



Montreuil, le 8 juin 2018

Madame la députée, Monsieur le député,

Vous allez être amené-e à discuter, au mois de juin, le projet de loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » et, au mois de décembre, le projet de loi de finances 2019. Nos quatre fédérations responsables du champ de la fonction publique territoriale (CGT-FDSP, FO Fonction publique, FA-FPT et UNSA Fonction publique) souhaitent vous alerter sur les conséquences de ces lois pour la fonction publique territoriale et sur la menace que le maintien d'une cotisation plafonnée à 0,9% de la masse salariale des collectivités fait planer sur l'existence même du CNFPT et sur la cohésion de la fonction publique territoriale.

Les besoins de formation des agents de la fonction publique territoriale

Alors que les mutations technologiques s'accroissent, que les métiers se transforment de plus en plus rapidement, il devient nécessaire de se préparer à exercer plusieurs métiers différents ou à rester performant dans des fonctions très évolutives. À moyen terme, l'intelligence artificielle va révolutionner l'ensemble des conditions de production, reconfigurer la place du travail et ses conditions d'exercice. La formation initiale, même lorsqu'elle est de haut niveau, et à fortiori si elle ne l'est pas, ne suffit plus à rester performant durant des décennies. L'actualisation des connaissances, l'ouverture vers de nouvelles qualifications, la perception des changements sociaux provoqués par les technologies d'information et de communication sont aujourd'hui indispensables à la préservation d'une professionnalisation qui fonde la place de chacun au sein d'une structure de travail.

Les agents territoriaux, aujourd'hui, comme l'ensemble des salariés, sont certains d'être confrontés à plusieurs carrières avant d'atteindre la retraite, ils peuvent avoir à rattraper des lacunes de leur scolarité, être confrontés aux nécessités d'une adaptation technique de plus en plus évolutive, ils peuvent aspirer à des responsabilités qu'ils n'imaginaient pas dans leur jeunesse. En outre, certains métiers ou certaines fonctions ne seront pas compatibles avec le recul de l'âge et la difficulté à prendre sa retraite. Nous en concluons logiquement que pour éviter les mobilités subies, il faut ouvrir au maximum les possibilités de mobilités choisies.

Dans une société où les inégalités sont malheureusement trop souvent reproduites compte tenu du manque de moyen mis à disposition de l'éducation nationale, où l'empreinte de la position sociale en fonction de ses origines est encore trop fréquemment discriminante, où les bouleversements technologiques permanents remettent constamment en cause l'utilité sociale des fonctions occupées, la formation professionnelle devrait permettre d'accéder à la liberté d'accès au savoir et à la connaissance, à la liberté de sortir de la condition assignée par le système scolaire, à la liberté d'acquérir de nouvelles qualifications permettant une meilleure reconnaissance et des possibilités d'ascension sociale.

Le statut de la fonction publique devrait, en principe, garantir le droit à la carrière. Or, c'est l'accès et la réussite aux concours internes qui peut assurer un déroulement de carrière satisfaisant. D'où l'importance de la formation professionnelle et, en particulier, de la formation permettant d'accéder à des concours de niveau supérieur au sien. Non seulement des préparations aux concours mais aussi des formations de longue durée permettant d'acquérir des connaissances d'un niveau supérieur. La formation professionnelle continue, conçue comme un droit réel et permanent à des formations qualifiantes et d'ouverture sur les différents savoirs, est le moyen de se construire un parcours professionnel mobile, promotionnel et adapté à ses aspirations et à ses possibilités.

Enfin l'enjeu de la formation professionnelle pour les agents et fonctionnaires territoriaux est d'articuler l'exigence de service public qu'ils doivent assurer aux usagers et la nécessité du respect des principes qui fondent le statut dans notre pays : égalité, indépendance et responsabilité. Les bouleversements permanents que connaît l'organisation territoriale de la République nécessitent des efforts d'adaptation particulièrement difficiles pour les personnels des collectivités territoriales.

On le voit, il faudrait voir beaucoup plus grand pour donner à la formation professionnelle les moyens nécessaires pour qu'elle réponde aux exigences de notre temps. C'est le chemin inverse que prend le gouvernement avec ce projet de loi.

L'avis de nos organisations sur le projet de loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel »

Ce texte bafoue la démocratie sociale : après les avoir appelés à négocier, le gouvernement a décidé de ne pas respecter les conclusions auxquelles étaient parvenus les partenaires sociaux. Il bafoue également la démocratie politique par la place très importante laissée à la voie réglementaire pour cette réforme. Cette situation pose la question de la marge de manœuvre qui sera laissée aux amendements durant les débats parlementaires.

Quoi qu'il en soit, ce texte s'annonce comme un profond bouleversement de la conception même de la formation professionnelle. Ce projet de loi lie ensemble des mesures concernant la formation professionnelle, l'apprentissage et le chômage, car l'apprentissage devient une modalité de formation professionnelle, et non plus de formation initiale sous tutelle de l'Éducation nationale, et la formation professionnelle est elle-même pleinement adossée à la politique publique d'emploi. Il met fin aux deux principaux points positifs de la loi Delors de 1971 : le principe d'un droit à la formation sur le temps de travail et la garantie de sa gratuité. En revanche, son aspect le plus problématique, la mainmise des employeurs sur le droit à la formation, va encore se trouver renforcé par les évolutions que cette nouvelle loi va initier.

On assiste également à une nouvelle régression des aspects émancipateurs de la formation professionnelle : la référence à l'évolution personnelle est supprimée, l'action de formation se définit comme permettant l'atteinte d'un objectif professionnel. Les références à la promotion professionnelle, aux actions de prévention, au perfectionnement des connaissances sont supprimées.

Les droits à la formation sont profondément bouleversés. Ce que nous ne savons pas, à ce stade, c'est : quelle va être la part respective du plan de développement des compétences, qui remplace le plan de formation, et du CPF, aussi bien au niveau des droits concrets que des moyens de financement qui permettront à ces droits de s'exercer ? Les déclarations et projets politiques laissent entendre une place grandissante du CPF, mais rien d'écrit dans le projet ne permet d'en mesurer la réelle portée. Le CPF sera désormais monétarisé, ce que refusaient les partenaires sociaux unanimement. En revanche, contrairement à ce qui est souvent annoncé, les droits acquis par le CPF demeurent réservés au financement de formations « éligibles ». La liberté de formation se voit étroitement bornée par des impératifs d'employabilité.

Lorsque le coût de la formation est supérieur au montant des droits inscrits sur son CPF, le compte peut faire l'objet d'abondements pour financer cette formation, notamment par le titulaire lui-même. Et les actions de formation ne seront plus considérées comme du temps de travail et ne seront plus rémunérées comme telles, sauf pour les formations obligatoires. Le temps de travail passé en formation sera indemnisé. À quel niveau ? La réponse est renvoyée aux décrets d'application. Si la formation se déroule totalement ou partiellement sur le

temps de travail, le salarié devra demander l'accord de l'employeur. Les heures de formation en dehors du temps de travail ne seront plus payées ni indemnisées.

Enfin, le CIF disparaît, et avec lui la possibilité de formations longues pour un salarié en activité. Ces formations longues pourraient subsister à travers un projet de transition professionnelle qui pourrait donner lieu à indemnités, mais qui obligerait le salarié à démissionner de son emploi.

Même si la fonction publique reste, temporairement, à l'écart de ce chambardement, cette nouvelle conception de la formation impactera, tôt ou tard, la fonction publique.

L'impact sur la fonction publique territoriale et sur le CNFPT

Deux paragraphes semblent indiquer que le choix a été fait de ne pas appliquer immédiatement cette réforme à la fonction publique : « Pour la fonction publique, le CPF reste administré par l'article 22 ter de la loi du 13 juillet 1983 » (article 1), et « Ces dispositions ne s'appliquent pas à l'État, aux collectivités locales et à leurs établissements publics à caractère administratif » (article 17).

Pour autant, nous ne nous faisons pas d'illusions. Le DIF est arrivé dans la fonction publique sept ans après avoir concerné les salariés du secteur privé. Il n'a fallu que trois ans pour y transposer le CPF. Depuis plus d'une décennie, l'objectif des pouvoirs publics est de mettre fin aux nombreuses dérogations au droit commun de l'emploi que constitue le statut de la fonction publique. On voit mal comment pourrait subsister un CPF en heures à côté d'un CPF monétarisé dans le secteur privé alors que celui-ci est individualisé et portable d'une entreprise à l'autre. On voit mal comment le CNFPT pourrait rester un organisme collecteur de la cotisation obligatoire alors que les OPCA ne le seront plus.

La question n'est donc pas de savoir si la fonction publique va être impactée par cette loi, mais quand et dans quelles conditions ? C'est ici qu'intervient la question de la cotisation obligatoire.

La réponse actuelle aux besoins de formation des agents territoriaux

La situation de la formation professionnelle des agents territoriaux ne répond pas à leurs besoins, notamment depuis la loi de 2007. Non seulement cette loi a placé l'ensemble des dispositifs de formation sous le contrôle des employeurs, mais elle a limité les moyens du CNFPT pour répondre aux dispositifs que cette loi instaurait. C'est ainsi que les refus de formation pouvaient reposer tout à la fois sur les refus des employeurs et sur une insuffisance de places ouvertes dans les stages, que l'accès aux dispositifs de valorisation des acquis professionnels n'a pas été développé, que les formations de préparation aux concours de la fonction publique se sont vues réduites au fil du temps. Le CNFPT n'assure plus que la moitié des 2,6 journées de formation dispensées en moyenne à chaque agent territorial (52,4 % selon le Jaune 2017 de la formation), le reste étant assuré par les collectivités elles-mêmes (formation interne) et par d'autres organismes de formation. Néanmoins, le CNFPT pouvait développer une offre de formation qui faisait augmenter régulièrement le nombre de ses bénéficiaires.

La baisse de la cotisation maximale obligatoire votée pour la loi de finances de l'année 2016 a mis fin aux réserves de l'établissement sans trop impacter l'offre de formation du CNFPT. Mais en 2017 et 2018, le non-rétablissement du 1% a conduit le CNFPT à sabrer un grand nombre de ses formations. Au bout du compte, les collectivités auront globalement dépensé tout autant pour la formation, mais en achetant davantage de formations privées qu'elles paient plus cher. L'adaptation de l'offre du CNFPT le conduit à proposer des formations sacrifiant, en particulier, les interactions sociales : plus de formations à distance et moins de brassage des publics. Or, ce qui faisait la grande réussite du CNFPT, c'est précisément sa capacité à former les agents de toutes les catégories, mais aussi de faire en sorte qu'ils se rencontrent, forment des réseaux, échangent les meilleures pratiques, construisent le sens de leur action. Cet établissement développe des agents performants et conscients de leurs responsabilités sociales, des agents mobiles, qui transfèrent leur expérience d'une collectivité à l'autre, des agents porteurs d'une certaine universalité de leurs missions et de leurs pratiques d'un bout à l'autre du territoire national. À contrario, la baisse de l'offre de formation du catalogue national produira des injustices renforcées : inégalités entre les grosses et les petites collectivités, car l'offre de formation du CNFPT va se redéployer en formations internalisées dans les plus importantes collectivités, inégalités entre collectivités qui ont les moyens

de s'adresser au secteur privé pour former leurs agents et celles qui ne les ont pas, inégalités entre ceux qui pourront se former grâce à Internet et ceux qui seront peu enclins à le faire.

Le risque est grand que cette dégradation de la qualité de la formation des agents territoriaux ne conduise les collectivités territoriales à vouloir abandonner totalement ce qui fait toute l'originalité et la richesse de cet établissement pour un alignement pur et simple sur le secteur privé. À croire que cette baisse des moyens de l'établissement avait pour objectif de préparer le terrain à cette réforme de grande envergure de la formation professionnelle et à sa transposition dans la fonction publique.

En guise de conclusion

Cette réforme de la formation professionnelle et le vote de la loi de finances 2019 ont, pour nous, partie liée. Vous devez vous opposer à tous les aspects néfastes de cette loi qui vous sera soumise au mois de juin, mais vous devez aussi, lors du vote de la prochaine loi de finances, rétablir au CNFPT des moyens qui lui permettront de répondre, à minima, aux besoins de toutes les collectivités territoriales, quelles qu'en soient leurs caractéristiques.

Nous vous remercions par avance, Madame la députée, Monsieur le député, de toutes les interventions que vous pourrez faire pour préserver au mieux le système de formation de la fonction publique territoriale auquel les personnels de la fonction publique sont très attachés.

Pour la Fédération CGT des Services publics
Baptiste TALBOT



Secrétaire général

Pour FO Fonction publique
Yves KOTTELAT



Secrétaire général

Pour la FA-FPT
Bruno COLLIGNON



Président

Pour l'UNSA
Sylvie MENAGE



Secrétaire de la Fédération UNSA Territoriaux