dialogue social ayant abouti, en janvier 2006, à la signature d'un protocole d'accord signé avec trois organisations syndicales représentatives(33). Le 21 novembre 2006, un nouvel accord-cadre a été adopté rappelant les objectifs de la formation professionnelle tout au long de la vie(34). Ce texte, au-delà de la question de la modernisation de la fonction publique a pour objectif de transposer, dans le

statut des fonctionnaires, les grandes évolutions en matière de formation tout au long de la vie introduites par la loi de 2004 dans le secteur privé. Pour y parvenir, le texte de loi prévoit l'introduction dans la fonction publique d'un principe de formation professionnelle tout au long de la vie(35), de manière à garantir aussi une « employabilité » des agents en consacrant, enfin, une véritable politique de gestion des ressources humaines. En ce sens, la formation professionnelle ou formation tout au long de la vie pourrait devenir un outil de développement et de valorisation des compétences des agents et, par là même, un instrument de modernisation de la fonction publique.

La formation professionnelle, un outil de développement et de valorisation des compétences

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002(36) a introduit dans le droit du travail un nouvel outil par la création du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE)(37). Ce dispositif prendra tout son sens avec la loi du 4 mai 2004 consacrée à la formation professionnelle tout au long de la vie qui sera d'ailleurs intégrée dans le code du travail(38) et dans le code de l'éducation(39). Ces dispositions, applicables dans le droit du code du travail, instaurent un droit individuel à la validation des acquis de l'expérience par « l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification ». La validation des acquis de l'expérience est une mesure qui permet donc à toute personne, quels que soient son âge, son niveau d'études et son statut, de faire valider son expérience professionnelle afin d'obtenir un diplôme, un titre ou un contrat de qualification(40). Elle est également un moyen d'intégration d'un cursus de formation dans l'enseignement supérieur sans qu'il soit nécessaire d'être titulaire du diplôme habituellement requis. La validation des acquis de l'expérience suppose l'inscription de ces diplômes, titres ou contrats de qualification au répertoire national des certifications professionnelles(41).

L'évolution de la fonction publique et l'amélioration des perspectives de carrière passent par une politique de promotion professionnelle et supposent donc une extension des principes acquis en droit du travail au droit de la fonction publique. Dans cet objectif, la loi de modernisation de la fonction publique prévoit, notamment, une valorisation de la carrière des agents de la fonction publique d'Etat(42). Parmi les mesures prévues en ce sens, le texte introduit des dispositifs comparables à ceux qui existent déjà dans le secteur privé en application des lois précédemment citées. Ainsi, le texte prévoit-il une extension aux agents publics du congé pour la validation des acquis de l'expérience, de même que la création d'un droit individuel à la formation. Il applique donc, en l'adaptant, dans le domaine de la formation des agents publics, l'architecture de la formation professionnelle en vigueur dans le secteur privé.

Ce faisant, la loi ouvre un droit à congé aussi bien pour les agents de l'Etat que pour les agents de la fonction publique hospitalière(43). Ainsi, la possibilité pour un agent d'obtenir un congé de validation des acquis de l'expérience est insérée dans l'article 21 de la loi de 1983(44). La mise en place de ce dispositif nécessite en pratique, le plus souvent, pour les agents comme pour les salariés du secteur privé, la réalisation d'un bilan de compétences. En effet, validation des acquis de l'expérience et bilan de compétences sont en pratique étroitement liés. L'objectif visé par la validation des acquis de l'expérience consiste bien à permettre à l'agent concerné de dresser un état de ses compétences afin d'en tirer des orientations, voire des perspectives professionnelles. La demande d'un congé pour validation des acquis de l'expérience nécessite bien, préalablement, la possibilité d'évaluer l'état des dites compétences. Et le bilan de compétence se devait logiquement de figurer, comme pour le secteur privé, dans une loi de modernisation de la fonction publique, plus particulièrement dans le cadre de la transposition du processus de formation professionnelle tout au long de la vie. La loi prévoit donc logiquement la possibilité d'effectuer un tel bilan dans le cadre d'un « droit à congé pour bilan de compétences »(45). Comme c'est déjà le cas dans le cadre de la formation professionnelle tout au long de la vie dans le secteur privé, validation des acquis de l'expérience et bilan de compétences forment un tout. En effet, la démarche de validation nécessite logiquement une réelle interrogation sur les compétences, les aptitudes de l'agent concerné. Or, ces interrogations font l'objet d'un bilan de compétences dont l'objectif est de permettre à l'agent, comme au salarié, d'envisager un nouveau parcours professionnel. Un bilan de compétences assorti d'une validation des acquis de l'expérience permet donc ainsi une « optimisation » de la formation envisagée. De plus, l'introduction de ce dispositif dans la fonction publique peut améliorer, non seulement la situation de l'agent, mais peut également permettre une amélioration des situations de travail dans les services de l'Etat. Ce dispositif « commun » rentre donc bien dans une perspective d'amélioration de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Il reste toutefois nécessaire de préciser les conditions pratiques dans lesquelles ce dispositif peut s'instaurer. Ce sera

vraisemblablement aux décrets d'application de déterminer les conditions d'obtention de ces congés pour validation des acquis de l'expérience et pour bilan de compétences. L'intégration dans le droit de la fonction publique de ces deux nouveaux outils suppose, en effet, l'abrogation de certains décrets actuellement en vigueur, et une refonte de certains textes. Ainsi, le décret de 1985 relatif à la formation professionnelle des agents de l'Etat devra être modifié ainsi que le décret du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière(46). Il est à noter que la loi prévoit l'introduction d'un droit à congé pour validation des acquis de l'expérience ainsi que d'un droit à congé pour bilan de compétences dans la fonction publique hospitalière(47). La loi relative à la fonction publique territoriale modifie également la loi de 1984 relative à la formation des agents territoriaux afin d'intégrer un droit à congé ou à décharge partielle d'activité au profit de l'agent s'engageant dans une procédure de validation des acquis de l'expérience(48). Cette valorisation de l'expérience professionnelle permet une réelle prise en compte des acquis de l'expérience. Le texte organise la possibilité pour l'agent de faire valoir cette expérience dans le cadre du recrutement, et plus particulièrement dans la perspective des concours de la fonction publique, mais aussi en matière de promotion interne. Par conséquent, l'introduction de ces nouvelles possibilités suppose l'adaptation des modalités d'organisation des concours, et donc une modification des dispositions de la loi du 11 janvier 1984 et de celle du 9 janvier 1986(49). Ces modifications significatives devront notamment tenir compte du fait que les acquis de l'expérience seront des critères de sélection susceptibles d'être utilisés dans les concours sur épreuves et dans les concours sur titres ou encore sur titres et travaux. Les modalités d'organisation qui touchent au principe fondateur du recrutement par concours pourraient supposer dans le cas des concours sur épreuves la vérification des qualifications acquises par l'expérience, et donc par l'introduction d'épreuves spécifiques. Dans le cas des concours sur titres, on pourrait considérer que l'expérience professionnelle fait partie du dossier du candidat sélectionné. Ces nouvelles dispositions soulèvent, d'un point de vue strictement juridique, un certain nombre de difficultés, notamment la question délicate du respect du principe du concours, à savoir l'égalité de traitement des candidats. En ce qui concerne l'introduction de l'expérience professionnelle dans le cadre de la promotion interne, elle suppose que les acquis de l'expérience professionnelle soient pris en compte pour l'obtention d'un changement de corps et de grade. Par conséquent, les listes d'aptitudes et les tableaux annuels d'avancement devront tenir compte de la valeur professionnelle des agents et des acquis de l'expérience.

Au-delà de la question de la valorisation des compétences, la loi prévoit également l'introduction dans la fonction publique d'un droit individuel à la formation(50). Le droit individuel à la formation (DIF) constituait une mesure phare de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie. Dans le secteur privé, cette mesure a fait l'objet d'une maturation progressive et a été l'objet de plusieurs rapports successifs préconisant, notamment, la mise en place d'une sorte d'épargne formation(51). A la différence du congé individuel de formation (52), le droit individuel à la formation s'inscrit dans une relation entre l'employeur et le salarié. Il est destiné à favoriser une amélioration de la formation des salariés et de l'accès à la formation tout en maintenant le salarié en poste. Dans le secteur privé, le DIF constitue un socle de droits liés à la formation professionnelle tout au long de la vie. En application de la loi de 2004, le DIF est applicable dans les contrats à durée indéterminée à temps plein, dans certains cas de figure aux contrats de travail à durée déterminée. Pour pouvoir y prétendre, les salariés doivent répondre à une condition d'ancienneté minimale d'un an. La durée du DIF est de 20 heures par an cumulables sur six ans maximum. Dans la loi de modernisation de la fonction publique, l'article 4 prévoit une modification de l'article 22 de la loi du 13 juillet 1983 instituant le principe d'un droit individuel à la formation. Les modalités d'utilisation de ce DIF devraient correspondre à celles instituées dans le droit commun du travail par la loi de 2004. Selon le texte, les agents peuvent, désormais, bénéficier, en fonction de leur temps de travail, annuellement d'un droit individuel à la formation mis en oeuvre à leur initiative en accord avec l'administration. L'organisation et les modalités d'application de ce nouveau droit devraient être fixées par décrets. La principale difficulté d'organisation du DIF consistera, sans doute, à déterminer les conditions dans lesquelles ce droit pourra s'articuler avec le temps de travail. Pourra-t-il être organisé en dehors du temps de travail ? L'article 4 de la loi précise que « les actions de formation suivies au titre du droit individuel à la formation peuvent avoir lieu, en tout ou en partie, en dehors du temps de travail »(53). Le texte ne donne pas davantage de précisions sur l'articulation entre le temps de travail et le DIF. Sera-t-il alors susceptible de donner droit à un système de compensation ? L'agent pourra-t-il cumuler ce droit sur plusieurs années, et être « capitalisé » en cas de changement d'affectation ? Autrement dit, le DIF devra-t-il être exercé dans un cadre strictement annuel, à raison donc de vingt heures par an ? Existe-t-il une possibilité de cumul de ce crédit de formation sur plusieurs années, six ans par exemple, comme il est prévu dans le cadre de la fonction publique territoriale? Dans la fonction publique, comme dans le secteur privé, l'initiative d'utilisation de ce nouveau droit est réservée au fonctionnaire. Toutefois, un certain nombre d'études sur la mise en oeuvre du DIF relèvent que l'initiative est le plus souvent celle de l'employeur plutôt que celle du salarié(54), dans le secteur privé. L'article 4 de la loi

prévoit également que la participation financière de la formation, dans le cadre du DIF, devra être réalisée par l'administration dans laquelle est affecté l'agent demandeur.

In fine, ce même article instaure une période de professionnalisation pour les agents(55). Cette période de professionnalisation a pour but de mettre en place une sécurisation des parcours professionnels et garantir une « employabilité » des agents publics. En d'autres termes, cette période de professionnalisation, qui consiste en la possibilité pour les agents de suivre des actions de formation en alternance, pourrait permettre le maintien ou le retour dans l'emploi sur un poste déterminé d'agents en reconversion professionnelle. Comme le précise le rapport d'information, « les agents pourront changer de corps ou de cadres d'emplois ou bien encore exercer de nouvelles fonctions au sein du même corps ou cadre d'emploi, après avoir bénéficié d'une telle formation »(56). Toutefois, le changement de corps ou de cadre d'emploi est soumis à une condition restrictive qui est la nécessité d'intégrer une même catégorie statutaire. Cette période de professionnalisation devrait être d'une durée maximale de 6 mois et permettre, notamment, à certains agents dont la qualification est insuffisante de commencer une seconde carrière. De plus, la loi de modernisation vise également par le biais de la professionnalisation à introduire un principe plus efficace de mobilité entre les corps de même niveau et de même catégorie. Les modalités d'application de cette nouvelle possibilité devront être déterminées par décrets en Conseil d'Etat. L'objectif est bien ici pour l'administration de mettre en place un dispositif d'optimisation des compétences de ses agents. Comme il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi, les périodes de professionnalisation constitueraient une garantie permettant « d'offrir une seconde carrière à plusieurs milliers d'agents provenant de grandes entreprises publiques, de personnels issus de l'enseignement ou des forces armées »(57). Par conséquent, il faut bien voir dans ces périodes de professionnalisation une possibilité de reconversion de certaines catégories d'agents de la fonction publique.

Développement de la formation professionnelle, reconnaissance des acquis de l'expérience, telles sont les évolutions importantes souhaitées par le Gouvernement désormais adoptées par le Parlement. L'objectif consiste bien en un rapprochement, tant d'un point de vue des objectifs que des moyens, du droit dans le secteur public de celui du secteur privé. En tant que tels, les nouveaux dispositifs introduits par le texte de modernisation constituent bien des instruments de modernisation de la fonction publique d'Etat. Mais au-delà de la modernisation, cette loi pourrait être un moyen de modifier progressivement le visage de la fonction publique.

La formation professionnelle, un instrument d'accompagnement de la LOLF

La formation professionnelle constitue depuis plusieurs années, en France, mais également en Europe un enjeu important des politiques sociales et de l'emploi. A l'origine, la formation professionnelle des adultes était vécue comme un moyen de promotion sociale. Elle ne devient véritablement une politique de l'emploi qu'avec l'adoption de la loi de 1971, même si, comme nous l'avons vu, elle est présentée comme une obligation nationale dès 1946. La particularité de la formation professionnelle est qu'elle n'est le plus souvent abordée, à la fois par les textes qui la régissent, que par les politiques publiques mises en oeuvre, que sous l'angle du secteur privé.

En effet, le secteur public n'est pas directement et spécifiquement concerné par les textes, et jusqu'à maintenant la question de la formation professionnelle dans la fonction publique n'était régie que par quelques dispositions du statut général, et certaines dispositions du code du travail applicables y compris aux agents publics. Pourtant le secteur public est directement concerné par la question de la formation professionnelle, ne serait-ce que parce que l'Etat et les collectivités locales participent à la réalisation de cette politique publique. Depuis la loi de 1971, toute une série de textes a renforcé le dispositif de la formation professionnelle dans le secteur privé, notamment en introduisant le congé de conversion, les crédits de formation, les plans régionaux de formation... La loi du 4 mai 2004, dite loi Fillon, constitue le prolongement et l'aboutissement de ce cheminement législatif.

Au regard de l'évolution du secteur public et plus particulièrement de l'emploi dans le secteur public, la question de la formation professionnelle des agents ne pouvait qu'être tôt ou tard abordée. De plus, le contexte d'évolution de l'action publique(58) depuis l'adoption de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances entraîne des conséquences importantes en matière de gestion des ressources humaines dans l'administration(59). Comme le remarque Y. Chevalier, « si le texte de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 ne dit mot de la gestion des ressources humaines, la logique même de la réforme budgétaire, qu'il s'agisse des dispositions techniques relatives aux dépenses de personnel ou de la dynamique de gestion par la performance qui

en constitue l'esprit, concourt à placer au centre des débats sur la modernisation de la gestion publique »(60). Toutefois, la question de la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique n'est pas simplement née de l'adoption de la LOLF. Comme nous l'avons précédemment souligné, et comme le précise le rapport de J.-A. Bénisti(61), les mutations auxquelles est soumise la fonction publique, tant en ce qui concerne l'évolution démographique que l'influence du droit communautaire, supposent de repenser, pour l'améliorer et l'adapter aux nouvelles exigences, le déroulement des carrières des agents. A ce titre la loi de modernisation constitue un changement important dans le droit de la fonction publique. Le développement de la formation professionnelle auquel est consacré le premier chapitre, l'accroissement de la mobilité des fonctionnaires prévu dans les autres chapitres apparaissent dès lors comme les moyens retenus par le Gouvernement pour procéder à une modernisation de la fonction publique.

L'application de la performance dans la gestion des carrières des fonctionnaires suppose en effet la mise en oeuvre d'une réelle politique de formation. L'objectif d'atteindre le plus haut niveau de performance dans l'administration consacré par la LOLF entraîne l'introduction dans le droit de la fonction publique de nouvelles notions et une nouvelle approche de la gestion du personnel. Ainsi, la LOLF suppose la construction « d'un nouvel équilibre économique et social au sein de la fonction publique pour garantir, par la modernisation de la gestion des ressources humaines, la pérennité du système de la carrière »(62). Or, ce processus de modernisation de la fonction publique suppose en premier lieu de définir les besoins en qualifications et compétences des agents, en deuxième lieu d'identifier précisément les compétences des agents en poste, en troisième lieu de recruter, d'organiser et de former l'ensemble du personnel de l'administration. Comme toute politique publique, cette modernisation entraîne de fait la mise en oeuvre de l'évaluation des personnels. La formation professionnelle constitue donc bien un levier de modernisation et de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

En effet, l'application des dispositifs prévus dans la loi nécessite de procéder à une véritable analyse des besoins à la fois de l'administration en terme de compétences, de métiers et de progression de carrière des agents et des agents eux-mêmes. En ce sens, la gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois et des compétences participe au développement d'une véritable politique de la formation professionnelle des fonctionnaires. La formation professionnelle tout au long de la vie répond à ces objectifs d'optimisation des compétences du personnel de l'administration. Le recrutement des fonctionnaires, en principe, pour toute une vie professionnelle doit entraîner une véritable gestion de leur carrière, de leurs compétences et de leur motivation. Par la formation professionnelle, l'administration peut mettre en place une véritable stratégie d'enrichissement des compétences des agents. Cet enrichissement permettrait aux agents de répondre à la fois aux besoins collectifs de l'administration et aux besoins individuels. Bénéficiant d'une formation professionnelle tout au long de leur vie, soit par la mise en oeuvre du DIF, soit par l'application de la professionnalisation, les agents répondraient plus efficacement aux métiers de la fonction publique. L'ensemble de ces objectifs a d'ailleurs été fixé par le Gouvernement et a été le fruit d'un processus de dialogue social significatif. L'élaboration du Répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME)(63) s'inscrit dans cette politique de modernisation et d'amélioration de la formation des agents de la fonction publique d'Etat. En effet, le RIME est un instrument de la gestion des ressources humaines utile pour la mise en oeuvre de la valorisation des compétences et des qualifications des agents de l'Etat. Il permet d'une part l'identification des emplois, d'autre part il devrait contribuer à une valorisation du travail des agents à la fois par une meilleure connaissance de ces métiers pour le public et par la possibilité qu'il va offrir aux agents eux-mêmes de construire un parcours professionnel interministériel.

L'adoption de la loi de modernisation de la fonction publique suppose également que s'ouvre une réflexion sur la formation des agents de la fonction publique, non seulement des agents en poste mais également des futurs agents. En d'autres termes, l'introduction de la formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie devrait entraîner une redéfinition des besoins en formation de ces agents tant au niveau de la formation initiale que de la formation professionnelle. Les universités et les instituts d'études politiques, dont la préparation aux concours de la fonction publique est la vocation initiale, devraient saisir cette opportunité de modernisation de la fonction publique pour réfléchir à une redéfinition des parcours universitaires à mettre en place pour une meilleure formation initiale et professionnelle tout au long de la vie des agents. Il en va de même des écoles de service public qui participent directement à la formation de ces agents. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, la loi de modernisation de la fonction publique ouvrent des pistes convergentes et importantes d'évolution de la fonction publique.

L'essentiel

La formation professionnelle des fonctionnaires était soumise jusqu'au 2 février 2007 à la loi de 1971 et à différents décrets. La loi de modernisation de la fonction publique transpose le principe de la formation professionnelle tout au long de la vie, issu de la loi du 4 mai 2004, dans le secteur public.

Droit international

La formation professionnelle constitue un droit internationalement reconnu, à la fois dans le cadre des différents statuts et recommandations des organisations internationales spécialisées en matière d'éducation, d'emploi et de développement et dans les textes communautaires. La jurisprudence communautaire contribue en cette matière aussi à l'évolution de la fonction publique française.

Droit interne

La formation professionnelle constitue, en droit français, une obligation juridique, notamment en application de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971. Cette obligation juridique a été récemment réaffirmée par la loi du 4 mai 2004 introduisant le principe d'une formation professionnelle tout au long de la vie des salariés du secteur privé. Concernant les agents de la fonction publique, ce n'est qu'avec la loi de modernisation récemment adoptée qu'est introduit le principe d'une formation professionnelle tout au long de la vie.

Portée

Fruit d'un dialogue social consacré par l'accord de janvier 2006, renouvelé par l'adoption d'un nouvel accord-cadre en novembre 2006, le droit à une formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique contribue à garantir à ces derniers une amélioration de leur carrière. Pour l'administration, le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie vise à garantir une meilleure « employabilité » des agents, et une meilleure gestion des ressources humaines.

Unification

Les évolutions de la fonction publique et l'amélioration des perspectives de carrière des agents supposent l'introduction de nouveaux outils de gestion des carrières, tels que la valorisation des acquis de l'expérience et le droit individuel à la formation. Ces dispositifs sont appliqués désormais dans le secteur public, comme ils le sont dans le secteur privé en application du code du travail.

Compétences

La valorisation des acquis de l'expérience et le bilan de compétences sont deux nouveaux droits que les agents publics pourront faire valoir en application de ce nouveau texte. Les décrets d'application devront préciser les modalités d'exercice de ces droits. Ces nouveaux outils de valorisation des carrières supposent également l'adaptation des modalités de recrutement des agents publics.

DIF

Le droit individuel à la formation (DIF), appliqué dans le secteur privé depuis l'adoption de la loi du 4 mai 2004, constitue une innovation importante pour la fonction publique. Mesure phare de la loi de modernisation, il consacre pour les agents un droit à 20 heures de formation annuelle à leur initiative.

Alternance

La loi de modernisation introduit dans le droit de la fonction publique une période de professionnalisation permettant aux agents de suivre en alternance des actions de formation en vue d'optimiser leurs compétences et de leur assurer une adaptation aux postes qu'ils occupent.

LOLF

La fonction publique est soumise depuis quelques années à un certain nombre de changements et d'évolutions. Le contexte a commencé à changer avec l'adoption de la LOLF.

Les nouveaux outils de gestion et les nouveaux objectifs budgétaires nécessitent une modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Performance

La performance, notion introduite par la LOLF notamment, entraîne une nécessaire prise en compte de la formation des agents. La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences doit faire de la formation professionnelle tout au long de la vie un outil de valorisation des compétences et de promotion des agents.

Mots clés :
DROITS ET GARANTIES DES AGENTS PUBLICS * Formation tout au long de la vie

(1) Loi n° 2007-148 du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique, JO n° 31, 6 févr. 2007, p. 2160.

(2) Le statut général de la fonction publique est fondé sur les lois statutaires adoptées entre 1983 et 1986, qui constituent les quatre titres de ce statut. La loi n° 83-634 du 13 juill. 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires (titre Ier du statut) pose les règles communes aux agents des trois fonctions publiques. Les dispositions relatives à chacune des trois fonctions publiques font l'objet des titres suivants, à savoir la loi n° 84-16 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique de l'Etat (titre II), la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale (titre III) et la loi n° 86-33 du 9 janv. 1986 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique hospitalière (titre IV).

(3) Protocole d'accord du 25 janv. 2006 sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique (V. AJFP 2006. 65).

(4) L'objectif annoncé par le Gouvernement est d'améliorer le déroulement de la carrière des agents publics tout en tenant compte de l'évolution démographique de la fonction publique. V., en ce sens, *Rapport annuel de la fonction publique 2005-2006, faits et chiffres*. En moyenne, 40 % des agents publics partiront à la retraite d'ici 2015.

(5) Décr. n°85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat, JO 19 juin 1985.

(6) Par les circulaires du Premier ministre relatives à la réforme de l'Etat (2 déc. 2002) et celle du ministre de la Fonction publique relative à la gestion prévisionnelle (16 déc. 2002), l'objectif affiché du Gouvernement a été d'améliorer le recrutement des agents de l'Etat et la gestion des ressources humaines. V., sur ce point, Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel 2004-2005*, Doc. fr., sept. 2005 ; Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences*, Juin 2001.

(7) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, JO n° 105, 5 mai 2004.

(8) Accord national interprofessionnel du 20 sept. 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle signé par l'ensemble des organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA) et syndicales (CGT,

CFDT, CGT-FO, CFTC , CFE-CGC) représentatives au niveau national, BO n° 2003-42.

(9) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004, dont l'art. 2 est repris dans le code du travail à l'art. L. 900-1.

(10) En mars 2000, au Conseil européen de Lisbonne, les chefs de gouvernements européens se sont réunis pour mettre en place une coopération visant à « créer l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, permettant une croissance économique durable associée à une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et à une plus forte cohésion sociale ». Après l'adoption de la déclaration de Bologne en juin 1999 et dans le prolongement des objectifs fixés par le processus de Lisbonne, les ministres européens réunis à Prague en 2002 ont fixé à l'espace européen de l'enseignement supérieur l'objectif de répondre aux besoins de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

(11) Constitution de l'OIT , déclaration en annexe : « La Conférence reconnaît l'obligation solennelle pour l'Organisation internationale du Travail de seconder la mise en oeuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser: [...]

* c) pour atteindre ce but, la mise en oeuvre, moyennant garanties adéquates pour tous les intéressés, de possibilités de formation et de moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'oeuvre et de colons [...]

* j) la garantie de chances égales dans le domaine éducatif et professionnel ».

(12) Extraits de la recommandation n°195 de l'OIT: « Reconnaissant que l'éducation et la formation tout au long de la vie contribuent de manière significative à promouvoir les intérêts des individus, des entreprises, de l'économie et de la société dans son ensemble, particulièrement au vu du défi essentiel consistant à parvenir au plein-emploi, à l'élimination de la pauvreté, à l'insertion sociale et à une croissance économique durable dans l'économie mondialisée ;

Appelant les gouvernements, les employeurs et les travailleurs à renouveler leur engagement en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie: les gouvernements investissant et créant les conditions nécessaires pour renforcer l'éducation et la formation à tous les niveaux, les entreprises assurant la formation de leurs salariés, et les individus utilisant les possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie ;

Reconnaissant que l'éducation et la formation tout au long de la vie sont fondamentales et devraient faire partie intégrante et être en harmonie avec des politiques et programmes d'ensemble économiques, fiscaux, sociaux et du marché du travail qui sont importants pour une croissance économique durable, la création d'emplois et le développement social ;

Reconnaissant que de nombreux pays en développement ont besoin d'être soutenus dans la conception, le financement et la mise en oeuvre de politiques appropriées d'éducation et de formation afin de parvenir au développement humain, à une croissance économique créatrice d'emplois et à l'élimination de la pauvreté ;

Reconnaissant que l'éducation et la formation tout au long de la vie sont des facteurs qui contribuent à l'épanouissement personnel et qui facilitent l'accès à la culture et à une citoyenneté active ».

(13) Soc. 29 mars 2006.

(14) « q) une contribution à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des Etats membres. »

(15) « 1. La Communauté met en oeuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des Etats membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle. 2. L 'action de la Communauté vise : - à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelle, - à améliorer la formation professionnelle initiale et la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail, - à faciliter l'accès à la formation professionnelle et à favoriser la mobilité des formateurs et des personnes en formation, et notamment des jeunes [...]. »

(16) Loi n° 2005-843 du 26 juill. 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, JO n° 173, 27 juill. 2005, art. 10. V., aussi en ce sens, CJCE 17 déc. 1980, *Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique*, aff. 149/79, Rec. CJCE 1980. 03881.

(17) Loi n° 91-715 du 26 juill. 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(18) CJCE 9 sept. 2003, *Burbaud*, C-285/01, AJFP 2003-6. 8, note J. Mekhantar ; AJDA 2003. 1911, note F. Melleray ; *ibid.* 1916, interview I. Burbaud; *ibid.* 1743, note S. Gervasoni ; D. 2003. 2851, note Ph. Icard. V. également CE 16 mars 2005, *Ministre de la Santé c/ Burbaud*, n° 268718, AJFP 2005. 187 ; AJDA 2005. 1465, conc. T. Olson.

(19) Décr. n° 2002-759 du 2 mai 2002 relatif à l'accueil en détachement de fonctionnaires d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen autre que la France dans la fonction publique de l'Etat modifiant le décr. n°85-986 du 16 sept. 1985 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'Etat à certaines modalités de cessation définitives de fonctions.

(20) Directive n° 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée indéterminée.

(21) La Constitution de 1958 comprend, dans son préambule, l'art. 13 disposant que la formation professionnelle constitue une garantie à laquelle les adultes doivent avoir accès : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ». Ce texte d'application large n'est pas spécifique à la fonction publique mais a vocation à faire de la formation professionnelle un principe à valeur constitutionnelle.

Dans une décision de 2003, le Conseil constitutionnel a réaffirmé le principe de la reconnaissance de ce droit à la formation professionnelle comme ayant une valeur constitutionnelle. Décis. n° 2003-471 DC, *Loi relative aux assistants d'éducation*, JO 1er-2 mai 2003, p. 7641.

(22) C. trav., Livre IX « De la formation professionnelle continue dans le cadre de la formation professionnelle tout au long de la vie », art. L. 900-1 s.

(23) Loi n° 71-575 du 16 juill. 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, JO 17 juill. 1971.

(24) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, JO n° 105, 5 mai 2004.

(25) Les partenaires sociaux, dans un premier temps, sceptiques à l'égard de ce dispositif, ont dans un second temps signé, le 26 sept. 2003, un accord qualifié d'« historique ». Cet accord a ensuite donné lieu, le 5 déc. 2003, à l'adoption d'un accord national interprofessionnel, rassemblant les précédentes dispositions de sept. 2003 et de juill. 1991.

(26) Loi n°83-634 du 13 juill. 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, JO 14 juill. 1983.

(27) Art. 21 : « Les fonctionnaires ont droit à : - des congés annuels ; - des congés de maladie ; - des congés de maternité et des congés liés aux charges parentales ; - des congés de formation professionnelle ; - des congés pour formation syndicale ». 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 ».

(28) Loi n°84-16 du 11 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, JO 12 janv. 1984.

(29) Décr. n°85-607 du 14 juin 1985modifié relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat, JO 19 juin 1985.

(30) Décr. n° 2005-180 du 24 févr. 2005 relatif au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, JO 26 févr. 2005.

(31) Loi n° 2007-209 du 19 févr. 2007 relative à la fonction publique territoriale, JO 21 févr. 2007.

(32) Ce texte a été récemment adopté : loi n° 2007-148 du 2 févr. 2007 de modernisation de la fonction publique, JO n°31, 6 févr. 2007, p. 2160.

(33) Protocole d'accord du 25 janv. 2006 relatif à l'amélioration des carrières dans la Fonction publique a été signé par le ministre de la Fonction publique et trois organisations syndicales représentatives dans la fonction publique, UNSA, CFDT et CFTC. Les principales dispositions du protocole sont notamment : une restructuration et une amélioration des carrières des catégories A, B, et C, un assouplissement de la promotion interne, une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle pour les concours et pour la promotion interne, l'institution d'un droit individuel à la formation, l'amélioration de la protection sociale des agents non titulaires (V. AJFP 2006. 65).

(34) Le préambule de l'accord-cadre du 21 nov. 2006 reprend les objectifs déjà fixés dans le décret de 1985. Ainsi, il précise que la formation tout au long de la vie a pour objectif de « - permettre aux agents publics d'exercer dans les meilleures conditions d'efficacité les fonctions qui leur sont confiées tout au long de leur carrière, en vue de la satisfaction des besoins des usagers et de la réalisation des missions qui leur incombent ; - contribuer à favoriser le développement professionnel des agents, leur mobilité ainsi que la réalisation de leurs aspirations personnelles ; - créer les conditions d'une égalité effective, entre toutes les catégories d'agents en particulier entre les hommes et les femmes, y compris pour les moins qualifiés, pour l'accès aux différents grades et emplois ». De plus, cet accord-cadre, dans son article 1er, révise la typologie des actions de formation en introduisant, notamment, le bilan de compétences en remplacement du bilan professionnel.

(35) V., en ce sens, loi n°2007-148 du 2 févr. 2007, chap. Ier.

(36) Loi n° 2002-73 du 17 janv. 2002 dite loi de modernisation sociale, JO n°15, 18 janv. 2002, p. 1008.

(37) C'est l'art. 134 de la loi du 17 janv. 2002 qui prévoit en son al. 1er que « les diplômes ou les titres à finalité professionnelle sont obtenus par les voies scolaire et universitaire, par l'apprentissage, par la formation professionnelle continue ou, en tout ou en partie, par la validation des acquis de l'expérience » et qui précise, dans son 2e al., que « la validation des acquis produit les mêmes effets que les autres modes de contrôle des connaissances et aptitudes ».

(38) Le Livre IX, C. trav., « De la formation professionnelle continue dans le cadre de la formation professionnelle tout au long de la vie », en ses art. L. 900-1 s. pose les principes de la formation tout au long de la vie, notamment, pour les salariés du secteur privé. Le titre III, « Des droits individuels et des droits collectifs des salariés en matière de formation », précise les conditions d'exercice du droit à la formation.

(39) Le C. éduc. intègre les dispositions législatives en matière de formation professionnelle, notamment dans l'art. L. 122-7. La formation professionnelle tout au long de la vie constitue un des objectifs du service public de l'éducation. Les personnels de l'Education nationale bénéficient également d'un droit à la formation professionnelle.

(40) Sur la valorisation des acquis de l'expérience, v. Rapport de l'inspection générale des affaires sociales, *Validation des acquis de l'expérience : du droit individuel à l'atout collectif*, rapport présenté par D. Vilchien, T. Audigé, J. Debeaupuis, P. Ségal, Rapport n° 2005 067, juin 2005.

(41) Le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) est une base de données des certifications à finalité professionnelle (titres, diplômes, CQP) reconnues par l'Etat et les partenaires sociaux, classées par domaine d'activité et/ou par niveau. Il est établi et actualisé par la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) qui a succédé à la Commission technique d'homologation des titres et des diplômes, en application de la loi de janv. 2002.

(42) V. en ce sens, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°3134) de modernisation de la fonction publique par M. Jacques-Alain Bénisti, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2006, n° 3173. V. également, art. 1, 2 et 3 de la loi.

(43) Art. 2 et 3 de la loi.

(44) Une démarche similaire est adoptée dans le texte sur la fonction publique territoriale.

(45) L'art. 1er prévoit l'ajout de ce droit à congé pour bilan de compétences à l'art. 21 de la loi de 1983.

(46) Art. 1er du décr. n°85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat et art.

9 du décr. n°90-319 du 5 avr. 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière.

(47) Introduction dans l'art. 34 de la loi du 11 janv. 1984 sur la fonction publique d'Etat, article énumérant les différents types de congés auxquels a droit l'agent de l'Etat, et introduction dans l'art. 41 de la loi du 9 janv. 1986 qui énumère les différents types de congés auxquels a droit le fonctionnaire de la fonction publique hospitalière.

(48) V. en ce sens, l'art. 5 de la loi n° 2007-209 du 19 févr. 2007 relative à la fonction publique territoriale, JO 21 févr. 2007. Cet article modifie le 1er al. de l'art. 5 de la loi n°84-594 du 12 juill. 1984.

(49) Plus spécifiquement devront être modifiés : - l'article 19 de loi du 11 janvier 1984 concernant les modalités de recrutement par concours des agents de la fonction publique d'Etat, - l'article 29 de la loi du 9 janvier 1986 concernant les modalités de recrutement par concours des agents de la fonction publique hospitalière. Ainsi, l'article 5 du projet de loi prévoit que « les concours [...] et les examens professionnels [...] peuvent être organisés sur épreuves, ou consister en une sélection opérée par un jury au vu soit des titres, soit des titres et travaux des candidats ; cette sélection peut être complétée d'épreuves ». Lorsque le concours est organisé sur épreuves, l'une des épreuves « peut consister en la présentation par les candidats des acquis de leur expérience professionnelle en relation avec les fonctions auxquelles les destine le concours ». L'art. 6 du projet complétera l'art. 29 de la loi du 9 janv. 1986 afin d'intégrer les mêmes principes dans la fonction publique hospitalière.

(50) Art. 4 de la loi n° 2007-148 du 2 févr. 2007 modifiant l'art. 22 de la loi n°83-634 du 13 juill. 1983.

(51) La formation professionnelle dans le secteur privé a fait l'objet d'un récent rapport, à la demande du Centre d'observation économique de la CCIP, dans lequel le dispositif du DIF institué par la loi de 2004 est remis en cause. V. en ce sens, P. Cahuc et André Zylberberg, La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive, 10 juill. 2006.

(52) Art. L. 900-3 à 7, C. trav.

(53) Art. 4 de la loi n°2007-148 du 2 févr. 2007 modifiant l'art. 22 de la loi n°83-634 du 13 juill. 1983.

(54) V., notamment, l'étude récente préc. de P. Cahuc et A. Zylberberg.

(55) Art. 4, 2° : « Les fonctionnaires peuvent également bénéficier de périodes de professionnalisation comportant des actions de formation en alternance et leur permettant soit d'exercer de nouvelles fonctions au sein d'un même corps ou cadre d'emplois, soit d'accéder à un autre corps ou cadre d'emplois ».

(56) V. en ce sens, le rapport préc.

(57) Projet de loi de modernisation de la fonction publique précité, exposé des motifs.

(58) Sur l'évolution de la fonction publique, v. D. Jean-Pierre, 1946-2006 : du statut général des fonctionnaires à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, JC Adm. 2006. 1336. 42. F. Melleray, Les réformes

contemporaines de la fonction publique remettent-elles en cause le compromis de 1946 ?, RD publ. 2006. 185. B. Cubertafond, Critique de l'Administration sous emprise libérale, Rev. adm. 2006. 426.

(59) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF. Sur l'application de la LOLF, V., notamment, Y. Chevalier, La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ?, AJDA 2006. 523. R. Hertzog, Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif, AJDA 2006. 531.

(60) Y. Chevalier, *op. cit.*

(61) Note de bas de page 42, *op. cit.*, p. 7-15.

(62) Y. Chevalier, *op. cit.*, p. 527.

(63) Ministère de la Fonction publique, *Répertoire interministériel des métiers de l'Etat*,1re éd., nov. 2006.

Copyright 2021 - Dalloz – Tous droits réservés