

LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Rapport présenté par :

Mme Béatrice GILLE

Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

M. Marc ABADIE

Inspecteur général de l'administration
Président de la délégation française
à la commission intergouvernementale au tunnel
sous la Manche

M. Alain BOURNAZEL

Contrôleur général et responsable de la mission
de contrôle « Emploi et formation professionnelle »

M. François BRUN

Inspecteur général des affaires sociales

M. Thomas DEGOS

Administrateur civil au ministère de l'intérieur

Mme Delphine ESPAGNO

Maître de conférences en droit public
à l'institut d'études politiques de Toulouse

M. Gilles FINKELSTEIN

Magistrat à la chambre régionale des comptes
de Poitou-Charentes

M. Christian PARENT

Ingénieur général des ponts et chaussées

M. Pascal PONSART-PONSART

Administrateur civil hors classe
à la direction générale de l'administration
et de la fonction publique

Mme Françoise WAINTROP

Ingénieur de recherche
à l'institut universitaire d'hématologie
à l'hôpital Saint-Louis

Le présent rapport exprime l'opinion des rapporteurs et n'engage pas la responsabilité du Comité.
Celui-ci adoptera ultérieurement des conclusions dans lesquelles il fera connaître sa position et
qui feront l'objet d'un document distinct.

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE MINISTRE

Paris, le 30 NOV. 2005

NRAE : DGAFPCAB

Le ministre de la fonction publique

à

Monsieur le Premier président
de la Cour des comptes
Président du Comité d'enquête

Objet : demande d'enquête sur la formation continue des agents de la fonction publique d'Etat.

Le droit à la formation permanente est inscrit dans le statut général de la formation publique.

L'article 1^{er} du décret du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat dispose que celle-ci « *a pour but de permettre aux intéressés d'exercer les fonctions qui leur sont confiées dans les meilleures conditions d'efficacité, en vue de la satisfaction des usagers. Elle doit contribuer à favoriser la mobilité de ces fonctionnaires et créer les conditions d'une égalité effective pour l'accès aux différents grades et emplois entre les hommes et les femmes.* »

La formation se décline en trois types d'actions : actions organisées par l'administration ou à son initiative en vue de la formation professionnelle des agents, actions en vue de la préparation aux examens et concours administratifs, actions choisies par les fonctionnaires en vue de leur formation professionnelle.

Cependant, les évolutions connues par le secteur public sous la pression des impératifs de modernisation et de qualité de service, par l'effet du double mouvement de déconcentration et de décentralisation sont venues renforcer la nécessité de définir de nouvelles stratégies en matière de formation, qui doit devenir un instrument de gestion des ressources humaines à long terme et traduire, notamment, les exigences posées par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie.

Par ailleurs, la problématique dans laquelle s'insèrent les réflexions sur la formation est aujourd'hui partiellement renouvelée en raison de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui entraîne la nécessité d'y voir plus clair sur l'adaptation des moyens en personnel au regard des objectifs envisagés. Enfin, la perspective des départs massifs à la retraite, les nécessités de la GPEEC qui imposent une répartition plus réfléchie des moyens humains invitent à mesurer les efforts consentis en matière de formation pour éviter que ne se créent des ruptures.

Au regard de ces enjeux le système actuel de formation apparaît cloisonné, peu lisible, complexe et coûteux ; il paraît ne pouvoir répondre que partiellement aux enjeux de gestion des ressources humaines et de recherche de la performance dans les services publics. Sur un plan financier, le bilan 2003 de la formation établi par la DGAFP précise que les dépenses de formation représentent 7,4% de la masse salariale, soit un peu plus de 4 milliards d'euros, tous ministères confondus dont un peu moins de la moitié pour la seule formation continue.

Mais les données aujourd'hui disponibles ne permettent pas de dresser un véritable état des lieux quantitatif et qualitatif de la formation dans la fonction publique, orienté en fonction des préoccupations actuelles et évoquées ci-dessus et qui pourraient servir de données de référence pour la redéfinition des objectifs et des outils de la politique de formation professionnelle.

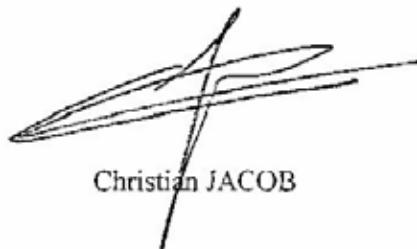
Il conviendra toutefois de prendre en compte le bilan et les propositions contenues dans le rapport remis par le Conseil national de l'évaluation du Commissariat général du Plan en septembre 2003 sur la politique de formation des agents de l'Etat et des hôpitaux dont je vous joins la synthèse.

Il me serait agréable que le Comité mandate une enquête qui pourrait en particulier répondre aux objectifs suivants :

- relire les données disponibles pour tenter de les organiser en fonction d'une typologie véritablement opérationnelle des actions de formation. Cette typologie permettra en particulier d'appréhender la répartition des formations (en fonction de leur sujet et/ou de leur public) selon qu'elles procèdent d'une initiative de l'Administration ou des agents et en fonction de l'« horizon temporel » des objectifs de ces formations (court terme, moyen et long terme).
- évaluer le coût de gestion de la formation, le rapport heures/agents, la répartition par ministère et catégorie de personnel, le retour sur investissement, et les prestataires publics et privé intervenant dans ce champ ;
- identifier avec précision l'impact du cadre budgétaire nouveau imposé par la LOLF sur le pilotage et les circuits de décision et de financement relatifs à la formation (notamment entre échelon central et échelons déconcentrés) ;
- analyser de quelle manière la formation est mise au service d'objectifs de professionnalisation des parcours des agents et de recherche de la performance collective, ainsi que la manière dont est conduit le dialogue social sur ce volet spécifique ;

- vérifier la pertinence opérationnelle des choix de formation, le lien avec la formation initiale et la politique de recrutement, l'adéquation entre recensement des besoins et programmation des actions de formation, mesurer la qualité du pilotage. Ma préoccupation est en effet de prendre la mesure des décalages éventuels entre les moyens humains des services Formation des administrations aujourd'hui et l'évolution de leurs responsabilités dans le sens d'une aide à la définition des projets professionnels des agents à moyen terme ;
- proposer quelques indicateurs simples de suivi annuel des données relatives à la formation professionnelle susceptibles de nourrir des évaluations ultérieures et d'alimenter de façon harmonisée le volet social des rapports annuels d'activité ministériels » en matière de formation.

Des comparaisons pourront être établies avec la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, ainsi qu'avec de grandes entreprises de service.



Christian JACOB

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
---------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE : LA FORMATION CONTINUE N'APPARAÎT TOUJOURS PAS COMME UN ENJEU STRATÉGIQUE.....	5
I. LES DONNÉES : LE CADRE JURIDIQUE ET	
L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT	5
A. LE CADRE JURIDIQUE ASSOCIE REGLEMENTATION ET ACCORDS COLLECTIFS	5
1) Le cadre légal.....	5
2) Le cadre conventionnel.....	7
B. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE FORMATION SONT COMPARATIVEMENT IMPORTANTES.....	8
C. L'AUGMENTATION DES MOYENS CONSACRÉS À LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT OBSERVÉE AU COURS DES 10 DERNIÈRES ANNÉES N'A PAS BÉNÉFICIÉ PRIORITAIREMENT À LA FORMATION CONTINUE	10
D. DES OBJECTIFS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS QUI N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS	13
1) Des limites statistiques liées aux lacunes des systèmes d'information.....	14
2) Des objectifs quantitatifs ambitieux rarement atteints.....	17
3) Des objectifs qualitatifs rarement atteints.....	21
II. DES OBJECTIFS MULTIPLES ET MAL HIÉRARCHISÉS :	
POLITIQUE SOCIALE, OUTIL DE CHANGEMENT,	
OUTIL DE MANAGEMENT	25
A. UNE ÉVOLUTION DU DISCOURS SUR LES FINALITÉS DE LA FORMATION CONTINUE.....	25
B. UNE POLITIQUE DE L'ÉTAT QUI SE CHERCHE ENCORE	28
1) Une politique de transposition des textes et des dispositifs adoptés	
dans le secteur de l'entreprise	28
2) Une politique de formation continue, miroir de la politique ministérielle	
et interministérielle de gestion des ressources humaines	29
C. UNE QUASI ABSENCE D'ÉVALUATION ET DE MESURE DE LA PERFORMANCE	32
1) Des progrès récents.....	32
2) Des pratiques limitées d'évaluation et d'enquête	34
III. UN DIALOGUE SOCIAL RÉEL MAIS INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉ	36

DEUXIÈME PARTIE : L'ENVIRONNEMENT DE LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS DE L'ÉTAT CONNAÎT DES CHANGEMENTS IMPORTANTS	39
I. UNE VISION DIFFÉRENTE DE LA FORMATION : LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	39
A. L'OBJECTIF D'UNE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE	40
B. UNE TRADUCTION DÉJA EN COURS DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE : UNE RELATION DIFFÉRENTE ENTRE LA FORMATION INITIALE DES JEUNES, LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION CONTINUE.....	42
II. L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET LE MONDE UNIVERSITAIRE DES DÉMARCHES DE COMPÉTENCE ET DE PERFORMANCE	43
A. DES CONCEPTS DE COMPÉTENCE PEU À PEU ASSIMILÉS	43
B. DES ENJEUX IMPORTANTS : LA GPEEC ET L'ÉVOLUTION DE LA GRH	44
1) La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) : une démarche bien engagée et des outils déjà disponibles.....	44
2) Les évolutions interministérielles : le RIME, un outil aux usages multiples	45
3) Les évolutions ministérielles : des entrées dans la démarche très variées	46
4) Une évolution de la gestion des ressources humaines	47
C. UNE NOUVELLE LISIBILITÉ DES COMPÉTENCES ET QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES ACQUISES PAR DES DIPLÔMES UNIVERSITAIRES	48
D. DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LA DÉMARCHE COMPÉTENCE ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE	49
III. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES SUR LA FORMATION INITIALE ET LA FORMATION CONTINUE DE L'ÉTAT ...	51
A. LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE PARTIELLEMENT REVISITÉ	51
B. LES ASPECTS QUANTITATIFS : DÉPARTS EN RETRAITE IMPORTANTS ET VIEILLISSEMENT DE LA PYRAMIDE DES ÂGES	52
C. ASPECTS QUALITATIFS : L'ALLONGEMENT DES CARRIÈRES APPELLE UNE NOUVELLE RÉFLEXION SUR LE RÔLE DE LA FORMATION CONTINUE.....	54
IV. UN CADRE NATIONAL INSTITUTIONNEL QUI ÉVOLUE.....	56
A. UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE RELATIF À LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN ÉVOLUTION	56
B. UN ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL : LES CONFÉRENCES ANNUELLES GPRH.....	59
C. UNE OBLIGATION DE MISE EN CONCURRENCE	61
D. L'INCIDENCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS FRANÇAIS.....	63

TROISIÈME PARTIE : LES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES POUR UNE POLITIQUE RÉNOVÉE DE LA FORMATION CONTINUE	65
 DES AGENTS DE L'ÉTAT	65
I. CLARIFIER LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	65
 A. PRÉCISER LES ENJEUX STRATÉGIQUES DES NIVEAUX INTERMINISTÉRIEL ET MINISTÉRIEL.....	65
1) Redéfinir le périmètre de la formation professionnelle.....	66
2) Mieux intégrer la formation continue dans les schémas stratégiques de gestion des ressources humaines	67
3) Développer la recherche sur la formation professionnelle, en y associant les ministères.....	69
4) Réaliser un schéma stratégique ministériel de la formation professionnelle	70
5) Valoriser les acquis de la formation	73
 B. BÂTIR UNE FORMATION PROFESSIONNALISANTE EN LIEN AVEC LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	75
1) Les préalables	75
2) Généraliser la méthode, la démarche et l'écriture en métiers et compétences.....	76
3) Rendre lisibles les parcours professionnels	76
4) Mettre en synergie la formation avec la gestion des carrières	79
5) Des outils pour faire le lien avec la gestion des ressources humaines	82
6) Donner leur place à l'évaluation et à la formation collective pour développer la professionnalisation des services	84
 C. PERMETTRE À CHACUN D'ÊTRE ACTEUR DE SON ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE ET DE SON PROJET DE FORMATION	85
1) Le droit individuel à formation (DIF)	86
2) Validation des acquis de l'expérience et reconnaissance des acquis de l'expérience	89
II. PROFESSIONNALISER LES PROCESSUS : MIEUX PILOTER LA FORMATION CONTINUE.....	94
 A. ÉTABLIR UN PLAN OPÉRATIONNEL DE FORMATION.....	94
 B. CONFRONTER LE PLAN À L'OFFRE DE FORMATION.....	97
 C. REVOIR LE STATUT DU FORMATEUR	99
 D. ÉVALUER LES ACTIONS DE FORMATION	100
 E. METTRE EN PLACE UNE DÉONTOLOGIE DE LA FORMATION CONTINUE.....	102
 F. DÉVELOPPER LA QUALITÉ DU SYSTÈME DE FORMATION CONTINUE.....	103
III. POUR DE VÉRITABLES SYSTÈMES DE PILOTAGE ET D'INFORMATION.....	104
 A. UNE MÉTHODOLOGIE COMMUNE DANS LE CADRE DE LA LOLF.....	105
 B. LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME DE FORMATION CONTINUE	106
 C. UN CHANTIER INTERMINISTÉRIEL DE GRANDE ENVERGURE : LE PROJET INTERMINISTÉRIEL SIRH	108
 D. LES TABLEAUX DE BORD ET LES INDICATEURS	111

CONCLUSION.....	115
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS.....	118
ANNEXES.....	123

INTRODUCTION

Par lettre du 30 novembre 2005, le ministre de la fonction publique a saisi le Premier président de la Cour des comptes, président du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics pour qu'il diligente une enquête sur la formation continue des agents de l'État.

La lettre de mission au Comité d'enquête décline six objectifs :

1. relire les données disponibles pour tenter de les organiser en fonction d'une typologie véritablement opérationnelle des actions de formation ;
2. évaluer le coût de gestion de la formation ;
3. identifier l'impact du cadre budgétaire issu de la LOLF ;
4. analyser la performance collective, la professionnalisation tout autant que les conditions de conduite du dialogue social ;
5. vérifier la pertinence opérationnelle des choix de formation ;
6. enfin proposer quelques indicateurs simples de suivi annuel des données relatives à la formation professionnelle.

Le Premier ministre a ensuite, par arrêté du 7 avril 2006, nommé les membres du présent groupe d'enquête.

Dans ce domaine, l'année 2006 a connu successivement, le 25 janvier 2006, un accord cadre, relatif à l'amélioration des carrières dans la fonction publique, un projet de loi, déposé le 7 juin 2006 à l'Assemblée nationale, relatif à la modernisation de la fonction publique et un accord cadre conclu le 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents publics de l'État.

Ces textes et ces décisions menés parallèlement aux travaux du groupe d'enquête ont conduit les rapporteurs à ajuster au fur et à mesure leurs investigations et leurs réflexions pour en tenir compte.

Avant de préciser les choix méthodologiques qui ont guidé les enquêteurs dans leur mission, il convient de noter que la formation continue s'est véritablement structurée, dans la fonction publique, à partir des années 1970 avec la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. Cette loi, si elle traite prioritairement des salariés et des entreprises, concerne également les agents publics. Il s'agissait, à travers la formation, de concilier l'adaptation des salariés aux évolutions du monde du travail, leur développement personnel et la promotion sociale.

Dans les années 1980, les politiques publiques se sont réorientées vers l'accès à l'emploi. La fonction publique, où cette problématique se pose dans des termes très différents du secteur privé (recrutements fortement corrélés à la politique budgétaire et économique de l'État), s'est orientée vers une meilleure définition des droits et devoirs des agents au regard de la formation continue, définition traduite dans la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires suivie du décret de 1985 sur la formation continue. Les trois accords-cadres de juin 1989, juillet 1992 et février 1996, posent des objectifs qualitatifs mais aussi quantitatifs à la formation continue.

Depuis le début des années 2000, c'est de nouveau le secteur privé qui a repris l'initiative, avec la loi de modernisation sociale et l'accord national interprofessionnel de 2003.

Conformément à la lettre de mission, l'enquête concerne les agents publics de l'État quel que soit leur statut. Cette première formulation a permis de retenir les fonctionnaires titulaires, les agents contractuels et les ouvriers d'État dans le champ de l'enquête. En revanche, les magistrats et les militaires ont été exclus dudit périmètre.

Les précédents travaux d'étude et d'évaluation de la politique de formation continue dans la fonction publique d'État ont déjà mis en lumière les principales caractéristiques de sa mise en œuvre. Néanmoins la réflexion n'est pas close et cela, pour deux raisons différentes : les principales recommandations émises tardent à se traduire dans les faits et l'environnement de la formation connaît de nouvelles évolutions. C'est dans ce contexte que les rapporteurs du comité d'enquête ont mené leurs auditions. Ils ont souhaité tenir le plus grand compte des études déjà disponibles sur la question, et notamment du rapport sur *La politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux*¹, et de ses propositions, tout en s'autorisant à rechercher de nouveaux éléments de réflexion dans les secteurs publics et privés, ainsi que dans le champ européen et international.

¹ Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du Plan, septembre 2003.

L'ensemble des acteurs auditionnés² l'a été sur une problématique unique qui cherchait à cerner les objectifs stratégiques globaux de la formation professionnelle aux différents niveaux de l'administration, à déterminer et préciser le rôle des différents acteurs, administrations, opérateurs, organisations syndicales, et à repérer les modes de décision et de pilotage. Les enquêteurs ont eu une approche très globale de la politique interministérielle et ministérielle de formation continue. Ils ont conscience que beaucoup d'actions sont conduites tous les jours dans les administrations centrales et les services déconcentrés, qui sont de nature à illustrer, enrichir ou nuancer cette vision globalisante.

S'il ressort bien des différents travaux conduits sur la formation que le taux d'accès à la formation continue est plus favorable dans la fonction publique de l'État que dans le secteur privé, la formation continue a néanmoins encore peu de liens avec la carrière des agents publics de l'État, le concours et l'ancienneté demeurant les deux principaux leviers de l'ascension professionnelle.

Le présent rapport vise à démêler les fils du système de formation continue, à repérer les changements majeurs de son environnement. Il tente de tracer quelques pistes supplémentaires d'évolutions, en sus de celles qui viennent d'être décidées dans le cadre de l'accord du 21 novembre 2006 et celles prévues dans le projet de loi relatif à la modernisation de la fonction publique.

² Cf. la liste en annexe 1.

PREMIÈRE PARTIE

LA FORMATION CONTINUE N'APPARAÎT TOUJOURS PAS COMME UN ENJEU STRATÉGIQUE

Au travers des entretiens et du dépouillement des documents recueillis, les rapporteurs ont constaté que l’État consacrait des moyens importants pour la formation professionnelle continue de ses agents, comparativement à ce que fait le secteur des entreprises ; toutefois, la définition des objectifs et l’évaluation de la performance restent insuffisantes au regard des moyens qui lui sont consacrés.

I. LES DONNÉES : LE CADRE JURIDIQUE ET L’EFFORT FINANCIER DE L’ÉTAT

A. LE CADRE JURIDIQUE ASSOCIE RÈGLEMENTATION ET ACCORDS COLLECTIFS

La formation continue des agents de l’État est organisée par un cadre légal et des dispositions d’ordre conventionnel³ visant à lui donner un contenu et des objectifs opérationnels.

1) Le cadre légal

Après la loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 d’orientation et de programme sur la formation professionnelle qui faisait de celle-ci une obligation nationale, la loi du 16 juillet 1971⁴ portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l’éducation permanente, fonde un droit à la formation qui est un droit à la qualification et à la promotion sociale et culturelle. Les entreprises ne sont pas, et de loin, les seules responsables de la mise en œuvre de cette obligation nationale, car, aux termes de l’article L.900-1 du code du travail, « l’État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d’enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises, concourent à l’assurer ».

³ Cf. annexe 3, qui récapitule le cadre légal et conventionnel.

⁴ Codifiée principalement au titre IX du code du travail pour ce qui concerne les agents de l’État et des collectivités locales.

C'est principalement la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente qui institue l'obligation d'une formation continue offerte aux agents de la fonction publique, à tous les niveaux et non plus seulement à celui de la haute fonction publique. Cette loi pose, en effet, les principes du droit à la formation des agents de l'État, principes réaffirmés dans la loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires et dans le décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État (et de ses établissements publics).

Deux autres textes posent des règles similaires pour les autres catégories d'agents de l'État :

- pour les non titulaires, le décret n° 75-205 du 26 mars 1975 modifié pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente aux agents civils non titulaires de l'État et de ses établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial ;
- pour les ouvriers de l'État, le décret n° 81-334 du 7 avril 1981.

Le décret n° 85-607 précité fixe les objectifs assignés à la formation continue, décline celle-ci en trois grands types d'actions et précise l'organisation de la politique de formation professionnelle.

Les objectifs de la formation professionnelle sont, selon les termes de l'article premier du décret précité, de permettre aux fonctionnaires de l'État d'exercer les fonctions qui leur sont confiées dans les meilleures conditions d'efficacité, en vue de la satisfaction des besoins des usagers, de favoriser la mobilité et de créer les conditions d'une égalité effective pour l'accès aux différents grades et emplois entre les hommes et les femmes.

Les textes distinguent la formation initiale de la formation continue

Cette distinction est juridique, elle a trait à la situation du fonctionnaire au regard de sa titularisation.

Les actions de formation initiale ont pour but de préparer à un emploi avant titularisation. Elles concernent :

- des fonctionnaires stagiaires en première titularisation issus d'un concours externe ;
- des fonctionnaires stagiaires en nouvelle titularisation par concours interne ;
- des agents promus au choix ou par voie d'examen professionnel dans un nouveau corps ;
- des agents non titulaires au cours de leur période d'essai.

Les actions de formation continue concernent les agents déjà titularisés dans le corps et regroupent :

- les actions de perfectionnement statutaires, qui sont dispensées aux agents en application des dispositions contenues dans le statut du corps auquel ils appartiennent ;
- les actions de perfectionnement et/ou d'adaptation à de nouvelles fonctions, qui sont destinées à maintenir ou parfaire la qualification professionnelle des agents, mais qui ne sont pas directement liées à un changement de grade ou de corps ;
- les actions de préparation aux concours, qui peuvent être organisées partiellement ou totalement pendant les heures de service ;
- les congés de formation ;
- les bilans professionnels.

2) Le cadre conventionnel

En complément de ce cadre légal, des accords-cadres ont été conclus en 1989, 1992 et 1996, pour préciser ou ajouter un certain nombre de dispositions destinées à assurer le développement de la formation continue. Ces accords devaient être déclinés dans chaque ministère.

Ces accords ont ainsi retenu, à l'instar du principe de participation des employeurs privés à la formation de leurs salariés instituée en 1971, des objectifs de financement de la formation continue pour dégager des moyens. L'accord cadre de 1989 a fixé un objectif de 1,2 % de la masse salariale pour 1990. L'accord de 1992 a fixé un objectif de 2 % en 1992 et 3,2 % en 1994, et l'accord de 1996, de 3,8 % au moins de la masse salariale. D'autre part, les accords de 1989 et de 1992 ont fixé un seuil plancher pour le congé de formation à 0,1 % puis 0,15 % de la masse salariale de chaque ministère ; l'accord de 1996 a fixé cet objectif à 0,20 %.

L'accord du 21 novembre 2006 n'a pas repris la démarche quantitative des accords des années 1990.

Un objectif d'égalité d'accès à la formation a été aussi organisé par ces accords, dès 1989, se traduisant par le droit, pour chaque agent, de bénéficier, sur la durée de l'accord, d'au moins trois jours de formation. L'accord cadre de 1996 prévoyait, en sus, un traitement plus favorable pour les catégories D/C en retenant un objectif de quatre jours.

Enfin, des outils d'accompagnement ont été institués, qui devaient permettre un suivi individuel de la formation : fiche individuelle de formation et entretien annuel de formation.

A. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE FORMATION SONT COMPARATIVEMENT IMPORTANTES

Les trois fonctions publiques¹ ont consacré en 2004 plus de 5 milliards d'euros à la formation de leurs agents, soit plus du 1/5ème de la dépense nationale de formation ; les actions de formation de l'État pour ses agents représentent près de 13 %² de la dépense nationale de formation et plus de 55 % des dépenses des fonctions publiques. C'est dire l'importance qui s'attache au pilotage et à la performance dans l'utilisation de ces moyens.

L'État consacre 3 milliards d'euros à la formation des 2,5 millions d'agents publics, tandis que le secteur privé en affecte 9,5 milliards pour près de 18 millions de salariés ; les moyens mis en œuvre par l'État apparaissent ainsi aussi importants en valeur relative, même s'ils n'ont pas vraiment progressé au cours de la période 1999-2004 (cf. tableau 1).

La dépense de formation de l'État est ainsi estimée, pour 2004, à 7,1 % de la masse salariale dont 3,8 % au titre de la formation initiale et 3,3 % au titre de la formation continue. L'État consacre en moyenne près de 2 150 € par agent et par an à la formation initiale et continue de ses personnels. La dépense moyenne s'élève à environ 990 € par an et par agent en fonction pour la formation continue, et à 17600 € par an pour la formation initiale des nouveaux agents recrutés.

¹ Pour des données statistiques relatives aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, se reporter à l'annexe 3, II, données statistiques.

² Source DARES : Premières synthèses - mars 2006 n° 13.3. Les données relatives aux fonctions publiques ne sont pas dans cette enquête identiques à celles collectées par la DGAFP.

Tableau n° 1 : Dépenses globales de formation (en KM euros)⁷

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution
Fonction publique de l'État	2,9	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,4 %
Fonction publique territoriale	0,97	1,01	1,17	1,28	1,30	1,6	65 %
Fonction publique hospitalière	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	40 %
TOTAL fonctions publiques	4,4	4,5	4,7	4,9	5,0	5,4	22,7 %
Entreprises	8,6	8,9	9,2	9,2	9,3	9,5	10,5 %
Dépenses publiques d'intervention	8,3	8,0	12	8	8	8	- 3,6 %
Ménages	0,8	0,54	0,61	0,64	0,65	1	66,7 %
TOTAL GÉNÉRAL	21,8	21,9	23	23	23	24	10,1 %

Source : Jaune budgétaire - PLF 2007 - DARES

Même si la comparaison est difficile, les dépenses de l'État en faveur de la formation de ses agents sont globalement équivalentes, voire supérieures, à ce que réalise en moyenne le secteur privé. Elles se situent au niveau de celles des grandes entreprises. Pour une dépense globale de formation représentant 2,97 % de la masse salariale⁸, le taux de participation des employeurs privés varie de 1,74% pour les entreprises de moins de 20 salariés à 3,95 % au dessus du seuil de 2000 salariés. La dépense de l'État s'élevait quant à elle, en 2004, à 3,3 % pour l'ensemble des administrations et à 4,2 % pour l'ensemble des ministères autres que celui de l'éducation nationale⁹.

⁷ Le tableau ne récapitule que les dépenses de formation continue, mais s'agissant de la fonction publique de l'État, intègre également les personnels militaires et ceux de la Poste, qui ne sont pas dans le champ de l'enquête formation de la DGAFP. Ces éléments expliquent la différence entre les montants indiqués par la DARES et ceux résultant de l'enquête formation DGAFP.

⁸ Source : Projet de loi de finances pour 2007 – Annexe Formation professionnelle.

⁹ La comparaison entre les taux de participation financière des entreprises et de l'État n'est pas totalement rigoureuse compte tenu des différences de mode de comptabilisation des coûts. L'ordre de grandeur est néanmoins suffisamment précis pour permettre un tel rapprochement.

Il est important de relever que le taux de participation financière des entreprises à la formation de leurs salariés diminue régulièrement depuis 1994 (3,25 %), le sursaut de 2004 ayant été suivi en 2005 par la poursuite de la baisse¹⁰. Cette évolution recouvre toutefois deux phénomènes importants : une hausse tendancielle du taux d'accès à la formation, une baisse de la durée moyenne (et donc du coût) des formations (voir les données à l'annexe statistique n° 4).

C. L'AUGMENTATION DES MOYENS CONSACRÉS À LA FORMATION DES AGENTS DE L'ÉTAT OBSERVÉE AU COURS DES 10 DERNIÈRES ANNÉES N'A PAS BÉNÉFICIÉ PRIORITAIREMENT À LA FORMATION CONTINUE

La dépense publique de formation de l'État couvre deux catégories d'action de formation qu'il convient de bien distinguer, ce qui rend d'ailleurs difficiles les comparaisons avec les autres secteurs de l'économie :

- les dépenses correspondant aux formations initiales, liées notamment au recrutement des agents, qui représentaient 2,17 milliards d'euros en 2004¹¹ ;
- les dépenses de formation continue, qui englobent en général les dépenses de préparation aux concours qui s'apparentent tout autant au poste précédent : 1,89 milliard d'euros en 2004. La formation continue hors promotion interne peut être évaluée à 1,5 milliard d'euros.

Tableau n°2 : Évolution des dépenses de l'État en matière de formation initiale et continue de ses agents (en centaines de milliers d'euros)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolution
FI	1 423	1 396	1 396	1 372	1 482	1 648	1 908	2 160	2 314	2 176	+ 52,9 %
FC	1 549	1 668	1 668	1 724	1 719	1 857	1 909	1 870	1 874	1 889	+ 21,9 %
Total	2 972	3 064	3 064	3 097	3 201	3 505	3 818	4 030	4 188	4 065	+ 36,8 %
% FC	52 %	54 %	54 %	56 %	54 %	53 %	50 %	46 %	45 %	46 %	- 12 points

Source données consolidées établies à partir d'enquêtes de la DGAFP

L'analyse des dépenses de formation depuis 1995 montre que la formation initiale tient une part de plus en plus grande dans les dépenses de formation, ceci alors même qu'il a existé une volonté de rééquilibrer les dépenses entre formation initiale et formation continue. Force est de constater que les faits ne correspondent pas au discours :

¹⁰ Voir BREF n° 235 de novembre 2006- CEREQ : *Vers une ouverture des frontières de la formation continue*.

¹¹ Source : DGAFP.

- la formation initiale qui représentait 48 % des dépenses de formation en 1995 en représente 54 % en 2004 ; en l'absence de données relatives aux années 2005 et 2006, il n'est pas possible d'apprécier si la stabilité apparente des années 2003 et 2004 est durable ou non. Il est vrai que ces dépenses suivent l'évolution du nombre des recrutements. La formation initiale bénéficie très majoritairement aux agents de catégorie A : 70 % des stagiaires de formation initiale environ sont de catégorie A ;
- la formation initiale et continue était, en terme de dépenses par stagiaire, dans un rapport de 1 à 10 en 1995 (c'est-à-dire que l'État dépensait 10 fois plus par stagiaire en formation initiale qu'en formation continue) : en 2004, le rapport est de 1 à 23.

Les crédits affectés à la formation ont augmenté de plus de 30 % au cours des 10 dernières années ; les moyens financiers consacrés à la formation initiale progressent de 50 % et ceux de la politique de formation continue seulement de 13 %. L'arbitrage rendu de fait entre les deux types de formation aura été largement favorable à la formation initiale durant la dernière décennie, en raison de la hausse des recrutements et de la baisse tendancielle des durées des formations continues.

Le prolongement des tendances observées sur les cinq prochaines années conduirait à ce que la formation continue représente moins de 40 % des dépenses de formation, alors même que la durée de vie professionnelle augmente.

L'évolution des formations initiale et continue au cours des dix dernières années connues fait apparaître en effet une seconde ligne de force : alors que l'effort de formation de l'État en direction de ses agents a augmenté, le volume moyen des formations continues régresse. L'examen des données montre que :

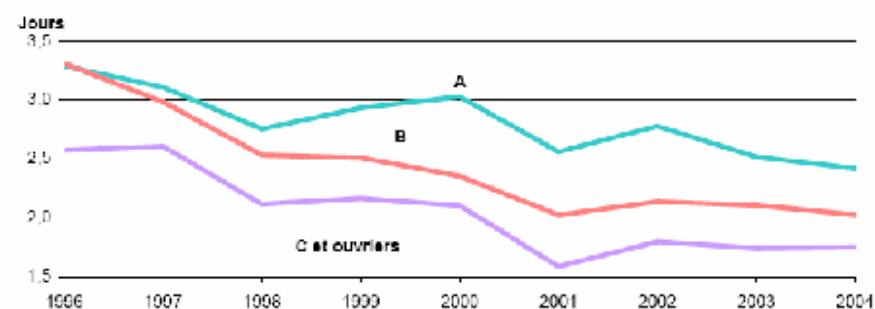
- l'augmentation des temps de formation au cours des dix dernières années, si elle est réelle, reste relativement modeste : + 14 % ;
- mais surtout, il est en décalage avec l'augmentation du nombre moyen de jours/formation qui s'explique par l'augmentation de la durée des formations initiales (de l'ordre de 20 % sur la période considérée) et non par celle des formations continues, qui oscille entre 3,3 et 3,6 jours par an, en recul toutefois régulier jusqu'en 2004, comme l'illustre le graphique ci-dessous ;
- ce sont les ministères hors éducation nationale (EN) qui ont le plus augmenté l'effort de formation initiale (+ 53 % et 20 % pour l'EN) tandis que les temps de formation continue sont en recul, respectivement de 9 % à l'éducation nationale et de 5 % dans les autres départements ministériels.

Tableau n° 3 : Nombre moyen de jours de formation										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Évolutions
Ministères hors éducation nationale										
FI	3,6	3,5	4,2	4,6	5,3	5,6	5,9	6	5,5	+ 53 %
FC	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	4,1	3,6	3,6	3,7	- 5 %
S/Total Ministères	7,6	7,3	8,1	8,5	9,3	9,7	9,5	9,6	9,2	+ 21 %
Éducation nationale										
FI	6,1	5,8	5,3	5,8	5,9	6,6	7,4	7,8	7,3	+ 20 %
FC	3,3	3,3	3	3,1	3,2	3,3	3,6	3,1	3	- 9 %
S/Total EN	9,4	9,1	8,3	8,9	9,1	9,9	11	11	10,3	+ 10 %
Tous ministères										
FI	5,1	4,9	4,9	5,3	5,7	6,2	6,8	7,1	6,6	+ 29 %
FC	3,6	3,5	4,2	3,4	3,5	3,6	3,6	3,3	3,3	- 8 %
Total général	8,7	8,4	8,2	8,7	9,2	9,8	10,4	10,4	9,9	+ 14 %

Source données consolidées établies à partir d'enquêtes de la DGAFP

Cette diminution de la durée des formations continues concerne toutes les catégories d'agents, comme le graphique ci après l'illustre.

Graphique : Durée moyenne de formation continue hors Éducation nationale



DGAPP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : enquête auprès des directions de personnel

Le nombre de stagiaires en formation initiale a peu évolué depuis 1995 (voir tableau n° 1 de l'annexe 3 : données statistiques). Il oscille entre 110 000 et 130 000 stagiaires par an, alors que le nombre de stagiaires en formation continue a connu une progression importante à partir de 1998, passant de 1,7 millions à 2,7 millions. Les crédits de formation continue n'ont pas progressé en conséquence. Le nombre global de journées de formation continue a baissé sur l'ensemble de la période. La dépense a augmenté, mais comme celle-ci est le reflet principalement de l'évolution des rémunérations et des effectifs dans la fonction publique, l'indicateur pertinent est celui du volume de formation dispensée par l'État, qui lui est en baisse d'environ 10 %. Dans le même temps, le volume des formations initiales a augmenté de 42 %. Ces constats témoignent de la priorité de fait accordée à la formation initiale.

Ce constat est confirmé par l'analyse du coût moyen par stagiaire des formations initiales (de 12 580 € en 1995 à 17 617 € en 2004) systématiquement plus fort que le coût moyen par stagiaire en formation continue (de 926 € en 1995 à 748 € en 2004). Ces écarts constants dans le temps résultent, comme l'analyse Danièle Lajoumard dans le rapport sur *Les aspects financiers de la formation continue des agents de l'État*¹², d'une part, de la part « rémunérations des stagiaires » plus importante en formation continue qu'en formation initiale (le barème DGAFP donne un barème plus faible pour les stagiaires en formation initiale qui sont en début de carrière) et, d'autre part, des structures de dépenses de formation différente.

D. DES OBJECTIFS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS QUI N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS

Pour conduire ses travaux, le groupe d'enquêteurs s'est appuyé sur des données chiffrées issues principalement des résultats de l'enquête annuelle de la DGAFP auprès des ministères¹³, ainsi que des données publiées dans le rapport de la fonction publique¹⁴ et de l'Observatoire de l'emploi public. Le rapport précité de Danièle Lajoumard a été largement utilisé par les enquêteurs. Les travaux de l'INSEE et de la DARES ont également été exploités, notamment en ce qui concerne la formation dans le secteur privé, ainsi que ceux d'organismes spécialisés dans les études sur les questions d'emploi et de formation, tels que le CEREQ¹⁵.

De même, les projets annuels de performances (PAP) élaborés par les ministres et les responsables de programme qui présentent la stratégie et les objectifs par mission ont été examinés dans leur volet « formation » ainsi que les bilans sociaux des ministères qui comportent systématiquement un volet formation.

Les dépenses de formation continue couvrent deux catégories de coûts :

- les frais de formation ou pédagogiques stricto sensu (formateurs, supports de formation, frais d'organisation matérielle) ; elles peuvent s'amortir sur un grand nombre de stagiaires ;
- les dépenses de rémunération des stagiaires. Ce dernier poste représente le nombre de jours non travaillés mais il ne s'agit pas en tant que tel d'une dépense pédagogique. Ces frais sont directement proportionnels au nombre et au niveau salarial des personnes en formation, ils sont calculés sur des coûts moyens et ne correspondent pas aux frais réels.

¹² *Évaluation de la formation professionnelle continue : rapport sur les aspects financiers de la formation continue des agents de l'État* ; Danièle Lajoumard, inspecteur général des finances ; janvier 2003 (contribution aux travaux de l'instance du Commissariat général du plan, chargée de l'évaluation de la formation professionnelle continue des agents de l'État).

¹³ La formation des agents de l'État – Résultats, années 1995 à 2004.

¹⁴ Faits et Chiffres, années 2000-2001 à 2005-2006.

¹⁵ Enquête Formation continue 2000 ; CEREQ Bref n°184, mars 2002 sur la formation continue des agents de l'État.

Tableau n° 4 : Dépenses de formation continue rapportées à la masse salariale (en %)

	2001	2002	2003	2004
Tous ministères hors éducation nationale				
Rémunération des stagiaires	2,9	2,6	2,6	2,7
Hors rémunération des stagiaires	1,5	1,6	1,6	1,6
TOTAL hors éducation nationale	4,4	4,2	4,1	4,2
Éducation nationale				
Rémunération des stagiaires	2,5	2,6	2,3	2,3
Hors rémunération des stagiaires	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL éducation nationale	3,0	3,1	2,8	2,8
Tous ministères				
Rémunération des stagiaires	2,6	2,6	2,4	2,4
Hors rémunération des stagiaires	0,9	0,9	0,9	0,9
TOTAL tous ministères	3,5	3,5	3,3	3,3

Source données consolidées établies à partir d'enquêtes de la DGAFP

Entre les deux tiers et les trois quarts des dépenses de formation continue sont en réalité le montant des rémunérations des stagiaires et non un coût pédagogique. Le tableau n° 5 ci-dessus montre l'évolution de ces deux types de dépenses.

Ajoutons enfin que la catégorie « formation continue » agrège les dépenses de préparation aux concours et celle de formation continue stricto sensu. Si l'on cherche à distinguer les deux, on peut noter que les actions de préparation aux concours internes représentent aujourd'hui 20 % des actions de formation continue en 2004, contre 14 % en 2001.

1) Des limites statistiques liées aux lacunes des systèmes d'information

Une analyse générale de la formation continue des agents de l'État à partir des données statistiques disponibles s'est avérée difficile pour cinq raisons.

1. les données fournies par le ministère chargé de l'éducation nationale sont, assez souvent, des estimations. Par ailleurs, les données concernant les personnels administratifs de ce ministère par thèmes de formation n'ont pas été communiquées en 2004. Compte tenu du poids de ce ministère dans l'ensemble des effectifs de la fonction publique, il convient d'examiner à chaque fois que c'est possible (c'est-à-dire quand les données estimées sont disponibles), si les évolutions constatées sur le total sont les mêmes avec ou hors éducation nationale, ceci pour les différents indicateurs d'activité retenus par la DGAEP dans son enquête « formation » ;
2. de nombreux ministères ne parviennent pas à renseigner l'ensemble des données de l'enquête, notamment celles relatives aux nombres d'agents formés, ce qui est paradoxal, s'agissant d'une donnée aussi essentielle ;
3. l'enquête DGAEP ne fournit, hormis le sexe et la catégorie statutaire, qu'un nombre limité d'informations sur le profil des stagiaires. Ainsi, l'âge, l'origine géographique, la date de la dernière formation, le nombre d'agents n'ayant pas suivi de formation depuis un certain délai ne sont pas connus ;
4. le nombre d'agents ayant bénéficié d'une formation n'est collecté que depuis 2001, et tous les ministères ne sont pas encore en mesure de fournir ce chiffre, ce qui peut apparaître étonnant. L'exploitation des données renseignées indique cependant que, hors éducation nationale, 6 agents sur 10 ont suivi au moins une formation en 2004, cette proportion étant plus élevée pour les A et les B que pour la catégorie C et ouvriers ;
5. enfin, sauf organisation spécifique à certaines administrations, le lien entre les données relatives à la formation continue et celles relatives à la gestion des ressources humaines n'est pas assuré, ce qui fait que les relations entre formation continue et mobilité, promotion, compétences, etc. ne peuvent être ni recherchées, ni pilotées. Par exemple, si un objectif de rééquilibrage entre formation initiale et continue était recherché, il faudrait pouvoir construire et suivre annuellement un indicateur pertinent, par ex. : $FC/FI=1$ avec suffisamment de rapidité pour pouvoir corriger d'éventuels écarts excessifs, ce qui ne serait pas possible aujourd'hui.

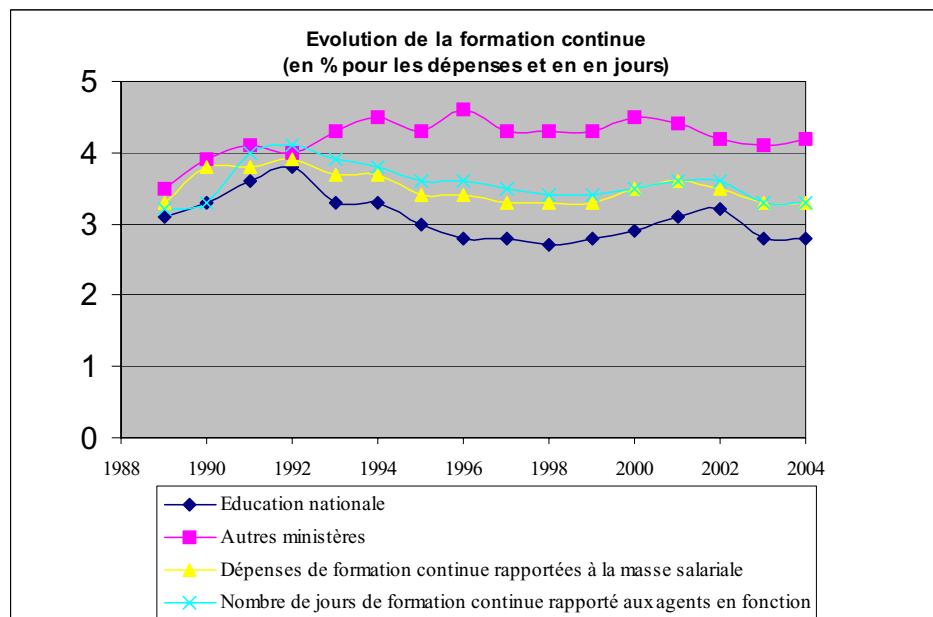
Le dispositif statistique de suivi de la formation professionnelle quant à lui comporte un certain nombre de limites.

Elles tiennent, inévitablement, à des conventions d'enquêtes et de calculs ainsi qu'à la capacité des différentes administrations de pouvoir renseigner de manière pertinente les enquêtes du ministère chargé de la fonction publique, faute pour celles-ci de disposer d'un système d'information toujours adapté à un suivi détaillé de leurs actions de formation et des publics qui en bénéficient. Le champ de l'enquête fonction publique et le mode de comptabilisation des actions par les ministères divergent sur un certain nombre de points, ce qui conduit les administrations à tenir une double comptabilisation, ou à ne pas pouvoir renseigner cette enquête.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible de relever les différentes catégories de difficultés existantes, qui peuvent tenir à la définition des actions de formation et à la mesure des coûts.

➤ La collecte des informations détenues par les administrations suppose un certain nombre de définitions qui conduisent à des approximations :

- la distinction entre formation continue et formation initiale n'est pas toujours clairement assurée, ni le champ couvert exactement par la formation continue faute de référentiel commun aux ministères (ex : réunions, séminaires) ;
- l'enquête ne tient pas compte des actions de formation continue qui ne sont pas suivies pendant le temps de travail, ce qui pose un problème particulier pour le personnel enseignant ou certaines formes de formation, appelées à se développer, comme par exemple les cours par correspondances, l'auto formation ;
- les règles de conversion des unités de temps pour convertir les durées de stage en nombre de jours de formation conduisent à des approximations qui peuvent ne pas être négligeables.



- La mesure des dépenses et des coûts enregistre aussi un certain nombre d'incertitudes statistiques.

Les données correspondants aux dépenses de rémunérations des stagiaires et à la masse salariale des ministères ne proviennent pas directement des ministères mais, pour des raisons d'homogénéité, sont construites à partir des fichiers paye élaborés par l'INSEE au 31 décembre de l'année. La masse salariale des ministères est ainsi calculée à partir du revenu brut moyen de chaque catégorie d'agents.

La connaissance des dépenses hors rémunération des stagiaires (dépenses d'enseignement et de fonctionnement), soit de 25 à 40 % des dépenses selon les administrations, se heurte à une connaissance assez souvent insuffisante par les administrations de la réalité des dépenses exposées au titre des formations initiale et continue, de même que les coûts réels engagés.

Globalement, ces imprécisions n'empêchent pas de procéder à l'analyse des évolutions des indicateurs relatifs aux dépenses et aux volumes des actions de formation.

2) Des objectifs quantitatifs ambitieux rarement atteints

Il ressort des documents d'enquête et des statistiques disponibles que l'État a consacré, en 2004, 4 milliards d'euros à la formation, dont 1,889 milliard pour la formation continue, soit 46 % de la dépense totale (voir tableau n° 2 de l'annexe 3 : données statistiques). Rapportée à la masse salariale des agents de l'État, en 2004, la formation représente 7,1 % des rémunérations, dont 3,3 % pour la seule formation continue, proportion qui était déjà celle observée en 1989.

Un pourcentage de la masse salariale sensiblement inférieur à l'objectif

Les objectifs visés par les accords cadres n'ont pu être atteints, comme l'illustre le tableau n° 3 de l'annexe 3 (données statistiques), d'autant que les moyens, on l'a vu plus haut, ont été plutôt orientés vers la formation initiale.

La dépense de formation continue rapportée à la masse salariale est restée sensiblement en deçà de l'objectif déterminé par l'accord cadre sur la formation professionnelle du 22 février 1996 qui fixait à 3,8 % la part des crédits à consacrer à la formation continue par rapport à la formation continue.

La part de crédits consacrés à la formation continue est même en diminution : la formation continue ces années-là représentait respectivement 49 % et 47 % de la dépense totale avec un rapport à la masse salariale de 3,6 % puis 3,5 %. Il n'est pas possible de savoir aujourd'hui si la tendance actuelle, qui se caractérise depuis 2003 par une stagnation des crédits affectés à la formation continue et de son rapport à la masse salariale, s'est poursuivie en 2005 et 2006.

Le tableau n° 6 relatif aux dépenses de formation continue rapportées à la masse salariale montre une évolution des dépenses de formation continue hors éducation nationale différente, puisque ces dépenses augmentent de 2,9 % par rapport à 2003, alors qu'en incluant les dépenses de l'éducation nationale, elles restent quasiment stables (- 0,8 %). De fait, les dépenses de formation continue hors éducation nationale ont progressé depuis 2002 pour revenir, en 2004, au même niveau que 2001, alors que l'éducation nationale se maintient à un milliard d'euros de dépenses depuis 2003. Cette progression des crédits en valeur absolue ne suffit néanmoins pas pour rattraper le niveau de 2001 par rapport à la masse salariale (4,4 %). Pour mémoire, ce même rapport était de 4,3 % en 1995, soit un rapport supérieur à ceux de 2003 et 2004.

Des durées de formation qui diminuent

L'enquête formation de la DGAFP permet de recueillir des informations sur le nombre de jours de formation et le nombre d'agents ayant participé à des actions de formation.

Comme il est dit plus haut, la DGAFP demande aux ministères le nombre de stagiaires et le nombre d'agents formés. Il est regrettable que cette dernière donnée ne soit pas exploitable compte tenu de l'absence de réponse de la part de quelques ministères.

Le nombre de jours de formation rapportés aux nombres d'agents en fonction (nombres issus du fichier de paie au 31 décembre de l'année considérée, source INSEE) permet de calculer un nombre moyen de jours de formation par agent.

L'examen des données fait apparaître une réduction globale de 8 % du nombre de jours de formation entre 2001 et 2004, alors que le nombre de stagiaires est quasi identique en 2001 et 2004. Cette situation se traduit par une réduction du nombre jours de formation par agents de 3,6 à 3,3 sur la période (cf. le tableau n° 5 de l'annexe 3 : données statistiques).

Même si le nombre de stagiaires augmente en 2004 à l'éducation nationale (+ 10 %), le nombre de jours de formation continue par agent est moindre. Dans les autres ministères, le nombre de stagiaires augmente également ainsi que le nombre de jours, autorisant une légère croissance du nombre de jours par agent (3,7 au lieu de 3,6). Pour autant, si l'on compare la part de l'éducation nationale à l'ensemble que forment tous les autres ministères, on peut constater que le nombre de stagiaires à l'éducation nationale représente 40 % du total, alors que le nombre de jours de formation à l'éducation nationale en représente 53 %.

Des différences importantes entre ministères¹⁶

Alors que les budgets formation sont disponibles par ministères, il n'existe pas de répartition des dépenses GRH et formation par missions – au sens LOLF du terme- ou encore de document de politique transversale (au sens LOLF du terme). Il n'est donc pas possible de mesurer, par exemple, la manière dont l'État s'assure du développement et de l'actualisation des compétences des agents qui ont la charge de conduire ces politiques, et notamment celles qui sont jugées prioritaires. Il s'agit là d'une lacune importante du dispositif d'évaluation de l'impact de la formation continue.

Le principal « consommateur » des 2 milliards d'euros de dépenses de formation continue est le ministère chargé de l'éducation (un milliard d'euros - soit 53 % de la dépense totale) en raison notamment de l'importance des effectifs qu'il couvre. Viennent ensuite, par ordre financier décroissant, le ministère chargé des finances (0,255 milliard d'euros), le ministère chargé de l'intérieur (0,228 milliard d'euros) et le ministère chargé de l'équipement (y compris aviation civile et tourisme) avec 0,128 milliard d'euros.

Il est intéressant de croiser les dépenses de formation de chaque ministère avec le nombre de stagiaires en formation (un même agent est compté autant de fois qu'il a suivi une formation). Le tableau n° 4 de l'annexe 3 (données statistiques) calcule ce ratio pour les années 2003 et 2004.

Le même tableau montre une dépense moyenne de 803 € par stagiaire en 2003 et de 748 € en 2004. Cette moyenne recouvre de larges disparités entre départements ministériels. Six ministères sont en dessous de cette moyenne générale en 2003 et cinq en 2004 (sur 17 départements ministériels). Les cinq ministères qui consacrent le moins de crédits par stagiaire sont les mêmes en 2003 et 2004 : équipement (hors tourisme et aviation civile), intérieur, MINEFI, outre-mer et justice. Il en de même s'agissant des trois ministères qui ont le plus de crédits par stagiaire : services du Premier ministre, affaires étrangères et aviation civile. Le ministère chargé de l'équipement (hors tourisme et aviation civile) est le plus économique (400 € en 2004). À l'opposé, les services du Premier ministre disposent de 2 700 € par stagiaire. Le ministère chargé de l'éducation nationale consacrait 1100 € par stagiaire en 2003 et 990 € en 2004, dépense moyenne plus forte que la moyenne des autres ministères.

Il convient néanmoins de préciser que le coût par stagiaire n'est pas en tant que tel un critère de performance.

Les données disponibles ne permettent pas de réaliser le même exercice avec les agents formés (un agent est compté une fois même s'il a suivi plusieurs formations). De même, il n'est pas possible de ventiler les dépenses selon les catégories statutaires, ce qui permettrait d'appréhender plus finement les crédits consacrés à une catégorie.

¹⁶ En toute rigueur, les comparaisons entre administrations sont difficiles à faire du fait que les structures de corps peuvent être assez dissemblables, quand, par exemple, le poids des effectifs des corps A et des corps C est très différent car les taux d'accès de ces deux catégories sont très différents, rendant l'interprétation des différences observables dans les moyennes générales assez fragile.

Enfin, il apparaît qu'il n'est pas possible de croiser le nombre d'agents en fonction dans un ministère avec la dépense correspondante du même ministère. En effet, ces deux données ne sont pas homogènes en terme statistique. Alors que les effectifs en fonction se limitent aux agents du ministère (hors EPA), les stagiaires couvrent, au moins pour certains ministères tels que l'agriculture, la culture, un champ incluant les EPA et donc les dépenses correspondantes. Cette différence de champ rend inexploitable la donnée : ainsi le ministère de l'agriculture comptabilise 45 000 stagiaires en formation et 38 000 agents en fonction, ce qui signifierait que tous les agents vont au moins une fois en formation. Il en est de même pour le ministère en charge de la culture qui comptabilise 28 000 stagiaires pour moins de 14 000 agents en fonction, soit chaque agent irait au moins deux fois en formation par an.

Les données DGAFP font également apparaître des actions interministérielles de formation continue. Certaines sont des actions interministérielles par nature organisées par les différents ministériels, d'autres sont des actions interministérielles organisées à l'intention d'une pluralité de départements ministériels par trois ministères :

- le ministère de la fonction publique ;
- le réseau des délégués interdépartementaux à la formation (DIF) qui relève du ministère chargé de l'intérieur ;
- le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Au niveau central, jusqu'en 2005, la DGAFP a organisé des actions de formation interministérielles, à l'intention principalement des cadres des administrations centrales et des services déconcentrés. Désormais, ces formations sont organisées par l'ENA en partenariat avec la DGAFP. Le cahier des charges des formations est décidé en commun pour une année donnée. Ces formations qui viennent en complément des formations déjà engagées par les administrations à destination de leur encadrement supérieur portent sur des thématiques relatives à la gestion des ressources humaines et la modernisation de l'État. Par ailleurs, des séminaires spécifiques sont régulièrement organisés pour les directeurs d'administration centrale nouvellement nommés et les sous-directeurs et chef de service des administrations centrales nommés pour la première fois sur un emploi fonctionnel.

La DGAFP consacre aussi des moyens financiers à la réalisation d'actions de formation au niveau déconcentré. Chaque année, la DGAFP adresse au réseau des DIF, en liaison avec le ministère de l'intérieur, une circulaire définissant ses priorités en matière de formation interministérielles. 1,8 million d'euros étaient affectés à ces actions en 2004 pour 39 000 journées stagiaires et 2 millions en 2006. Les IRA sont également associés à ces formations interministérielles déconcentrées. Ils ont reçu 500 000 € en 2004 et 2006 pour 22 600 journées stagiaires. Les priorités restent dans la logique de l'effort de formation qui doit accompagner les mesures de modernisation de l'État.

La DGAEP conclut également des conventions avec divers opérateurs nationaux tels que l’Institut de formation de l’environnement (IFORE) pour des formations au développement durable, ainsi qu’avec les instituts et centres de préparation à l’administration générale (IPAG et CPAG) à raison de 350 000 € chaque année environ pour organiser la préparation de concours internes pour les agents de l’État.

3) Des objectifs qualitatifs rarement atteints

Les accords cadres avaient fixé des objectifs d’égalité d’accès à la formation, entre les hommes et les femmes, et des objectifs de taux d’accès à la formation variables selon les catégories.

➤ ***Des disparités selon le genre***

Le taux d'accès des femmes à la formation continue est encore moindre que celui de leurs collègues masculins : alors qu'elles bénéficiaient de 3,7 jours de formation en 2002, elles ne bénéficient plus que de 3,1 jours en 2004, alors que les hommes ont bénéficié d'un nombre de jours de formation stables sur la période (3,5 jours). Les femmes des catégories C et ouvriers sont celles qui ont le nombre de jours de formation le plus faible (2,2 jours en 2004). L'égalité d'accès entre les hommes et les femmes fait l'objet d'une attention particulière dans les statistiques sans qu'en revanche les difficultés constatées soient analysées.

➤ ***Des disparités selon les catégories***

Le bilan de la formation¹⁷ fait ressortir que, hors éducation nationale, la durée moyenne d'une action de formation (nombre de jours de formation rapporté au nombre de stagiaires) passe de 2,5 jours à 2,4 jours pour les agents de catégorie A et de 2,1 à 2 jours pour les agents de catégorie B. Pour un agent de catégorie C ou ouvrier, la durée semble se stabiliser à 1,8 jour par stage. Les autres données recueillies dans l'enquête formation permettent de croiser le nombre de jours de formation rapportés aux effectifs en fonction, ceci par catégorie statutaire et par sexe (cf. tableau n° 6 de l'annexe 3 : données statistiques).

Hors éducation nationale, l'effort de formation continue (y compris les congés de formation et les bilans professionnels) progresse légèrement : le nombre de jours de formation passe de 3,5 jours en 2003 à 3,7 jours en 2004. Cette hausse du nombre de jours de formation continue par agent profite surtout aux agents de catégorie A et B : un agent de catégorie A suit en moyenne 4,8 jours de formation en 2004 pour 4,4 jours en 2003 ; un agent de catégorie B suit 4,4 jours de formation en 2004 contre 3,9 jours en 2003. Pour autant, les agents de catégorie C et ouvriers voient également légèrement augmenter le nombre de jours de formation en 2004 (3,2 jours contre 3 en 2003).

¹⁷ Cf. RésulStats 2004.

Si l'on examine ces données depuis l'année 2002, on constate que la situation a, en fait, peu évolué pour ce qui concerne les ministères hors éducation nationale, à l'exception de la catégorie B qui passe de 4 jours de formation en 2002 à 4,4 jours en 2004. Si l'on considère l'ensemble des ministères, il y a même une baisse : 3,6 jours en 2002 et 3,3 jours en 2004.

L'accord cadre du 22 février 1996 prévoyait que chaque agent de catégorie A et B devait bénéficier de 5 jours de formation sur la durée de l'accord (3 ans) et 6 jours pour les agents de catégorie C. Les données disponibles ne permettent pas de vérifier complètement si l'objectif est atteint dès lors que la donnée « agent formé » n'est pas suivie au niveau individuel. L'administration ne s'est pas mise en situation de vérifier si ses objectifs avaient été atteints. Sous ces réserves, ces objectifs ne sont vraisemblablement pas atteints, notamment pour les agents de la catégorie C.

De ce fait, en l'absence de données stabilisées sur le nombre d'agents formés, la DGAFP s'est livrée à une estimation de laquelle il ressort que 6 agents sur 10 ont suivi une formation en 2004 (hors éducation nationale). Parmi eux, 54 % sont des agents de catégorie C ou ouvriers. Pourtant, ils ont le plus faible taux d'accès aux formations : seuls 55 % des agents de catégorie C sont partis en formation en 2004, pour près de 75 % des agents de catégorie A et B.

La donnée « agents formés » est demandée dans l'enquête formation depuis 2001. Mais, la DGAFP n'a été en mesure de produire une estimation qu'en 2004 (cf. tableau n° 7 de l'annexe 3 : données statistiques), faute de réponses suffisantes de l'ensemble des ministères à cet item (le ministère de l'éducation nationale et le ministère chargé du travail n'ont pas répondu à cet item en 2004). Les données sont également sujettes à caution s'agissant du ministère des affaires étrangères pour lequel il y a identité entre le nombre de stagiaires et le nombre d'agents formés. Sous ces réserves, globalement le nombre d'agents formés représente 38 % du nombre de stagiaires (33 % pour les agents de catégorie A et ceux de catégorie B ; 42 % pour les agents de catégorie C), ce qui confirme, sous un autre angle, que les agents de catégorie A et B vont plus souvent en formation que les agents de catégorie C.

➤ *Des disparités selon la finalité de la formation*

Ces dernières années, tout spécialement depuis les circulaires du Premier ministre du 2 décembre 2002 et du ministre chargé de la fonction publique du 16 décembre 2002, le rôle que peut jouer la formation continue dans la démarche de GPEEC a été mis en avant. Pour autant, les données générales dont le comité a disposé ne permettent pas d'apprécier la manière dont l'État a mobilisé la formation continue dans la logique de développement des compétences des agents, même si certains ministères ont avancé en ce domaine.

En 2004, les actions de perfectionnement et d'adaptation à l'emploi représentent, en nombre de jours, 70 % des actions de formation continue (75 % hors éducation nationale)¹⁸. Les actions de préparation aux concours en représentent 18 % (20 % hors éducation nationale) et 12 % pour le congé de formation. Le bilan professionnel représente un nombre très marginal de jours avec 931 jours (pour 392 stagiaires).

Hors éducation nationale, en 2004, les préparations aux concours représentent 20 % du volume de formation continue. Elles sont destinées à faciliter la promotion professionnelle des agents par la voie interne. Les agents de catégorie C représentent fort logiquement la catégorie la plus importante, avec 73,1 % des stagiaires préparant des concours, contre 19,3 % de stagiaires de catégorie B et 7,6 % en catégorie A. Une partie des agents de catégorie C et B sont rentrés dans la fonction publique en étant surdiplômés (42 % des recrutés externes, internes, uniques et par le 3^{ème} concours sont surdiplômés). Ils cherchent à progresser dans leur carrière grâce aux concours internes et participent nombreux aux préparations à des concours. Par ailleurs, l'attractivité des préparations aux concours dépend également du nombre de postes offerts. Ainsi, au ministère de la défense, l'ensemble des catégories bénéficie de plus de préparations aux concours qu'en 2003. Cette progression peut être due pour partie à l'augmentation du nombre de postes offerts aux concours internes pour l'ensemble des catégories. Ceci n'est pas le cas de ministères comme ceux de l'équipement, de l'agriculture ou des affaires étrangères, où ces formations sont en recul.

En terme d'évolution, la structure totale des types de formation n'évolue guère. Hors éducation nationale, on peut constater néanmoins un fléchissement de la part des formations « perfectionnement » (de 81 % en 2001 à 75 % en 2004) au profit des « préparations aux concours » (de 14 % en 2001 à 20 % en 2004). À l'éducation nationale, la structure est particulièrement stable sur l'ensemble de la période. L'analyse des formations permet de noter également que le congé de formation est une action qui est particulièrement utilisée à l'éducation nationale (environ 16 % contre 5 % pour l'ensemble « autres ministères ») et qu'à l'inverse, le bilan professionnel est davantage utilisé par l'ensemble des ministères hors éducation nationale que par l'éducation nationale. Néanmoins, compte tenu du volume de cette action, il serait opportun de dresser un état des lieux des usages de ce bilan qui est sans doute peu utilisé du fait de son coût (environ 1 500 à 2 000 € par bilan) et d'un usage prédominant pour des agents en difficulté.

Enfin, l'enquête « Formation » de la DGAFP note que les agents de catégorie A bénéficient de formations de préparation aux concours plus longues : un stage dure en moyenne 8,5 jours pour un agent de catégorie A, alors qu'il dure 3 jours pour les autres catégories. Le niveau et le nombre d'épreuves des concours de catégorie A sont un facteur d'explication de ce constat.

Quel que soit le type d'actions de formation, les agents de catégorie A sont toujours les principaux bénéficiaires (environ 50 % des formations « perfectionnement » et « préparations aux concours »). Les agents de catégorie C et ouvriers viennent ensuite : ils représentent entre 30 et 35 % des bénéficiaires des mêmes formations, les agents de catégories B en représentant entre 15 et 20 %.

¹⁸ Voir tableaux n° 8, 9 et 10 de l'annexe 3 (données statistiques) pour des données plus précises.

Les données disponibles permettent également de présenter, pour 2004, un tableau de la formation continue croisant le nombre de stagiaires et de jours par catégorie statutaire (cf. tableau n° 12 de l'annexe 3 : données statistiques).

En 2004, hors éducation nationale, les actions de perfectionnement sont à nouveau plus ciblées sur les formations techniques aux métiers, qu'elles soient spécifiques d'un ministère ou non. Ensemble, elles représentent les deux tiers du volume de formation. Elles visent à développer des compétences directement applicables sur le poste de travail. Les formations à l'informatique représentent 14 % des formations de perfectionnement, suivi par les actions de développement des capacités personnelles (9 % en 2004, 12 % en 2003). Les formations à l'encadrement d'une part, et les formations linguistiques d'autre part représentent chacune 5 % de l'ensemble.

Sur l'ensemble des ministères, y compris l'éducation nationale, les formations techniques à un métier représentent toujours un bon tiers des actions de formations, suivies par les formations à l'informatique (12 %) et les formations au développement personnel (9 %). Les formations linguistiques et les formations à l'encadrement représentent chacune pour leur part 2 % de l'ensemble.

En conclusion, l'État consacre à la formation de ses agents des volumes financiers importants (7 % de la masse salariale), comparativement au secteur des entreprises ; ces moyens sont en augmentation au cours des dix dernières années, mais cette augmentation a surtout bénéficié à la formation initiale, la formation continue connaissant un recul relatif, important, de 10 points.

Le prolongement des évolutions récentes conduirait à une situation peu favorable au développement des compétences des agents.

Des disparités sensibles existent entre ministères, catégories d'agents....

La connaissance des types et de la nature des formations suivies reste trop limitée, ainsi que celle du profil des agents qui suivent des formations.

II. DES OBJECTIFS MULTIPLES ET MAL HIÉRARCHISÉS : POLITIQUE SOCIALE, OUTIL DE CHANGEMENT, OUTIL DE MANAGEMENT

Au regard des moyens que l'État consacre à la formation de ses agents, la réflexion sur les finalités et les objectifs de la formation apparaît bien mince.

A. UNE ÉVOLUTION DU DISCOURS SUR LES FINALITÉS DE LA FORMATION CONTINUE

Plusieurs conceptions ont sous-tendu la mise en œuvre de la loi de 1971 qui a posé les principes généraux du droit à la formation des fonctionnaires.

Jusqu'à la fin des années 80, la formation continue a été perçue principalement comme un droit et un vecteur privilégié de promotion sociale, la formation professionnelle des agents étant principalement assurée par la formation initiale. En est ainsi résulté le développement des formations initiales statutaires d'adaptation à l'emploi, et des formations choisies par les agents à partir de catalogues, soit pour leur formation générale, soit pour leur promotion.

Le droit des fonctionnaires et agents publics à la formation permanente sera clairement réaffirmé par la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires. Elle dispose que « le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires » et que « les fonctionnaires ont droit à des congés de formation professionnelle ». L'article 22 prévoit que les agents peuvent être tenus de suivre des formations. Des textes spécifiques sont pris pour les agents non titulaires.

À la fin des années 80, et dans la lignée de la réforme et de la modernisation de l'État engagée notamment à partir de la circulaire dite Rocard, un nouveau discours émerge sur les objectifs de la formation continue. Elle doit participer à la modernisation de l'État, à l'adaptation des agents aux nouvelles missions de l'administration et à l'évolution des métiers, au développement de la performance. Il s'agit, dès lors, davantage d'un devoir de formation et de réforme de l'État par la formation. La formation devient ainsi un outil de changement.

La formation continue devient aussi à la même époque un objet de négociation syndicale. Des accords cadres sont passés qui fixent aux administrations des objectifs de financement comparables à ceux du secteur privé. Ces objectifs quantitatifs vont pousser les services de formation à rendre compte d'un pourcentage de la masse salariale dédié à la formation.

Des notes de cadrage interministérielles et ministérielles de la formation continue présentent des priorités relatives aux grands chantiers de modernisation de l'État : ressources humaines et management (années 90), performance et LOLF (années 2000).

À ses débuts la formation continue se pensait comme une fonction plutôt autonome, stratégique, en bref une fonction de « mission », détentrice de solutions efficaces. Des entités ou des services porteurs d'une identité forte gèrent les fonds et la formation. Des métiers, qui lui sont propres, apparaissent, la fonction d'ingénierie de formation est créée.

Par la suite, la formation devra intégrer la fonction « personnel », elle le fera plus ou moins rapidement selon les ministères.

Depuis le début des années 2000, le discours évolue : la formation, comme d'autres politiques de gestion du personnel devient avant tout un outil de management, au service d'une politique de ressources humaines destinée à rendre l'État plus efficace et efficient et à rendre les agents publics compétents, mobiles et mobilisés, et dans la mesure du possible promus.

Néanmoins, si la tonalité du discours est différente, les textes varient peu. L'accord cadre de 2006 rappelle les objectifs que la formation professionnelle tout au long de la vie doit poursuivre, ces objectifs sont sensiblement similaires à ceux du décret de 1985 :

- « 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 »¹⁹.

¹⁹ Préambule du Protocole d'accord relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie du 21 novembre 2006.

La typologie des actions de formation dans le nouvel accord cadre

L'article 1^{er} de l'accord cadre du 21 novembre 2006 révise également la typologie des actions de formation. Celles-ci ont principalement pour objet :

1. de donner aux personnes accédant à un emploi une formation professionnelle initiale, à la fois théorique et pratique, afin de les préparer, avant titularisation, à exercer les fonctions correspondantes ;
2. de donner aux agents une formation professionnelle statutaire de perfectionnement lorsque le statut particulier applicable au corps auquel ils appartiennent subordonne l'avancement de grade à l'accomplissement d'une durée minimale de formation ou fixe une durée obligatoire de formation en cours de carrière ;
3. de garantir, de maintenir ou de parfaire, par des actions de formation continue, la compétence des agents en favorisant l'adaptation au poste de travail ainsi qu'à l'évolution des emplois, et en participant au développement des qualifications des intéressés.

Il est convenu que la formation tout au long de la vie doit également offrir aux agents la possibilité de suivre des actions relevant de leur formation personnelle, c'est-à-dire la possibilité :

1. de préparer des examens et concours administratifs et les procédures de promotion interne ;
2. de parfaire leur formation en vue de satisfaire à des projets personnels et professionnels, grâce au congé de formation professionnelle ;
3. de réaliser un bilan de compétences. Ce bilan a pour objet de permettre aux agents d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation ;
4. de faire valider les acquis de leur expérience en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification ayant vocation à être inscrit au répertoire national des certifications professionnelles.

Ces finalités des actions de formation, hormis l'introduction du bilan de compétences (au lieu du bilan professionnel) et du congé pour validation des acquis de l'expérience, ne diffèrent guère, sur le fond, de la typologie arrêtée en 1985 dans le décret précité.

Il ne ressort pas non plus de l'accord cadre de 2006 une remise en cause de la typologie en vigueur dans le décret de 1985 (trois types d'actions en fonction de l'origine de la demande), puisque l'article 2 de cet accord reprend les mêmes distinctions en les appliquant à d'autres types d'action (plan de formation, congé de formation professionnelle, DIF).

Si les textes changent peu, néanmoins la pratique, elle, a évolué. La tendance s'inverse, et les stages prescrits par l'employeur, augmentent en quantité : beaucoup plus de stages à l'initiative des agents publics dans les années 80, 70 % de stages à l'initiative de l'employeur dans les années 2000.

B. UNE POLITIQUE DE L'ÉTAT QUI SE CHERCHE ENCORE

1) Une politique de transposition des textes et des dispositifs adoptés dans le secteur de l'entreprise

Dans les textes et la pratique, la formation professionnelle continue des agents publics de l'État, si elle s'est développée tardivement, s'est constamment calée sur les dispositifs et les textes conçus pour le secteur privé : droit à la formation (loi de 1971 et statuts de 1983), égalité d'accès, et enfin objectifs de financement. Les accords signés dans les années 90 viennent fixer un objectif de financement par l'État, en pourcentage de la masse salariale, identique dans son esprit aux objectifs fixés au secteur privé.

Le dernier accord cadre et le projet de loi 2006 ne dérogent pas à cette « règle » puisqu'il reprend les principales dispositions de l'accord national interprofessionnel (ANI) de 2003, notamment les dispositions concernant le droit individuel à la formation.

Ce n'est pas le seul domaine de la gestion des ressources humaines dans lequel les préoccupations de l'État, et notamment celles de la fonction publique de l'État (la FPE), rejoignent celles du secteur privé. Mais l'évolution de la formation professionnelle tout au long de la vie, dans le secteur privé, repose en grande partie sur une logique de sécurisation des trajectoires professionnelles, et donc de production des compétences utiles à la fois à l'entreprise et au salarié pour son employabilité, sur l'insertion et la réinsertion professionnelle dans un monde durement touché par le chômage, sur l'investissement économique qu'elle représente. L'employeur privé a, avant tout, une obligation de financement de la formation professionnelle continue. Le secteur public, et tout particulièrement la FPE, n'est pas statutairement, ni socialement dans la même posture. L'État garantit, par le statut, l'emploi des fonctionnaires ; il s'est donné, par voie conventionnelle, une obligation de financement.

Une logique de transposition a été suivie, qui ne s'est pas toujours interrogée sur la portée de ces transpositions, ou sur les spécificités nécessaires de la formation professionnelle des agents publics.

2) Une politique de formation continue, miroir de la politique ministérielle et interministérielle de gestion des ressources humaines

Une politique interministérielle limitée

La DGAFP s'est efforcée de construire une politique interministérielle de la formation continue, qui s'est traduite par les accords cadres, l'enquête annuelle de la formation continue et la réunion de la Commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale, émanation paritaire du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et la gestion d'actions de formation interministérielles. Mais sa capacité à influencer directement les politiques de formation continue ministérielles reste ténue. Ainsi, certains ministères n'ont pas passé d'accord cadre ministériel comme l'accord cadre interministériel de 1996 les y invitait.

Les moyens engagés par la DGAFP ne sont pas à la hauteur des enjeux. Elle dispose pour travailler sur les questions de formation d'un bureau aux effectifs modestes, qui a en charge de multiples dossiers, dont le recrutement et la tutelle des IRA et de l'ENA. L'absence de réseaux structurés fait également défaut pour relayer les discours et les initiatives. La DGAFP s'appuie sur le réseau des écoles de service public (RESP), dont l'action est principalement centrée sur la formation initiale et sur le réseau des délégués interdépartementaux à la formation, réseau qui émane du ministère chargé de l'intérieur et dont la DGAFP n'assure pas une réelle maîtrise.

Force est de constater qu'elle s'est attelée à construire des bilans bien qu'elle n'ait pas eu les moyens politiques et matériels de piloter réellement la formation dans la FPE.

Une politique ministérielle de formation continue qui s'est construite de façon autonome avant de s'intégrer progressivement à la fonction personnel.

La fonction formation continue s'est construite dans les années 70 à côté de la fonction personnel. Son développement rapide s'est opéré sous l'influence de deux mondes différents : les tenants de l'éducation permanente plutôt issus du monde de l'éducation, et ceux de la formation continue, issus du monde de la production. Suivant les ministères, on trouvera plutôt les premiers ou les seconds.

D'abord dans les entreprises, dans les années 90, puis au sein de l'État, les missions des services de personnel se redéfinissent : la fonction formation va s'intégrer progressivement à la fonction de gestion des ressources humaines.

Mais, le dispositif de formation est encore souvent déconnecté, dans les faits, des politiques ministérielles. La raison principale en est double. Si, bien souvent, la culture des services de formation reposait sur l'autonomie de leur fonction, le cloisonnement des différentes fonctions au sein des ministères était lui aussi assez généralisé.

Les directions opérationnelles étaient isolées des directions de personnel et celles-ci cloisonnaient également leurs fonctions. Cet isolement, souvent perceptible dans les organigrammes, a pour conséquence, en premier lieu, une absence d'intégration de la fonction « formation continue » dans les stratégies des directions opérationnelles, que ce soit au niveau national ou local et ceci, même si les orientations nationales font systématiquement référence à la stratégie globale du ministère et au plan pluriannuel de modernisation lorsqu'il existe.

Au sein des directions de personnel d'autre part, les gestions des recrutements, des carrières, des compétences, de l'emploi étaient, elles aussi cloisonnées. De ce fait, la politique de formation continue a continué à être, le plus souvent, séparée de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)²⁰. Le travail réalisé dans nombre d'administrations pour mettre au point des référentiels métiers et des fiches emplois correspondantes n'est pas utilisé pour construire les programmes de formation, même si, bien souvent, pour construire leur formation initiale, les services de formation avaient eux-mêmes élaboré des outils similaires.

La relation entre la formation continue et la gestion des ressources humaines, la fonction formation et la fonction « personnel », recrutement, promotion, mutation et carrière, reste encore statutairement floue dans bien des cas, si ce n'est dans le cadre de la préparation aux concours et examens professionnels. L'absence d'incidence de la formation continue sur la carrière des agents, contribue également à l'isolement de la fonction « formation continue ». En effet, la formation continue est rarement valorisée dans les parcours professionnels : les efforts fournis en ce domaine par les agents sont encore trop rarement reconnus. Même à l'occasion d'un simple changement de fonctions, la formation n'est pas encore totalement intégrée, la formation « sur le tas » devant assurer la pérennité des savoirs et des savoir-faire.

L'examen des organigrammes ministériels montre que, dans la plupart des cas, le bureau de la formation est intégré à une sous-direction qui gère les statuts, le recrutement et la formation (ministère de l'agriculture, des affaires sociales et de l'intérieur), ou bien il est dans une mission ou une délégation rattachées soit au secrétaire général (par exemple aux finances) soit au directeur des ressources humaines (par exemple à l'éducation nationale pour les personnels non enseignants, la DGESCO, direction générale de l'enseignement scolaire, direction opérationnelle gérant la formation continue des personnels enseignants). Les ministères qui ont mis en place des unités pilotant les parcours professionnels (par exemple ceux de l'intérieur et des finances) n'y intègrent pas la formation. Cette situation est le signe qu'il y a encore un fort rattachement de la formation à la gestion des statuts et au recrutement, naturel quand il s'agit de formation initiale.

²⁰ En 2005, dix ministères ont publié un plan de gestion prévisionnelle de leurs emplois, de leurs effectifs et de leurs compétences. Le document « La synthèse des plans de GPEEC 2005 » en présente la synthèse sous forme de fiches consultables sur le site de la DGAFFP.

La formation s'insère dans un système où les multiples acteurs, s'ils sont facilement identifiables (agents, personnels d'encadrement, directions opérationnelles, DGRH, services de formation continue, la DGAFP, les organisations syndicales), s'impliquent néanmoins à des degrés variables. Les rapporteurs ont relevé un manque de relations entre ces acteurs, ce qui est logique dans le cloisonnement actuel des structures, mais qui rend difficile le bon fonctionnement du système dans son ensemble. Cette situation conduit, dans les faits, à une définition de la politique de formation par les services opérateurs eux-mêmes en fonction des tendances et des besoins qu'ils pressentent, plus qu'en fonction des besoins opérationnels clairement identifiés par les services.

Néanmoins, son intégration progressive dans la fonction « personnel » n'a pas été sans incidence. Elle y a perdu peu à peu ses marges d'autonomie et ses marges financières, ainsi que parfois des personnels qui s'étaient construits un réel professionnalisme et qui sont désormais fondus dans des directions de ressources humaines plus polyvalentes.

Comment analyser cette situation ?

La logique de l'offre et des catalogues de stage prédomine, l'encadrement ayant un rôle mineur dans la prescription et le choix des actions dépendant essentiellement des initiatives des agents. La formation, peu intégrée à la gestion des ressources humaines, sera davantage perçue comme un avantage social, ou une politique sociale (développement de connaissances et préparation aux concours) que comme un outil d'évolution et de performance et de développement professionnel.

Néanmoins, la formation continue accompagne des grands projets, comme l'informatisation des services, l'introduction de nouvelles technologies, le développement du management et la modernisation des ressources humaines, avec le risque de servir davantage de communication institutionnelle que de véritable action de formation professionnalisante.

Quand des contraintes apparaissent sur l'emploi et les compétences, sur la qualité du service public, dans un environnement soumis soit à des changements techniques, soit à des mesures de décentralisation, soit à des réductions d'effectifs, soit à des remises en cause sociales, la formation devient plus stratégique. À la condition que la formation soit intégrée à la fonction GRH, elle se rapprochera de la politique de l'emploi et de la GRH et sera intégrée à une logique managériale et davantage finalisée.

Si en revanche la fonction formation n'est pas intégrée à la GRH, et au management, mais que des besoins d'adaptation ponctuels apparaissent, la formation tendra à se cloisonner, elle sera soit directement « rentable » avec des stages courts d'adaptation à l'emploi ou au poste, soit plus sociale, totalement déconnectée des besoins de l'entreprise.

À ce titre, la formation apparaît moins comme un levier que comme un signe, un indicateur ou un symptôme du fonctionnement réel des structures dans lesquelles elle fonctionne. Elle n'a plus la force et la liberté des débuts sans pour autant avoir trouvé la place qui est la sienne en tant que moyen essentiel au service des politiques de gestion des ressources humaines. D'où la situation actuelle où, malgré le consensus assez large des différents acteurs, l'objectif a été plus de constater et rendre compte de l'activité déployée que de forger une vraie politique avec de vrais enjeux et des objectifs dont on évaluerait les résultats. La « marginalité » du rôle des responsables de la formation continue au sein des administrations illustre cet état de fait.

C. UNE QUASI ABSENCE D'ÉVALUATION ET DE MESURE DE LA PERFORMANCE

L'évaluation de l'impact et du rendement de la formation continue des agents publics pour être pertinente devrait se faire de façon remontante, à différents niveaux, et sur des objectifs ayant une consistance opérationnelle.

Or, les objectifs très globaux de la politique de formation continue ne permettent que de faire apparaître un résultat très incertain. Les acquis de la formation, n'étant pas clairement définis, ne peuvent être évalués, pas plus que la mise en œuvre de ces acquis. Les outils nécessaires, voire indispensables à cette évaluation que sont l'évaluation des personnels et des services, commencent à se mettre en place mais ne se sont pas encore traduits dans le système de gestion des ressources humaines.

Des progrès récents néanmoins apparaissent qui ne doivent pas occulter le fait que la mesure de la performance de la formation continue est rarement conduite par les administrations à qui cet objectif n'est pas clairement assigné.

1) Des progrès récents

Plusieurs éléments tendent à indiquer que les administrations ont commencé à prendre en compte la nécessité de mesurer la performance de leurs interventions en matière de formation.

D'abord, le coût de gestion de la formation commence à être évalué.

Même si les résultats obtenus concernent la formation dans son ensemble (formation initiale et continue), il n'est pas inutile de présenter le travail que conduit la DGAFP dans le prolongement du rapport sur le coût et l'organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration remis en janvier 2006 par M. Dominique Lacambre dans le cadre du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Ce rapport s'attachait à mettre en place un indicateur d'efficience de la fonction « ressources humaines » dans les administrations de l'État, afin de mieux mesurer les moyens que celui-ci consacre à la gestion de ses agents. L'indicateur finalement retenu est le ratio du nombre de gestionnaires (effectifs gérants) comparé aux effectifs gérés de l'État, sans valorisation financière à ce stade. Déclinés par domaines d'activité « ressources humaines » et par modalités de gestion, les indicateurs obtenus doivent permettre à terme de dégager des éléments de comparaison pertinents entre ministères partageant les mêmes contraintes de gestion, de même qu'ils permettront de mesurer l'évolution de cette efficience dans le temps.

En se fondant sur les travaux préliminaires de la DGAFP, sachant que tous les ministères n'ont pas encore répondu, il est possible de dresser un premier constat s'agissant de la formation :

- le ratio moyen « effectifs gérant la formation/ effectifs gérés » est de 0,75 %, soit un gestionnaire pour 135 agents. Hors éducation nationale, ce ratio est de 0,36 % (1 agent gère environ 300 agents) ;
- les mêmes ratios ministériels s'échelonnent de 0,18 % (1 gestionnaire gère 560 agents) à 1,06 % (1 gestionnaire gère 94 agents).

Un travail complémentaire sur ce domaine d'activité est sans doute à envisager compte tenu des difficultés méthodologiques rencontrées qui tiennent notamment au fait que les agents peuvent exercer leurs activités dans plusieurs fonctions « ressources humaines », mais aussi au fait que si les personnels chargés de l'organisation de la formation sont comptabilisés, les formateurs ne le sont pas ; ainsi le champ d'action n'est pas homogène pour tous les ministères. À terme il serait nécessaire de distinguer deux ratios : un pour la formation dans les écoles administratives, un autre pour la formation continue.

Même s'il est imprécis, car encore en construction, ce type de ratio constitue une avancée pour appréhender l'efficience de l'action de l'État.

Cette efficience est également appréhendée dans le nouveau cadre budgétaire qui prévoit la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer la performance et l'efficience des programmes et missions instituées par la LOLF.

Peu de ministères ont mis en place des actions et des indicateurs portant sur la formation continue. À titre d'exemple, le ministère de l'éducation nationale dans ses programmes premier (140) et second degrés (141) s'est attaché à le faire.

Les indicateurs de formation du ministère chargé de l'éducation nationale

Les actions 4 du programme premier degré et 10 du programme second degré sont intitulées *Formation des personnels enseignants*. Les objectifs de la formation continue, tels qu'ils apparaissent dans le projet de loi de finances pour 2006 sont les suivants :

- action 4 : accompagnement des évolutions pédagogiques et des orientations ministérielles par des plans départementaux de formation continue adaptés aux besoins des personnels et des projets d'école. Elle touche 1/3 des personnels, mobilise des emplois du premier degré et des crédits de fonctionnement ;
- action 10 : accompagnement des évolutions pédagogiques et des orientations ministérielles, développement des compétences professionnelles, en fonction des évolutions du métier, dans le cadre de plans académiques de formation continue conçus en fonction des priorités nationales et académiques et des projets d'établissement. Elle touche plus de 50 % des personnels concernés.

Les objectifs 3 (programme 140) et 6 (programme 141) : *Disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté* comprennent un indicateur sur la formation : *part du volume de formation consacrée aux priorités nationales* ; cet indicateur est « destiné notamment à apprécier la prise en compte du pilotage national par les académies dans les plans de formation continue. Cette part doit passer de 37 % en 2004 à 38 % en 2006 puis à 40 % en 2010 pour le premier degré ; pour le second degré, cette part doit passer de 7 % en 2004, à 10 % en 2006 puis à 40 % en 2010.

En revanche l'action 6 : *Politique des ressources humaines* du programme soutien (programme 214) ne comporte pas d'action formation particulière.

2) Des pratiques limitées d'évaluation et d'enquête

Si de nombreux rapports ont traité de la thématique de la formation, ils concernent principalement la formation initiale des agents de l'État. La formation continue, en revanche, fait l'objet de très peu d'évaluation au sein des ministères. On peut citer néanmoins quelques rapports récents, qui viennent s'ajouter à ceux déjà cités dans le présent rapport :

- Rapport général 2003 de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche qui est plus particulièrement consacré à la formation des enseignants ;
- Rapport sur l'évaluation de la formation initiale et continue du ministère de l'équipement, conseil de l'évaluation, janvier 2005.

Alors même que depuis sa création le bilan professionnel ne fait pas l'objet d'une forte demande, aucune étude spécifique n'a été rédigée pour en comprendre les raisons afin, le cas échéant, de pouvoir réajuster cet outil, ou en créer un autre, adapté à la réalité de l'administration. Il en est de même pour les congés de formation, dont il serait intéressant de connaître notamment les caractéristiques des agents qui les utilisent et leurs raisons, et les modes de financement des ministères.

Chaque ministère élabore, en principe, un bilan social, voire un rapport d'activité dans lequel il rend compte de son activité en matière de formation. Ces documents sont naturellement reliés aux demandes formulées par la DGAFP dans le cadre de son enquête formation en reprenant notamment les mêmes typologies d'action de formation et les mêmes indicateurs d'activités (dépenses, nombre de stagiaires, nombre de jours de formation).

Des enquêtes sont également menées dans les ministères. À titre d'exemple, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale a récemment publié une note d'information²¹ sur la formation des enseignants des lycées et collèges publics, à partir d'une enquête d'une société d'études menée auprès d'un échantillon d'enseignants. Parallèlement une enquête a été menée sur le même sujet auprès des personnels d'encadrement (IEN et IPR, et chefs d'établissement). Ces études n'ont pas fait l'objet de croisements, mais elles apportent des renseignements très riches sur la perception et la demande de formation continue des enseignants et le point de vue de leur encadrement pédagogique et administratif.

La note d'information

« Les stages de formation continue, une pratique répandue »

Outre la formation initiale, les enseignants complètent ou renouvellent leurs connaissances par des moyens également utilisés par leurs collègues du premier degré : livres (91 %), autoformation (87 %), stages de formation continue (70 %), usage de logiciels disciplinaires ou de ressources en ligne (56 % contre 45 % dans le premier degré), mais aussi par une reprise d'études universitaires (19 %) qui peut conduire à passer un concours de niveau plus élevé, et par des stages proposés dans un cadre associatif pendant les vacances (13 % contre 9 % dans le premier degré). Les certifiés (45 %) et les PLP (44 %) sont les plus nombreux à avoir demandé à suivre une formation et davantage les plus jeunes (50 %) que les plus âgés (30 %).

Près de sept enseignants sur dix ont suivi au moins une formation durant les trois dernières années scolaires, plus particulièrement les professeurs d'histoire-géographie-SES (81 %), de technologie (83 %) et d'EPS (76 %). Quand ils n'en ont pas suivi, les raisons évoquées tiennent autant à des contraintes de travail (préparation d'élèves pour des examens), des raisons de santé (maternité, maladie) qu'à un manque d'intérêt pour les formations préparées (jugées non adaptées aux besoins ou peu intéressantes). Un sur quatre serait volontaire pour faire des stages en dehors du temps de service. Majoritaires à penser que « la formation continue est au moins aussi importante que la formation initiale » (87 %) et qu'elle devrait être obligatoire (79 %), les professeurs s'accordent aussi sur l'opinion qu'elle devrait être prise en compte dans la carrière (76 %). Un quart serait volontaire pour effectuer des stages en dehors du temps de service (contre 9 % dans le premier degré), surtout les agrégés (31 %) et les PLP (28 %).

Les principaux apports reconnus aux stages de formation continue sont l'échange avec d'autres enseignants sur les pratiques professionnelles (37 %), d'un fort intérêt pour les jeunes enseignants (45 %), puis l'amélioration de la pratique de la classe (17 %), l'élargissement de la culture pédagogique (17 %) et une plus grande aisance dans la pratique des TIC.

²¹ Ministère de l'éducation nationale, note d'information n°6 du 26 de septembre 2006.

III. UN DIALOGUE SOCIAL RÉEL MAIS INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉ

Dans le secteur de la formation, public ou privé, il a été de tradition de faire précéder les modifications législatives d'accords passés avec les partenaires syndicaux.

Les accords cadres de la fonction publique de l'État ont ainsi été signés :

- en 1989 : par la FEN, CFDT, FGAF, CFTC, CFE-CGC ;
- en 1992 : par la FEN, CFDT, FGAF, FO, CFTC, CFE-CGC ;
- en 1996 : par l'UNSA, CFDT, FO, FSU, CFTC, CFE-CGC ;
- en 2006 : par la CFDT, CFTC, CFE-CGC.

La CGT n'a jamais signé ces accords.

L'intervention du syndicalisme dans la formation des adultes et sa gestion devaient permettre d'aboutir à des mesures concrètes, et de garantir la prise en compte des intérêts des salariés dans la formation.

La situation actuelle de la gestion de la formation continue dans la fonction publique de l'État est paradoxale s'agissant du dialogue social et du rôle des partenaires sociaux.

Paradoxalement, car au moment (projet de loi sur la modernisation du dialogue social - Conseil des Ministres du 22 Novembre 2006) où l'État dit souhaiter l'association systématique des partenaires sociaux à l'élaboration des règles concernant les réformes des conditions de travail des salariés du pays, il est le seul employeur public qui n'associe pas directement ses propres agents à la gestion des crédits de leur formation continue ou professionnelle. Historiquement, dans la droite ligne des grands textes de 1971 sur la formation professionnelle, il a associé les agents communaux et hospitaliers à la gestion des crédits et des organismes compétents en matière de formation (cf. notamment la loi sur le Centre de formation professionnelle et continue²²).

²² À l'époque, la parité de gestion n'est pas absolue puisqu'à côté de 10 maires et de 10 représentants de syndicat, le conseil d'administration du Centre de formation professionnelle et continue comprend 5 autres administrateurs : 2 personnalités qualifiées et 3 représentants de l'État. C'est la loi du 12 Juillet 1984 sur la formation dans la « nouvelle » FPT qui établira un vrai paritarisme.

Les comités techniques paritaires sont habituellement consultés sur les « plans de formation ». Le Conseil supérieur de la fonction publique de l’État, via notamment sa commission spécialisée, est associé au bilan des actions de formation professionnelle. Mais force est de constater – à la suite du rapport de J. Fournier²³ – que le dialogue social en matière de formation professionnelle est resté longtemps au point mort. Il s’est écoulé 10 ans entre la signature de l’accord cadre (3^{ème}) de 1996 et l’accord passé avec 3 syndicats minoritaires début 2006 ayant servi de base à la rédaction du projet de loi en cours d’examen par le Parlement et à l’accord récent (21 Novembre 2006) passé par le ministre de la fonction publique. L’État n’a donc pas retenu des dispositifs de cogestion des crédits de la formation professionnelle comme il en existe dans le secteur privé pour les fonds mutualisés par l’intermédiaire des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Au niveau interministériel, le dialogue social se construit autour de la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale, formation spéciale du conseil supérieur de la fonction publique de l’État. Cette commission, aux termes de l’article 25 du décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l’État, se réunit deux fois par an. En pratique, la commission s’est réunie le 3 février 2004, le 10 février 2005 et le 8 juin 2006. Les travaux conduits dans ce cadre se limitent le plus souvent, comme en attestent les ordres du jour de cette commission à la présentation des résultats de l’enquête annuelle sur la formation et à l’examen du bilan des actions interministérielles de l’année écoulée. Les procès-verbaux de ces réunions ne sont pas disponibles, faute d’avoir été rédigés. Seule fait exception la réunion du 8 juin 2006, qui, outre les sujets habituels, a examiné les grandes lignes de la réforme sur la formation à venir et a inauguré les négociations qui ont conduit à l’accord cadre du 21 novembre 2006. Présidée par le ministre, cette dernière réunion ne peut éclipser le caractère habituellement académique et formel des réunions de cette commission.

Si les enjeux de la formation continue de la fonction publique d’État apparaissent progressivement davantage stratégiques, l’État peine encore à les relier à ses objectifs stratégiques, opérationnels ou de ressources humaines.

²³ Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique, rapport au ministre de la fonction publique et de la réforme de l’État par J. Fournier - La Documentation Française - Juin 2002.

DEUXIÈME PARTIE

L'ENVIRONNEMENT DE LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS DE L'ÉTAT CONNAÎT DES CHANGEMENTS IMPORTANTS

La formation continue de l'État va devoir s'adapter à des exigences de gestion des ressources humaines plus claires, suite à des modifications substantielles de son environnement.

Les unes tiennent à des contraintes démographiques inéluctables, d'autres à de nouvelles perspectives en matière de gestion des ressources humaines, d'autres à l'évolution institutionnelle.

Enfin, les questions de l'apprentissage, de l'éducation et de la formation sont devenues un véritable enjeu des politiques européennes, tant au niveau de l'OCDE qu'au niveau de l'Union européenne.

I. UNE VISION DIFFÉRENTE DE LA FORMATION : LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Dans le cadre de l'Union européenne, la formation professionnelle et l'éducation font l'objet de programmes. Les orientations européennes se sont progressivement imposées en France, à la fois en matière de formation professionnelle et en matière de formation initiale. Sous l'influence de l'Union européenne et de l'OCDE, la France a formalisé dans la loi de 2004 le principe d'une formation professionnelle tout au long de la vie. Elle a également procédé à une harmonisation des formations initiales par l'adoption des principes du L.M.D (Licence, master, doctorat) ce qui conduit à une évolution du cadre universitaire et des pratiques pédagogiques.

A. L'OBJECTIF D'UNE FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Le concept d'éducation puis de formation tout au long de la vie, initié par l'UNESCO dès les années 70²⁴, puis re-formalisé par l'OCDE et la Commission européenne, ont été et restent des mots d'ordre consensuels et mobilisateurs. Ils ont contribué à changer en France la manière d'appréhender la formation professionnelle, « éducation permanente » des années 60 puis « formation permanente » après la loi de 1971, qui deviennent dès lors un enjeu important de société. Dès le milieu des années 90 nombre de documents sont publiés par les institutions internationales et européennes qui dédient l'année 1996 à « l'éducation nationale et la formation tout au long de la vie » : la société de la connaissance requiert un apprentissage permanent.

Ce thème est repris par la Commission européenne dès 1997. Mais c'est à travers la mise en place de la stratégie de Lisbonne en 2000 que la formation devient réellement stratégique. L'objectif est de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde ». Au-delà de cet objectif, la prise en compte de la question de la formation et de l'apprentissage constitue pour l'Union européenne un pilier des politiques de l'emploi. La perspective des politiques communautaires en la matière est plus large que la formation professionnelle. Ces politiques concernent toute activité d'apprentissage entreprise à tout moment de la vie, dans le but d'améliorer les connaissances, les qualifications et les compétences dans une perspective personnelle, civique, sociale et/ou liée à l'emploi.

L'obsolescence rapide, dans tous les domaines de l'environnement du travail, des techniques, outils, connaissances et savoir-faire rend indispensable à la compétitivité, mais aussi à la qualité des services une adaptation continue des compétences, aucune formation initiale ne pouvant satisfaire tous les besoins d'une vie professionnelle, même si un bon équipement intellectuel et concret de base est essentiel. Ainsi la formation initiale « académique » devient une des composantes de la qualification. Ces processus de changement ne concernent pas uniquement les situations de travail en elles-mêmes, elles touchent aussi la mobilité professionnelle et le passage d'un emploi à un autre. D'où le raisonnement en termes d'employabilité, en général plutôt utilisé dans le secteur privé, mais qui garde néanmoins une part de son sens dans le secteur public.

Quelques principes émis par la Commission sont venus éclairer le concept de formation tout au long de la vie, notamment l'importance des analyses de besoins, la nécessité de mettre en place un plan d'information et d'orientation afin de faciliter l'accessibilité à la formation, la certification des parcours professionnels, la certification des structures de formation, l'implication des partenaires sociaux, l'évaluation des politiques de formation.

²⁴ Conférences internationales sur l'éducation des adultes, Tokyo 1972, Paris 1985, Jomtien 1990, Hambourg 1997.

L'accent mis par la Commission européenne sur la formation tout au long de la vie l'a conduite à publier des études comparatives sur les pratiques des administrations publiques. La comparaison des systèmes et des politiques est au cœur de la politique de la méthode ouverte de coordination (MOC) mise en œuvre dans le cadre de la stratégie de Lisbonne en 2000. Dans de nombreux États membres (Belgique, Royaume-Uni, pays nordiques) la préoccupation de la formation tout au long de la vie vient renforcer un mouvement perceptible dès 2000 de faire de la GRH un enjeu stratégique d'amélioration des performances. Concrètement, la gestion de la formation s'est professionnalisée concomitamment à sa reconnaissance dans les parcours professionnels. Hors de l'Union européenne, on perçoit un mouvement identique. C'est le cas du Canada où la formation est devenue obligatoire dans le parcours de carrière. Au-delà de l'Union européenne et du cadre de l'OCDE, la formation professionnelle devient donc un élément important en matière de politique de l'emploi, y compris dans le cadre de la fonction publique française. L'influence de ces programmes communautaires est identifiable, en France tant au niveau de la mise en œuvre de la réforme des études supérieures, qu'au niveau du droit du travail, et plus particulièrement de l'adoption d'un principe juridique d'une « formation professionnelle tout au long de la vie », réalisée, notamment par la loi du 4 mai 2004.

Que faut-il retenir de ces concepts, et comment se sont-ils traduits dans les faits ?

Trois approches se sont succédé et ajoutées. Le principe d'« éducation permanente » s'est imposé, avec son corollaire, le principe d'alternance, durant toute la vie, entre des périodes de formation ou d'études et des périodes de travail, ce qui a eu pour effet le développement de la possibilité de congés-formation rémunérés, du congé individuel de formation (CIF), puis du développement de la formation sur le temps de travail dans les années 80-90. Puis, c'est davantage, suite aux crises des années 80, l'idée de l'obsolescence des compétences, l'incertitude de l'avenir et l'obligation permanente de compétitivité, et la montée du chômage, qui ont mené au développement de formations professionnelles continues en cours d'emploi, destinées à assurer l'« employabilité » à vie (formations d'adaptation à l'emploi ou de développement des compétences). Une troisième tendance apparaît qui propose de revenir à la stimulation du désir individuel de formation, et de mettre en œuvre la « co-initiative » de la formation, à travers le droit individuel à la formation (DIF), le plan de formation de type III et les périodes de professionnalisation, avec un objectif majeur de sécurisation des trajectoires professionnelles, insertions et réinsertion professionnelle et maintien dans l'emploi (article L.900-1 du code du travail). La formation tout au long de la vie s'est peu à peu ancrée définitivement dans le monde du travail.

Les mesures prises aujourd'hui en matière de formation continue reflètent et reprennent l'ensemble de ces questions.

L'accord cadre sur la formation professionnelle tout au long de la vie, de novembre 2006, et le projet de loi sur la modernisation de la fonction publique introduisent également le concept d'une formation professionnelle tout au long de la vie, prenant ainsi acte dans le statut général et le code du travail, dans un contexte d'allongement des carrières, de la nécessité de maintenir et de développer ses compétences tout au long de sa vie professionnelle.

B. UNE TRADUCTION DÉJA EN COURS DANS LE MONDE UNIVERSITAIRE : UNE RELATION DIFFÉRENTE ENTRE LA FORMATION INITIALE DES JEUNES, LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION CONTINUE

La formation initiale des jeunes était jusqu'à présent bâtie sur la poursuite d'études, chaque niveau de diplôme préparant d'abord le suivant, d'où la volonté très largement partagée d'aller « le plus loin possible ». Il était difficile, une fois sorti, d'y revenir, par suite de la très grande spécialisation des études universitaires, des sorties d'études considérées comme des échecs, de l'absence de lisibilité du contenu des diplômes, des connaissances et compétences acquises.

En France, les relations qu'entretiennent le système éducatif et le marché du travail établissent une séparation plus nette que dans tous les autres pays de l'Union européenne entre l'âge des études et celui de l'activité professionnelle. La proportion d'adultes de 25 ans et plus qui poursuivent ou reprennent des études en vue d'obtenir un diplôme, c'est-à-dire qui sont en « éducation formelle » selon la terminologie européenne, est plus faible que partout ailleurs.²⁵

L'objectif de formation tout au long de la vie, l'entrée dans le LMD, l'appropriation progressive par la culture universitaire de la VAE (validation des acquis d'expérience), devraient progressivement modifier en profondeur la formation initiale, et les demandes des employeurs et des citoyens. En effet, à titre d'exemple, un étudiant pourra imaginer, en sortant au niveau licence, avoir une base solide d'instruments intellectuels et surtout une capacité de requalification permanente et pouvoir reprendre réellement, après quelques années de travail, un cursus universitaire, en s'appuyant le cas échéant sur la procédure de VAE.

Le lien, jusqu'alors assez définitif entre le diplôme initial et le niveau de recrutement dans la fonction publique, pourra en être modifié, de même que les besoins de formation initiale et continue dans la fonction publique, ainsi que le contenu de la formation continue, professionnalisation ou formation générale.

Néanmoins, il sera nécessaire de revenir sur une fracture ancienne, qui date des années 1960 environ, entre l'Université et le monde de la fonction publique, pour espérer des évolutions significatives en la matière. Pour l'heure, le monde universitaire, à tort ou à raison, est jugé trop déconnecté des réalités professionnelles pour qu'il puisse intervenir dans le domaine de la formation des fonctionnaires. Pourtant le monde universitaire professionnalise de plus en plus ses formations. La fonction publique et le monde universitaire pourraient maintenant s'interroger sur des perspectives nouvelles de collaboration.

²⁵ CEREQ - BREF n° 235 : *Vers une ouverture des frontières de la formation continue*, novembre 2006.

Il appartient à la fonction publique de faire évoluer la culture dans laquelle elle a vécu et vit encore, centrée sur des écoles administratives fortement structurées autour des corps auxquelles elles donnent accès. Ce qui est d'abord en jeu, ce sont les modalités de recrutement selon lesquelles le concours n'est pas jugé suffisant pour attester des qualifications des agents. La fonction publique a choisi en effet le plus souvent, des recrutements généralistes et non pas sur titres.

La formation continue pourrait être un terrain de relations nouvelles entre l'Université et la fonction publique, par exemple sur le champ de la validation des acquis de l'expérience et les formations qualifiantes en général.

II. L'INTÉGRATION PROGRESSIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET LE MONDE UNIVERSITAIRE DES DÉMARCHES DE COMPÉTENCE ET DE PERFORMANCE

A. DES CONCEPTS DE COMPÉTENCE PEU À PEU ASSIMILÉS

Peu à peu, la fonction publique s'approprie le vocabulaire et la pratique des démarches GPEEC et compétences²⁶. Ce dernier terme est l'objet de nombreux débats (comme d'ailleurs d'autant de définitions) entre l'administration (qui parle compétences) et certaines organisations syndicales qui tiennent au terme de « qualification ». Néanmoins, même si les divergences subsistent, les discussions semblent désormais pouvoir s'engager, dans un climat serein, sur ces sujets.

Selon une étude réalisée à la demande de la DGAFP par Gilles Jeannot²⁷, du Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés [LATTS] (unité mixte de recherche CNRS 8134), l'introduction du terme qualification dans le vocabulaire de la fonction publique ne peut se faire sans décalages puisque la fonction publique est construite sur d'autres principes : recrutement dans des corps sur concours ; séparation du grade et de l'emploi. Gilles Jeannot rapporte les propos d'un représentant syndical faisant valoir que si dans la fonction publique, on voit des agents de catégorie B occuper des fonctions de catégorie A, dans le privé un ouvrier spécialisé n'accepte pas d'effectuer le travail d'un ouvrier professionnel sans bénéficier du reclassement correspondant. Le principe de séparation du grade et de l'emploi est en contradiction, on le voit, avec cette logique, les emplois occupés par des agents des catégorie B pouvant parfois l'être également par des agents de catégorie A.

²⁶ Voir annexe n° 5 : Glossaire.

²⁷ JEANNOT Gilles : terminologie sur les métiers : état des lieux et propositions de définition de la fonction publique ; LATTS et DGAFP, avril 2005.

Il ressort de la même étude que la compétence est entendue le plus souvent dans la fonction publique comme une somme de capacités que l'individu accumule (savoir, savoir-faire, savoir-être). Il n'y a pas un rejet absolu des dimensions « comportementales », mais dans aucun cas, le terme de compétence ne prend le sens développé dans le secteur privé, à savoir une capacité de prise d'initiative et de responsabilité. Cette dimension n'est, bien entendu, pas absente pour autant dans le secteur public où du fait de l'absence d'un système rigide de classifications, cette capacité de prise d'initiative et de responsabilité peut être intégrée.

Le groupe d'enquêteurs entend par compétence cette dimension contextualisée du travail où prime la prise d'initiative et de responsabilité.

L'encadré « Qualifications et compétences », joint en annexe 4, revient sur les termes, au sens propre, de ce débat autour de la qualification et de la compétence où deux conceptions paraissent s'affronter : celle de l'homme en potentiel, acteur de ses progrès et de son évolution face à celle de l'homme tel qu'il est, produit de son expérience. Bien entendu ces schémas simplistes n'existent plus que dans les livres. Car, au fond, qu'est-ce qu'un agent qualifié qui ne saurait pas mettre en œuvre ses acquis ? Dans la pratique, l'employeur s'attache autant à la qualification qu'à la compétence.

B. DES ENJEUX IMPORTANTS : LA GPEEC ET L'ÉVOLUTION DE LA GRH

1) La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) : une démarche bien engagée et des outils déjà disponibles

La GPEEC, comme le rappellent Bernard Cieutat et Nicolas Tenzer²⁸, est l'ultime étape qui vient après la connaissance fine des agents et la mise en place d'une gestion des ressources humaines, susceptible de fonctionner. En effet, la GPEEC repose sur l'analyse du personnel nécessaire en termes de niveau d'effectifs et de qualification à masse salariale donnée. Cette double approche, quantitative et qualitative, découle nécessairement de l'analyse des missions.

Elle est devenue ces dernières années un des leviers de la modernisation de l'État (circulaires du Premier ministre du 2 décembre 2002 et du 25 juin 2003, circulaires du ministre chargé de la fonction publique du 16 décembre 2002 et du 30 avril 2003). Au-delà de son caractère technique, la GPEEC comporte une dimension stratégique : elle autorise à se livrer à la fois à un exercice critique d'examen des missions de l'État et à une analyse détaillée de l'impact en emplois et en compétences des modifications de structures envisagées.

²⁸ CIEUTAT Bernard, TENZER Nicolas : Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement, commissariat général du Plan, 2000.

2) Les évolutions interministérielles : le RIME, un outil aux usages multiples

Le ministère de la fonction publique tente, d'une part de structurer la GPEEC tant dans son volet quantitatif que qualitatif et, d'autre part d'expérimenter une GPEEC opérationnelle au niveau local. Dans ce contexte, le répertoire interministériel des emplois de l'État (RIME) entend se positionner comme un outil structurant autour de toutes ces problématiques.

La DGAFP a jugé utile de disposer, au niveau interministériel, d'un outil de référence contribuant à rendre plus lisibles les emplois de l'État et les besoins en compétences qui leur sont associés : le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME), publié en juin 2006. Ce répertoire vient compléter les répertoires des métiers de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. À terme, il sera décliné au sein de répertoires ministériels. Mais en proposant, dès maintenant, un « langage métier » commun, il permettra aux directeurs des ressources humaines des ministères de trouver les compétences dont ils auront besoin en recrutant dans d'autres ministères ou en favorisant des parcours croisés. Il faut aussi mentionner l'intérêt pour la préparation des deuxièmes carrières au sein de la fonction publique, par exemple pour les enseignants.

Néanmoins le RIME n'est pas encore complètement connecté à l'appareil de formation. À ce stade, il indique les grandes tendances d'évolution d'un emploi référence en terme qualitatif et quantitatif, mais ne précise pas les niveaux de qualification requis sur l'emploi référence. Il n'est pas certain que cette approche soit opérationnelle au niveau interministériel dans la mesure où les emplois références regroupent, pour la plupart, plusieurs emplois types dont les niveaux de qualification peuvent varier. Cette approche serait plus pertinente au niveau ministériel.

Le RIME, en tant que langage commun, peut également faciliter la mutualisation de certaines formations. Cette mutualisation peut s'effectuer au niveau national et au niveau local. Les DRH des ministères, les responsables des services déconcentrés, les délégués interdépartementaux à la formation et les écoles de formation peuvent repérer de possibles espaces de formation partagés et organiser des sessions communes de formation au plus près des agents en profitant d'économies d'échelle.

Pour l'instant, au-delà de la définition des emplois référence, le RIME propose également un référentiel de compétences à travers deux rubriques : savoir-faire et connaissances. Ainsi, il est possible de s'engager dans une démarche visant à définir un référentiel de formation pour l'emploi référence en question.

Le RIME peut également être un outil qui aidera les agents à définir leur projet professionnel. Les agents peuvent déposer des candidatures en utilisant, pour présenter leurs parcours professionnels, le langage métier du RIME, permettant ainsi aux DRH recruteurs de mieux comprendre la nature des postes occupés antérieurement. Les agents peuvent également définir leur plan de formation afin de mieux orienter leur carrière.

3) Les évolutions ministérielles : des entrées dans la démarche très variées

Dans les ministères, les travaux sur la GPEEC ne datent pas d'aujourd'hui. Depuis les années 1990, parfois même avant, les ministères se sont engagés dans des démarches visant à mieux connaître les aspects quantitatifs de leur personnel et/ou dans des démarches de construction de référentiels « métier » (métier étant ici entendu comme un emploi-type ayant une certaine unité de gestion et de proximité).

Les démarches ministérielles

Plusieurs ministères disposent déjà de répertoires des métiers, d'autres ont engagé cette démarche cette année en liaison avec la construction du RIME. Ainsi, au ministère chargé du travail et de l'emploi, un répertoire ministériel est en voie d'achèvement pour les emplois des services déconcentrés et une table de correspondance avec les emplois du RIME est en cours de finalisation. Le ministère des affaires étrangères, concerné par une centaine d'emplois références (sur les 230 du RIME) a entrepris leur déclinaison en emplois type. Le ministère de l'environnement et du développement durable a entrepris, quant à lui, de transposer les fiches du RIME en vue de rédiger un répertoire des emplois pour les directions régionales de l'environnement et un répertoire des emplois de l'administration centrale. Cette démarche devra également intégrer à terme les emplois des établissements publics du MEDD (26), et identifiera les passerelles de mobilité possible au sein du MEDD, voire plus largement au sein du service public de l'environnement (agents mettant en œuvre ses politiques en DDAF, DDE, services de la navigation...).

On peut encore citer les travaux du ministère de la défense où un référentiel ministériel des emplois est également en cours d'élaboration. Bâti en cohérence avec le RIME d'une part, et les répertoires développés en interne par les différents gestionnaires du ministère depuis plusieurs années d'autre part, il constituera notamment un élément de définition de la politique générale des ressources humaines ministérielle, un support de dialogue inter programmes et un outil de valorisation des métiers de la défense. Il contribuera au rapprochement des référentiels existants tout en permettant d'établir les liens nécessaires entre le RIME et ces derniers. De même au ministère de la culture et de la communication, un répertoire sur les métiers, réalisé à partir d'entretiens est en cours d'achèvement. Il sera informatisé en 2007 en intégrant des correspondances avec le RIME.

Ainsi, le département ministériel chargé de la santé et de la solidarité envisage d'utiliser le RIME en faisant un document de référence utile pour toutes les descriptions d'emplois préalables aux recrutements externes ainsi que pour les recrutements par mobilité. Il sera également une référence pour la mise au point des programmes et des contenus de formation destinés à renforcer telle ou telle compétence. Cette utilisation s'inscrit dans une perspective de déconcentration d'une partie de la GRH en créant des budgets opérationnels de programme régionaux en charge du pilotage des plafonds d'emplois et de la masse salariale.

D'ores et déjà, le ministère de l'éducation nationale pour les enseignants du premier et du second degré envisage d'utiliser le RIME en l'intégrant dans le bouquet de services I-Prof, service offert via Internet, à chaque enseignant du premier et du second degré, et qui lui permet, notamment, de consulter le dossier de carrière, d'échanger avec son gestionnaire, de consulter des guides d'information et de s'informer sur ses perspectives de carrière (rubrique : votre assistant carrière). C'est dans cette dernière rubrique que le RIME sera exploité : en fonction du profil de l'enseignant, l'accès à certaines fiches du RIME lui sera proposé. Celles-ci lui apporteront des éléments d'information sur le parcours qu'il peut développer au sein de l'éducation nationale dans des métiers différents et notamment dans ceux de l'encadrement (métiers de responsable de direction d'un établissement d'éducation et de formation, métiers d'inspection), mais aussi en tant qu'enseignant dans l'enseignement supérieur. Il s'agit d'aboutir à une meilleure information des personnels, par un canal plus personnalisé, afin d'augmenter le nombre de candidats aux concours de recrutement pour certains métiers d'encadrement et de faciliter les évolutions ou reconversions professionnelles. Plus généralement, le RIME doit contribuer à faciliter la réflexion sur les secondes carrières, ce qui concerne l'ensemble des administrations.

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire s'est également engagé dans une démarche compétence qui a aboutit à la rédaction d'un référentiel des emplois et des profils de compétences des préfectures. Un dictionnaire des compétences requises en préfecture a été également élaboré, permettant de retrouver l'ensemble des compétences présentes au sein des préfectures, chaque compétence étant évaluée selon une graduation à quatre niveaux.

Chaque compétence est ainsi présentée sous la forme d'une fiche d'identification comprenant, d'une part, une définition générale de la compétence et d'autre part, la définition de chacun des quatre niveaux qui lui sont rattachés selon le degré d'acquisition de la compétence. La notion de compétence retenue dans le cadre de ce travail va plus loin que le RIME puisqu'elle inclue outre les connaissances et les savoir-faire, les savoir-être, le tout formant la compétence entendue comme l'ensemble de ces éléments qui s'expriment dans le cadre précis d'une situation de travail et qui peuvent être mis en œuvre sans apprentissage nouveau. Dix-sept compétences majeures ont été ainsi identifiées. Grâce à cet outil, chaque préfecture peut engager localement sa politique de ressources humaines et mettre celle-ci en adéquation avec les effets de la LOLF et participer ainsi à l'amélioration des performances d'une préfecture. La dimension « formation » n'est, bien entendu, pas absente puisqu'un tel outil peut donner des indications pour orienter et rationaliser les dépenses de formation. Ce travail est actuellement en cours d'évolution (extension du référentiel à d'autres catégories de personnels).

Au-delà de cet effet «d'entraînement», le RIME permet d'engager des réflexions interministérielles sur les spécificités de certains emplois, tels les emplois d'accueil, mais aussi de définir des formations communes à plusieurs ministères pour certains emplois.

Quel que soit le point d'entrée dans la démarche, il convient de noter que celle-ci n'est pas forcément corrélée à une démarche GPEEC quantitative exhaustive, qui couvrirait l'ensemble du ministère et explorerait tous les recoins de la mesure des effectifs. Les ministères ont fait des choix en portant leurs efforts d'analyse sur ce qui leur paraissait le plus stratégique, voire tout simplement le plus simple pour s'engager dans une démarche novatrice. De fait, les démarches ministérielles sont hétérogènes tant dans les objectifs poursuivis que dans les méthodologies mises en œuvre.

4) Une évolution de la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines semble évoluer vers une remise en cause du modèle traditionnel où le développement de la carrière était axé sur le triptyque : diplôme initial, corps et ancienneté. Aujourd'hui, même si ce modèle ancien est encore prégnant dans de nombreux corps, une gestion plus individuelle se fait jour au sein de la fonction publique. Les démarches GPEEC conduisent, en effet, à s'interroger sur la façon de combler les écarts constatés entre la ressource d'aujourd'hui et celle de demain. La formation est l'un des outils possibles pour assurer cette adéquation, outil qui nécessairement replace au centre du dispositif les agents, acteurs de ces évolutions.

Mais, on peut constater que les liens entre la GPEEC, le métier, le corps et la carrière restent une question encore mal résolue, notamment lorsqu'il s'agit d'organiser, plus particulièrement, la liaison avec la formation.

La GPEEC et la carrière ne peuvent se rejoindre qu'à travers la notion de corps qui structurent la fonction publique. C'est-à-dire que les référentiels de métiers doivent s'enrichir de ce lien entre le corps et l'emploi type. Ce travail a été réalisé par le ministère de l'éducation nationale pour les emplois type de la filière des ingénieurs techniques, recherche et de formation (ITRF²⁹) et plus anciennement encore dans la démarche OMEGA³⁰. De même, le ministère chargé du travail a entrepris une cartographie de ses postes, chaque poste étant associé, au moins dans un premier temps, au corps d'appartenance du titulaire du poste. Les services du Premier ministre ont également élaboré un référentiel des emplois et des compétences. Chaque agent est ensuite positionné sur l'un des emplois type, ce qui permet de dresser une cartographie des corps présents dans une filière.

C. UNE NOUVELLE LISIBILITÉ DES COMPÉTENCES ET QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES ACQUISES PAR DES DIPLÔMES UNIVERSITAIRES

La « lisibilité » des diplômes universitaires s'exprime de façon générale à travers deux descripteurs :

- le cursus de formation y conduisant en termes de disciplines enseignées, organisation et durée des enseignements et plus récemment en volume de crédits ;
- l'indication d'un niveau de formation obtenu à la fin du cursus. Celui-ci s'exprime dans le langage courant en termes de Bac + x années et plus récemment en termes de grades Licence, Master ou Doctorat.

Cette description s'étant révélée de plus en plus insuffisante pour les étudiants lorsqu'ils quittent le système scolaire et sont à la recherche d'un emploi, deux outils sont désormais mis à disposition des universités afin de répondre à cette problématique : la « fiche RNCP» désormais intégrée dans les demandes d'habilitation et publiée au répertoire national des certifications professionnelles, « l'annexe descriptive » dite « supplément au diplôme » destinée à être remise à chaque étudiant décrivant les spécificités qui le caractérisent à travers le diplôme qu'il a obtenu (voir annexe 5).

Le supplément au diplôme (SD) est un document joint à un diplôme d'études supérieures qui vise à améliorer la « transparence » internationale et à faciliter la reconnaissance académique et professionnelle des qualifications (diplômes, acquis universitaires, certificats, etc.). Il est destiné à décrire la nature, le niveau, le contexte, le contenu et le statut des études accomplies avec succès par la personne désignée par la qualification originale à laquelle ce supplément est annexé. Il est délivré par les établissements nationaux selon un modèle élaboré par le groupe de travail conjoint de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO, qui l'a testé et parachevé.

²⁹ REFERENS : Référentiel des Emplois types de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, 1999.

³⁰ OMEGA : Organisation par Métier des Effectifs pour la Gestion des ATOS, 1991.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a invité les équipes de formation à contribuer à la constitution et à la mise à jour permanente du répertoire en indiquant, de manière explicite, dans la présentation de leur offre de formation, les informations suivantes :

- les objectifs visés par la démarche conduisant au diplôme, au titre ou au certificat ;
- les différents parcours mis en place pour atteindre ces objectifs ;
- les activités que le titulaire du diplôme, du titre ou du certificat est capable d'accomplir ;
- les compétences ou les capacités spécifiques et transversales maîtrisées par le titulaire du diplôme, du titre ou du certificat ;
- les secteurs d'activité et/ou types d'emploi et/ou fonction ou métier accessibles par le détenteur du diplôme, du titre ou du certificat.

Ces travaux, qui n'en sont qu'à leurs débuts, vont engager le monde universitaire à entrer dans une démarche de compétences. Il permettra de rendre plus facile la VAE, car les universitaires pourront plus aisément percevoir les liens diplômes/compétences.

D. DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE LA DÉMARCHE COMPÉTENCE ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le développement des compétences est plus souvent pensé en termes de professionnalisation plutôt qu'en termes de formation professionnelle. La construction des compétences ne relève plus de la seule formation mais résulte de l'alternance construite entre des situations de formation et des situations de travail.

La formation professionnelle dès lors est-elle moins essentielle ? Perdrait-elle de sa légitimité au profit de ceux qui gèreraient les hommes et l'organisation du travail (l'encadrement de proximité) et de ceux qui gèreraient l'ingénierie des compétences, les DRH ? Le raisonnement en termes de professionnalisation, qui est le corollaire de la démarche compétences, conduit nécessairement à repenser le rôle de la formation et ses pratiques.

La formation apporte une contribution à la professionnalisation³¹, celle-ci ne se réduisant pas, en effet, à la seule formation. La professionnalisation qui s'inscrit, en fait, dans une perspective plus large comprenant à la fois des situations de formation à finalité directement formative et des situations de travail, dont la finalité principale n'est pas formative, mais qui peuvent le devenir (participation à un projet transversal ; rédaction d'ouvrages ou d'articles ; remplacement d'un supérieur hiérarchique, etc.). Inversement il n'y a pas de professionnalisation sans repérage des outils de formation nécessaires, et le travail sur la formation contribue à la professionnalisation.

Les situations de formation à finalité directement formative peuvent se rencontrer sous des modalités traditionnelles (enseignement sous forme de conférences, cours par correspondance par exemple) ou sous des modalités non traditionnelles (formation action, tutorat par un senior, etc.). La contribution de la formation à la professionnalisation s'incarne principalement dans la production de ressources (connaissances, savoir-faire) pour les compétences, l'entraînement à la combinaison de ressources pour agir avec compétence et l'entraînement à la prise de recul. Mais ses liens avec les situations de travail deviennent essentiels, et les frontières avec d'autres fonctions vont se diluer. Des capacités nouvelles, des pratiques de formation sont dès lors requises et développées : formations actions, analyses de pratiques, tutorat, construction de centres de ressources, groupes de recherche...

La mise en œuvre de la formation continue qui se faisait, d'une manière générale, sous la forme traditionnelle du face à face pédagogique est la duplication du modèle scolaire : une salle, des stagiaires, un formateur. Cette modalité de la formation se transforme. Les administrations d'État vont devoir multiplier dans leurs actions :

- l'apport des nouvelles technologies, les référentiels de formation délivrés en ligne dans le cadre d'intervention présente ou à distance ;
- l'apport des nouvelles pédagogies éducatives, l'individualisation des parcours grâce à la modularisation des formations, la construction de parcours de formation à partir d'une évaluation préformative, l'évaluation des acquis en continu à l'issue de chaque séquence de formation ;
- la réflexion sur les pratiques professionnelles, les communautés de pratiques ;
- les réseaux professionnels.

³¹ L'analyse des contributions de la formation à la professionnalisation est tirée de l'ouvrage de Guy Le Boterf : Ingénierie et évaluation des compétences, Editions d'Organisation, 2002, 4^e édition.

III. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES SUR LA FORMATION INITIALE ET LA FORMATION CONTINUE DE L'ÉTAT

Du fait de la structure démographique de la fonction publique de l'État, l'évolution et le renouvellement des effectifs devraient avoir des incidences marquées sur la conduite des politiques de formation, dans un contexte de redéfinition des missions.

La définition des axes stratégiques des politiques de formation doit prendre en compte les contraintes démographiques et de maîtrise des effectifs, qui vont continuer à peser sur les administrations au cours des prochaines années.

Si les dernières prévisions établies par l'INSEE³² tendent à limiter l'impact du choc démographique prévu, du fait notamment des effets de la réforme des retraites introduite en 2003, il n'en reste pas moins que la fonction publique va connaître au cours de ces 10 prochaines années un nombre important de départs en retraite³³. Conjuguée à l'évolution des missions de l'État, notamment en raison de la décentralisation, ce contexte a des incidences importantes sur les politiques de formation.

A. LE DÉFI DÉMOGRAPHIQUE PARTIELLEMENT REVISITÉ

L'INSEE a publié en juillet 2006 de nouvelles projections démographiques qui modifient un certain nombre des constats sur lesquels différentes stratégies avaient été engagées. Les prévisions précédentes, établies en 2002 par cet institut, avaient mis l'accent sur la probabilité d'une réduction de la population active à partir de 2007, et donc la probabilité de fortes tensions sur le marché du travail entre les différents « recruteurs », notamment entre secteurs privé et public.

³² *Projections 2005-2050 - Des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse* - Élise Coudin, Insee Première N° 1092 – juillet 2006.

³³ *Impact du choc démographique dans la fonction publique* Audrey Baer - DGAEP Annexe 3 du rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public.

Les métiers en 2015 : l'impact du baby-boom Premières informations Premières synthèses ; décembre 2005 n°50.1.

Prospective des départs en retraite pour les générations 1945 à 1975 Sophie Buffeteau et Pascal Godefroy ;

Données sociales -La société française Édition 2006.

Besoins de main d'œuvre et politique migratoire Centre d'analyse stratégique mai 2006.

Les sorties de fonction à l'horizon 2018 : à partir de 2009, retour au calme progressif -Point Stat - DGAEP avril 2002 n° 02.02. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale sur le projet de loi n° 3134), de modernisation de la fonction publique par M. Jacques-Alain Benisti, député.

Le n° 68 de mai 2004 de la revue « Éducation et formation » propose une série d'articles relatifs aux prévisions de départ en retraite des enseignants des chercheurs et des personnels administratifs des ministères chargés de l'éducation et de la recherche, des besoins en enseignants compte tenu notamment de la démographie et en fin des besoins de l'économie en recrutement de jeunes par niveau de diplômes.

Alors que la perspective d'un « choc démographique » paraissait annonciateur de sérieuses pénuries de main d'œuvre, l'institut observe aujourd'hui que : « *La croissance de la population active est en train de ralentir. Selon la nouvelle projection tendancielle, le nombre d'actifs augmenterait encore au même rythme que les années précédentes jusqu'en 2007, puis sa croissance se réduirait progressivement jusqu'à 2015. Il se maintiendrait ensuite entre 28,2 et 28,5 millions. Une population totale fortement révisée à la hausse ainsi qu'une remontée de l'activité des seniors induite par les réformes des retraites expliquent ce nouveau profil. Néanmoins, du fait de la croissance de la population âgée, en 2050, il n'y aurait plus que 1,4 actif pour un inactif de plus de 60 ans, contre 2,2 en 2005.* ».

La modification des termes du déséquilibre démographique devrait a priori réduire les tensions entre catégories de recruteurs.

Les contraintes propres à la fonction publique de l'État restent identiques, même si le calendrier des départs sera sans doute progressivement affecté par la mise en œuvre de la réforme des retraites.

Les contraintes démographiques qui pèsent sur les trois fonctions publiques au cours des 10 prochaines années, notamment sur la fonction publique de l'État, méritent d'être analysées sur un plan quantitatif et qualitatif.

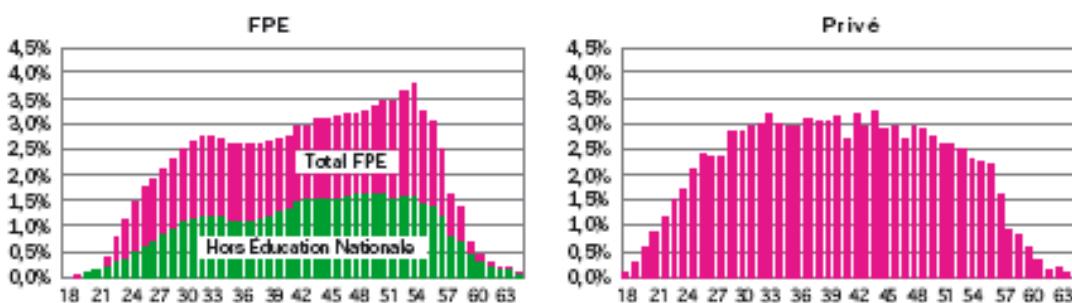
B. LES ASPECTS QUANTITATIFS : DÉPARTS EN RETRAITE IMPORTANTS ET VIEILLISSEMENT DE LA PYRAMIDE DES ÂGES

La fonction publique de l'État doit faire face à un important renouvellement démographique, que le tableau n° 13 de l'annexe 3 (données statistiques) illustre bien.

Plus de 750 000 agents vont quitter la fonction publique de l'État d'ici 2015, soit près de la moitié des effectifs. Le phénomène touche plus l'État et ses agents que les personnels des autres fonctions publiques.

Il existe, aussi bien en termes de calendrier que de volumes des départs, une grande diversité de situations entre administrations, ce qui placera les plus concernées par le choc démographique dans des situations plus difficiles que les autres, pour la définition et la conduite des politiques de recrutement et de formation professionnelle continue.

Mais globalement, la fonction publique de l'État est plus affectée par le vieillissement de ses effectifs que le secteur privé. La part des plus de 50 ans y est supérieure en effet de plus de 6,4 points à celle des entreprises. Les recrutements dans la fonction publique de l'État ont été très importants de la fin des années 60 à celle des années 70 et se sont réduits ensuite. De ce fait, la pyramide des âges s'est déformée et aujourd'hui la part des plus de 50 ans dépasse les 30 %. Cette part a crû de plus de 10 points au cours des 10 dernières années. L'âge moyen des agents est de 43 ans contre 38 cinq ans plus tôt. Le vieillissement est plus marqué dans les services implantés dans le sud de la France.



L'analyse des effectifs des 5 millions d'agents des trois fonctions publiques laisse apparaître une évolution différenciée : si toutes les fonctions publiques vont devoir faire face à un important renouvellement démographique du fait de départs massifs à la retraite, l'État est aujourd'hui le plus directement concerné par le vieillissement continu de ses effectifs et le nombre des départs en retraite.

Les données utilisées ici n'intègrent pas les conséquences de la réforme du régime des retraites, intervenue en 2003. Bien entendu, la réforme ne modifie ni l'âge ni le nombre potentiel de retraités mais elle pourra progressivement modifier le calendrier des départs effectifs, en étaillant dans le temps les départs, ce qui n'est pas sans incidence sur les tensions éventuelles sur le marché du travail. Elle conduira vraisemblablement à accélérer le vieillissement des effectifs par le prolongement de la vie active d'agents qui auraient pu partir plus tôt sous l'emprise de l'ancien régime.

Du fait des caractéristiques de la fonction publique de l'État, les départs affecteront les agents les plus qualifiés : en 2002 plus de 35 % des agents de catégorie A dépassent les cinquante ans, contre 25 et 26 % respectivement pour les catégories B et C. Ces départs pourront d'autant plus déstabiliser la gestion des ressources humaines que la proportion des recrutements de personnel qualifié s'est accrue très fortement depuis vingt ans (pas seulement en raison de transformations de corps comme par exemple dans l'éducation nationale), et que l'évolution des technologies et des missions de l'État (cf. décentralisation) ne feront que conforter la place occupée aujourd'hui par le personnel qualifié.

La définition ou l'examen de la stratégie de remplacement des départs en retraite n'entre pas directement dans la réflexion du groupe de travail. Elle renvoie à cet égard d'une part à l'évolution des besoins des corps enseignants et administratifs à tous les niveaux (primaire/université), et d'autre part aux missions que l'on entend que l'État assure directement dans les autres domaines de son champ de compétences.

Toute stratégie, quelle qu'elle soit, a une incidence directe sur les politiques de formation.

Les coûts de formation initiale (à l'occasion des recrutements) sont très importants, sans commune mesure avec ceux engagés dans la formation continue, comme cela a été déjà indiqué. Par exemple, un renouvellement à 100 % des effectifs partants serait ainsi une cause automatique d'augmentation de ce type de dépenses, hausse qui risquerait de conduire à limiter les dépenses de formation continue. Au contraire, un taux important de non renouvellement des effectifs limite les besoins financiers nécessaires au financement de la formation initiale mais appellerait un effort conséquent en matière de formation continue pour assurer aux agents le développement de leurs capacités malgré l'avancée en âge et des possibilités élargies de promotion interne pour permettre la poursuite de l'augmentation du niveau de qualification requis. Les situations seront par nature différentes d'une mission à l'autre, d'un département ministériel à l'autre.

C. ASPECTS QUALITATIFS : L'ALLONGEMENT DES CARRIÈRES APPELLE UNE NOUVELLE RÉFLEXION SUR LE RÔLE DE LA FORMATION CONTINUE

Le vieillissement de la fonction publique pose aussi la question de la « deuxième carrière».

Le rapport³⁴ remis au Conseil d'orientation des retraites en Janvier 2006 a mis à juste titre l'accent sur un certain nombre des conséquences prévisibles de l'allongement de la durée d'activité des fonctionnaires de l'État, que le groupe de travail fait siennes très largement.

Si les risques d'éviction de l'emploi et du marché du travail du fonctionnaire sont modestes en raison d'une quasi garantie d'emploi, son corollaire, le maintien de l'employabilité de l'agent, dépend de l'implication des agents eux-mêmes et du cadre offert par l'employeur pour entretenir et développer les capacités et compétences des agents. C'est dire l'importance de la formation continue pour assurer l'actualisation des compétences des agents.

Or, le vieillissement démographique devrait, à moins que des changements soient apportés dans la gestion des personnels, accroître un certain nombre de difficultés qui sont observables en fin de carrière :

³⁴ *Fonction publique : de la réforme des retraites à la gestion personnalisée des parcours professionnels* - Rapport au Conseil d'orientation des retraites - Groupe de travail présidé par M. Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteure Mme Marianne Berthod-Wurmser, chargée de mission à l'inspection générale des affaires sociales. Janvier 2006.

- possibilités d'avancement en fin de carrière qu'un récent changement du dispositif devrait contribuer à réduire ;
- attention trop limitée aux « fins de carrière » : inégale répartition des postes de débouché, peu de transmission des savoir-faire et de la mémoire ;
- dispositifs de prévention des phénomènes « de fatigue et d'usure » et de suivi des conditions de travail insuffisants ;
- encouragement souvent trop faible aux investissements personnels (exercice des compétences professionnelles, formations complémentaires, acquis de l'expérience) ;
- organisation de la transmission des savoirs ;
- obstacles et lourdeurs s'opposant à la mobilité fonctionnelle des agents.

Si la formation continue n'est pas la solution à tous ces enjeux, elle peut utilement contribuer à la fluidité dans les parcours professionnels qui doivent être construits.

À cet égard, le groupe de travail ne peut que s'interroger sur le manque de données précises sur les relations entre formation continue et âge dans la fonction publique de l'État, ce qui tendrait à montrer que la question du vieillissement reste encore mal prise en compte.

Les données, maintenant anciennes, qui sont disponibles³⁵ montrent que l'accès à la formation diminue avec l'âge, phénomène similaire à celui qui est observé dans le secteur privé, même s'il paraît sensiblement moins marqué.

En revanche, les données relatives à l'accès à la formation en fonction des catégories de personnel ne sont pas connues. On ne connaît pas, par exemple, l'évolution du taux d'accès après 55 ans, ni l'influence de l'âge selon les catégories d'agents. Une transposition des données relatives au secteur privé ne paraît pas ici adaptée, mais il est probable que le taux d'accès chute très sensiblement après 55 ans et que l'accès est d'autant plus modeste que les catégories sont moins qualifiées.

Au total, les agents publics arbitreront d'autant plus volontiers en faveur d'un maintien plus tardif en activité que l'ensemble de leur parcours professionnel sera plus stimulant et que leur implication, nécessaire, sera prise en compte. Ceci suppose de construire une politique de formation continue qui prenne en compte l'ensemble des âges et de la carrière des agents pour assurer des possibilités de mobilité fonctionnelle plus larges qu'aujourd'hui.

Le diagnostic de la situation actuelle conduit donc à l'impérieuse nécessité d'adapter le système de l'État au nouveau contexte de la formation tout au long de la vie, en étant conscient que la cohérence de la formation va de pair avec une gestion des ressources humaines profondément revue et améliorée.

³⁵ Voir tableau n° 14 de l'annexe 3 : données statistiques

IV. UN CADRE NATIONAL INSTITUTIONNEL QUI ÉVOLUE

A. UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE RELATIF À LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN ÉVOLUTION

Plusieurs textes récents sur la formation sont venus interpeller la fonction publique :

- la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui comporte un chapitre relatif à la formation professionnelle dont une partie est consacrée à la validation des acquis de l'expérience. Ce dispositif est désormais inscrit dans le livre IX du code du travail et dans le code de l'éducation ;
- l'accord national interprofessionnel de 2003 (ANI) relatif à l'accès des salariés à la formation professionnelle tout au long de la vie (dans le secteur privé) qui a reçu une traduction législative avec la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Cette loi a apporté des modifications significatives dans le paysage de la formation continue des salariés.

Dans ce contexte, le ministre de la fonction publique a conclu un premier protocole d'accord le 25 janvier 2006, signé avec trois organisations syndicales représentatives (UNSA, CFDT et CFTC), s'engageant, d'une part, à décliner le volet « formation » de cet accord dans un accord spécifique relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et à préparer un projet de loi visant à assurer la transposition de ces grandes évolutions dans le statut des fonctionnaires.

Le protocole d'accord relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie a été signé le 21 novembre 2006. C'est le premier accord sur la formation depuis 10 ans, le précédent accord cadre datant du 22 février 1996. Cet accord ne s'inscrit plus dans la logique quantitative des précédents accords mais principalement dans une logique de mise en place de nouveaux outils jugés plus adaptés au monde d'aujourd'hui.

L'accord s'applique à la fonction publique de l'État et a vocation à être décliné dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Il concerne aussi bien les fonctionnaires que les agents non titulaires et les ouvriers de l'État.

En premier lieu, le protocole redéfinit les actions de formation professionnelle et met en place un droit individuel à la formation (DIF).

Trois types d'actions de formation sont ainsi identifiés :

1. les actions de formation obligatoires pour accéder à un emploi ou pour assurer l'adaptation au poste de travail, qui se déroulent nécessairement pendant le temps de travail ;
2. les actions de formation liées à l'évolution des emplois, au retour ou au maintien dans l'emploi, qui se déroulent principalement pendant le temps de travail ou, après accord de l'agent, en dehors du temps de travail dans une limite de 50 H ;
3. les actions visant à l'acquisition de nouvelles compétences, qui se déroulent principalement pendant le temps de travail ou, après accord de l'agent, en dehors du temps de travail dans une limite de 80 H.

L'accord met en place le droit individuel à la formation. Ce droit individuel est une transposition du droit créé par la loi de 2004 pour les salariés des entreprises privées. Ce dispositif s'articule avec les actions de formation pour en faciliter l'utilisation.

Ce droit est d'une durée de 20 heures par an et par agent, cumulable sur 6 ans. Les actions demandées par l'agent et inscrites au plan de formation peuvent être imputées sur le DIF. Il peut également être utilisé dans le cadre du congé de professionnalisation, la préparation aux concours, la réalisation de bilan de compétences et la procédure de valorisation des acquis de l'expérience. Une allocation de formation, dont le montant est égal à 50 % de leur traitement net, est créée au bénéfice des agents qui exerceront leur droit individuel à la formation en dehors des heures de travail.

L'accord cadre institue aussi d'autres outils :

- le plan de formation : les administrations devront élaborer un plan de formation ;
- un dispositif de périodes de professionnalisation d'une durée maximale de 6 mois comportant des actions de formation en alternance pour favoriser la diversification des parcours professionnels et contribuer au développement de nouvelles carrières ;
- un congé pour bilan de compétences de 24 H et un congé de validation des acquis de l'expérience de même durée ;
- un « passeport formation » par agent.

Le protocole d'accord insiste sur l'insertion des actions de formation au sein des parcours professionnels et la prise en compte de l'expérience professionnelle dans les procédures de recrutement et de promotion des agents.

Plusieurs outils sont mis en place : l'entretien de formation annuel, l'entretien de carrière pour chaque agent ayant effectué cinq ans de services et le bilan de carrière pour ceux qui en ont effectué 15 ans. Ces outils doivent contribuer à articuler formation et parcours professionnels.

S'agissant de la prise en compte de l'expérience professionnelle dans les procédures de recrutement et de promotion, celle-ci interviendra à plusieurs niveaux : en équivalence aux conditions de diplôme exigées pour se présenter à un concours, en remplacement d'épreuves académiques ou sur dossier dans le cas des concours de recrutement sur titres. La promotion interne tiendra compte de l'expérience professionnelle.

Au total, il semble bien que l'accord entende faire de la formation professionnelle des fonctionnaires et des agents publics une des garanties du maintien de l'employabilité des agents et l'un des principaux leviers d'une politique de gestion des ressources humaines. La création de nouveaux dispositifs et outils s'inscrit dans cette logique qui vise, notamment, à assurer une meilleure mobilité fonctionnelle des agents. À une époque où les carrières s'allongent, il est en effet de plus en plus nécessaire que la formation puisse pleinement jouer son rôle dans la mobilité, voire la reconversion des agents. La création des périodes de professionnalisation et du DIF, la prise en compte de l'expérience professionnelle, la mise en place d'entretien de carrière et de bilan de carrière, tous ces éléments ne peuvent que concourir à la construction de parcours professionnels nécessairement plus riches qu'autrefois.

La structuration de la formation professionnelle est révisée en vue d'améliorer le dialogue social et la mutualisation des moyens des administrations. Ainsi, certaines structures obsolètes sont supprimées tandis que le rôle de la Commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale est renforcé.

Des mesures spécifiques sont prises pour renforcer la formation interministérielle au niveau central et au niveau local :

- création d'un comité de programmation et de pilotage de la formation interministérielle associant tous les DRH ;
- réaffirmation du rôle de coordination du préfet de région dans l'approfondissement de la formation interministérielle déconcentrée ;
- rapprochement des réseaux ministériels et interministériels de formation au niveau local.

Parallèlement le Gouvernement a déposé au Parlement un projet de loi qui apporte une traduction législative et réglementaire d'un certain nombre de ces points.

Ce projet de loi a pour objectif d'accompagner le changement au sein des administrations, mais également le développement et la valorisation des compétences des agents. Les principales dispositions du projet de loi, s'agissant de la formation, concernent les points résultant de l'accord cadre du 21 novembre 2006 :

- l'extension du congé pour la validation des acquis de l'expérience aux agents publics ;
- la création d'un droit individuel à la formation ;
- l'institution d'un droit à congé pour bilan de compétences ;
- l'organisation de périodes de professionnalisation ;
- l'introduction de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle dans les concours et les promotions ;
- une révision des dispositions du code du travail relatives à la fonction publique, notamment en vue d'organiser une articulation entre le droit applicable aux salariés et celui des agents publics et de doter l'État d'un instrument financier lui permettant de mutualiser des moyens et des actions en matière de formation.

B. UN ACCOMPAGNEMENT INTERMINISTÉRIEL : LES CONFÉRENCES ANNUELLES GPRH

Forte de ces constats, la DGAFP a décidé d'accompagner ces orientations en instaurant des conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines, qui, pour la première fois en 2006, ont eu lieu avec sept ministères pilotes³⁶. Ces conférences visent à examiner les stratégies pluriannuelles au sein desquelles les ministères inscrivent leur action ainsi que la cohérence de ces stratégies avec la politique générale de GRH portée par le ministère de la fonction publique.

Ces conférences sont l'occasion d'un débat entre la DGAFP et les secrétaires généraux et DRH des ministères sur l'ensemble des champs de la gestion des ressources humaines. Les ministères y présentent non seulement leur plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, mais également leur stratégie de modernisation en matière statutaire, d'encadrement supérieur et, bien entendu, de formation.

Ces conférences seront reconduites en 2007 et étendues à l'ensemble des ministères³⁷. Chacun des ministères est amené à établir et mettre en œuvre, sous sa responsabilité, un schéma stratégique d'évolution de la gestion des ressources humaines, contribuant à l'atteinte d'objectifs partagés de modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'État autour de trois axes :

³⁶ Lettre du ministre de la fonction publique du 31 janvier 2006 relative à la préparation des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

³⁷ Circulaire FP-2125 du 16 novembre 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de ressources humaines de l'État et à l'organisation des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines en 2007.

- élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ;
- poursuite de la déconcentration managériale ;
- modernisation des trois processus essentiels de la gestion des ressources humaines (recrutement, gestion des carrières et gestion des rémunérations).

S'agissant de la formation, la DGAFP demande aux ministères de renseigner, plus particulièrement une rubrique « Formation tout au long de la vie » dans un chapitre relatif au processus de gestion des carrières :

- objectifs et conditions de mise en place de plans de formation pluriannuels dans la perspective d'adapter les compétences aux besoins, au niveau des programmes et des BOP, articulés avec les perspectives en matière d'emplois (GPEEC) : document d'orientation à moyen terme triennal, objectifs stratégiques (quantitatifs et qualitatifs) ;
- analyse du processus de définition du plan de formation, méthodes de suivi et d'évaluation de l'efficacité des actions ;
- mise en œuvre de parcours de formation qualifiants en fonction de l'évolution des métiers ou des qualifications liées aux emplois (s'appuyant sur les référentiels d'emplois ou de métiers) ; prise en compte des formations et des acquis de l'expérience dans la gestion de la carrière, existence d'entretiens de formation ;
- développement de formations liées aux enjeux européens ;
- cartographie du réseau de formation continue du ministère et actions de mutualisation interministérielle menées aux niveaux national et territorial.

Il est également demandé aux ministères :

- comment ils utilisent la démarche GPEEC dans la gestion des ressources humaines, dont la formation (point 1.1) ;
- leur participation à des formations mutualisées (point 2.2) ;
- leur situation en terme de formation initiale et de formation prise de poste (point 3.1.a) ;
- leurs actions en matière de formation des agents à l'entretien d'évaluation (point 3.2.b) ;
- leurs actions en matière de systématisation de formations à la GRH et au management avant la prise d'un certain niveau de responsabilité (point 3.2.d).

C. UNE OBLIGATION DE MISE EN CONCURRENCE

L’obligation de recourir systématiquement, notamment depuis 2001, à la procédure des marchés publics en matière de formation professionnelle comporte en elle-même un certain nombre d’effets positifs³⁸ quant à la conduite des politiques de formation continue, même si l’achat de formation ne représente qu’un poids modeste dans les achats auxquels procède l’État³⁹.

Bien que cet assujettissement soit souvent perçu comme une contrainte excessive⁴⁰, la première conséquence positive du code des marchés est incontestablement le fait que l’administration est conduite à analyser correctement le besoin qu’elle entend satisfaire.

Il n’est pas possible, en effet, de bien déterminer d’une part la prestation et d’autre part le prestataire qui sera chargé de la réaliser, si le besoin de formation n’a pas été au préalable correctement déterminé, aussi bien quant à l’objectif poursuivi par la formation que sur les modalités selon lesquelles elle devra être mise en œuvre. A défaut d’une telle analyse des besoins, il ne sera pas possible d’établir correctement le cahier des charges qui viendra en appui de la consultation des fournisseurs potentiels ou encore de choisir de manière pertinente l’offre qui correspond aux besoins. Cette exigence de méthode est renforcée par le fait que le choix entre plusieurs offres doit en pratique s’appuyer sur une grille d’analyse des propositions des prestataires, en vue de retenir, sur la base de critères quantitatifs et qualitatifs objectifs, celle qui apparaîtra la mieux adaptée aux besoins qui ont été définis initialement. La mise en concurrence est de nature ainsi à déterminer un prix adapté à la réalité des prestations recherchées.

Cette démarche induit progressivement une modification de culture pour la direction concernée par le pilotage de cette procédure, habituée qu’elle pouvait être auparavant à procéder par exemple sous forme de subvention.

Il est ainsi certain que le recours aux marchés entraîne pour l’administration concernée la nécessité de connaître le marché sur lequel elle se place, aussi bien en termes de prestataires potentiels que de qualité à exiger ou de prix à acquitter. De ce point de vue, le recours au marché incite à une véritable démarche de performance pour s’assurer que le coût qui sera supporté correspond bien à la satisfaction du service que la prestation attendue doit remplir.

Cette démarche ne peut être conduite à bien que si l’administration se dote en interne des compétences propres à assurer cette fonction achat, la fonction acheteur constituant à bien des égards aujourd’hui un nouveau métier auquel l’administration doit recourir.

³⁸ Voir notamment : *Audit de modernisation des achats publics*. MINEFI. Octobre 2006. (http://www.finances.gouv.fr/performance/audit/pdf/rapport_achats-v5.pdf). Selon cet audit, la formation représente environ 1,5 % des achats de l’administration dits de prestations générales dont le montant a été évalué à 8,2 milliards d’euros pour 2005.

³⁹ On rappellera que la dépense de formation est composée à raison de 60 à 75 %, selon les ministères, des rémunérations des stagiaires, que dans les 25 à 40 % restant, soit environ 500 millions d’euros en 2004, sont inclus des dépenses qui ne sont pas en tant que telles éligibles au code des marchés, par exemple les frais de déplacement.

⁴⁰ L’article 30 du nouveau code des marchés publié le 1^{er} août 2006 a allégé un certain nombre de règles pour l’achat de services. Voir http://www.dgi.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/code2006/1-introduction/index.htm. Cette réforme a harmonisé les dispositions du code des marchés publics avec celles des directives « marchés publics » n° 2004/17 et 2004/18 qui ont été adoptées le 31 mars 2004.

Mais, s’agissant de formation professionnelle, les administrations ont conservé, en application de la clause dite « *in house* »⁴¹, la faculté de confier la mise en place de leur politique de formation continue à l’établissement (ou les établissements) d’enseignement qui assure déjà tout ou partie de la formation initiale des agents qu’elles recrutent. Ces établissements ont en revanche la responsabilité de mettre en œuvre la procédure des marchés en cas de prestations extérieures.

Il est impératif que ces établissements soient liés à leur administration de tutelle par des conventions d’objectifs et de moyens ou des conventions de gestion suffisamment précises quant à la détermination des objectifs poursuivis par les formations dont ils ont la charge d’assurer la mise en œuvre, de telle sorte que le bénéfice de la démarche d’analyse des besoins et de mise en concurrence des prestataires potentiels ne soit pas écarté, au profit d’une offre prédéterminée par l’établissement d’enseignement du fait de sa « position dominante ».

Les règles de mise en concurrence ne jouent pas non plus lorsque les administrations recourent à des « formateurs » internes, en demandant à certains de leurs agents d’assurer des formations « métiers » auxquelles il n’apparaît pas, a priori, illégitime de recourir : d’une part, compte tenu des règles⁴² de rétribution des agents de l’État assurant des tâches d’enseignement, le coût de cette prestation est moins élevé que celui qui résulterait du libre jeu du marché de la formation; d’autre part, la connaissance des métiers peut paraître mieux acquise par des professionnels des administrations, que par des formateurs du secteur privé qui n’exercent pas ces missions. Bien entendu, la « préférence » accordée aux formateurs internes – qui peut satisfaire un certain nombre d’agents intéressés – n’est pas toujours sans inconvénients : qualité pédagogique insuffisante de l’intervenant ; connaissance métiers « ancienne », en décalage avec les objectifs les plus récents des ministères.

⁴¹ Source : http://www.finances.gouv.fr/themes/marches_publics/outils/directions_services-daj-marches_publics-in_house.php. Les contrats de prestations intégrées, également désignés contrats « *in house* », sont exclus du champ d’application du code des marchés publics conformément aux dispositions de son article 3.1° qui prévoient que « *les dispositions du présent code ne sont pas applicables aux contrats conclus par une des personnes publiques mentionnées à l’article 2 avec un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu’elle exerce sur ses propres services et qui réalise l’essentiel de ses activités pour elle à condition que même si ce cocontractant n’est pas une des personnes publiques mentionnées à l’article 2, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code.* ». Par cet article, le code des marchés publics transpose une jurisprudence communautaire établie par la Cour de Justice de l’Union européenne dans un arrêt Teckal du 18 novembre 1999. L’idée de cette jurisprudence est d’écarter des règles de publicité et de mise en concurrence les marchés passés par des personnes publiques avec des entités qui peuvent être considérées comme leur simple prolongement administratif.

⁴² Le décret n°56-585 du 12 juin 1956 (JO du 17 juin 1956) modifié fixe le système général de rétribution des agents de l’État ou des personnels non-fonctionnaires assurant à titre accessoire soit une tâche d’enseignement, soit le fonctionnement de jurys d’examens ou de concours.

D. L'INCIDENCE DU DROIT COMMUNAUTAIRE SUR LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS FRANÇAIS

L'influence du droit communautaire sur le droit interne est désormais acquise. En matière de droit de la fonction publique, elle est certaine et entraîne nécessairement une adaptation des règles statutaires. Ces adaptations ne sont pas toujours évidentes tant à raison de la spécificité du droit communautaire que de celle de la fonction publique française. Les difficultés sont notamment liées à des divergences de fond concernant les notions juridiques centrales du droit de la fonction publique. L'Union européenne conçoit différemment les concepts centraux de notre système juridique en matière de fonction publique. Ainsi, la perception et la définition données des notions d'agents publics ne constituent pas la transposition exacte de celle issue de notre système administratif. De plus, le traité communautaire ne fait aucunement mention à l'heure actuelle de la formation professionnelle des agents de l'État. Cette absence est la conséquence d'une perception différente de cette dernière dans l'Union européenne. Enfin, la définition par le Traité, dans son article 39, de la notion d'administration publique ne recouvre pas la même notion que celle de notre droit. Ces différences de définition et d'interprétation des notions centrales de notre droit public présentent, en ce qui concerne la formation professionnelle des agents, un certain nombre de difficultés.

En effet, l'Union européenne envisage, à la fois du point de vue du droit primaire que de la jurisprudence, une conception relativement restrictive de la notion d'administration publique. Dans un arrêt de 1980⁴³, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) donne une interprétation restrictive de la notion d'administration publique, comprise dans l'article 39 alinéa 4 du Traité. En application de cette jurisprudence, l'administration publique doit être entendue comme l'activité investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État. Cette interprétation des dispositions du traité communautaire a pour effet de restreindre le champ de la notion d'administration, mais également de limiter à une catégorie de personnel de l'administration les emplois susceptibles d'être réservés aux nationaux.

L'Union européenne utilise une notion plus large, conformément à l'esprit des traités, qui est celle de salariés. En application de la jurisprudence de la Cour de justice, les salariés constituent une catégorie large de travailleurs. Les agents de la fonction publique ne sont pas exclus a priori de l'application du Traité, sauf ceux dont les emplois remplissent simultanément deux conditions : comporter l'exercice de la puissance publique et avoir pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des autres collectivités publiques⁴⁴. Cette distinction essentielle en droit communautaire constitue le principe juridique sur lequel les pays membres de l'Union européenne doivent se fonder pour autoriser ou non l'ouverture de certains emplois aux ressortissants des États membres. Ce principe a été transposé en droit interne dans la loi de juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

⁴³ CJCE 17 décembre 1980, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, Affaire 149/79, Recueil de jurisprudence 1980, page 03881, point 10.

⁴⁴ Voir sur ces questions : L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire (rapport au ministre de la fonction publique) de Jean-Michel Lemoyne de Forges, Dalloz, 2003.

La jurisprudence communautaire est silencieuse en matière de formation professionnelle des agents de la fonction publique des États membres. Les litiges portés devant la CJCE portent principalement sur des questions relatives à la libre circulation des personnes et plus particulièrement la question de la reconnaissance des diplômes, l'arrêt Burbaud du 9 septembre 2003 faisant figure d'arrêt de principe en la matière. Les conséquences de cet arrêt n'ont pas encore été totalement tirées. Néanmoins, il apparaît clairement que la jurisprudence européenne conduit à considérer que les écoles administratives, point de passage obligé et exclusif pour l'accès aux emplois auxquels elles ouvrent, délivrent de facto des « diplômes » au sens des directives générales sur les professions réglementées. Le droit communautaire exige en effet de dispenser de scolarité les ressortissants communautaires titulaires de diplômes équivalents et/ou dotés d'une expérience professionnelle ad hoc. En conséquence et a minima, il faut distinguer, pour l'accès à la fonction publique, selon qu'il s'agit de personnes qualifiées ou non.

Enfin, les pays membres de l'Union européenne doivent aussi respecter le principe d'égalité de traitement qui interdit de considérer un travailleur issu d'un pays membre de l'Union européenne différemment des ressortissants nationaux. Dès lors, ce sont principalement des pays comme la France, pratiquant largement le système du concours interne et disposant d'écoles administratives (qui sont à la fois un mode de recrutement et un mode de formation) qui sont impactés par le droit communautaire. Des questions nouvelles relatives à la prise en compte de l'expérience et de l'ancienneté professionnelles sont également soulevées. Cette situation, qui concerne pour l'heure la procédure de recrutement, pourrait conduire, si le dispositif de formation initiale à la française devait être réformé, à modifier le dispositif de formation continue. Ceci implique notamment l'intégration de formations qualifiantes à la différence du système actuel qui repose sur la formation initiale.

Les conditions paraissent réunies pour améliorer la démarche stratégique et de professionnalisation de la formation professionnelle dans la fonction publique de l'État. Les propositions soumises par les rapporteurs au comité d'enquête sont, dans ce contexte, plus des propositions de méthode que de fond, un accord venant d'être passé avec les organisations syndicales.

TROISIÈME PARTIE

LES ÉVOLUTIONS NÉCESSAIRES

Le groupe d'enquêteurs propose de distinguer dans ses recommandations :

- ce qui a trait à l'intégration de la formation dans la stratégie de l'État, aux finalités et objectifs de la formation, à ses enjeux stratégiques (3.1) ;
- ce qui concerne le système de la formation et les processus (3.2) ;
- ce qui relève de l'évaluation de l'ensemble et des systèmes d'information (3.3).

I. CLARIFIER LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. PRÉCISER LES ENJEUX STRATÉGIQUES DES NIVEAUX INTERMINISTÉRIEL ET MINISTÉRIEL

Hormis quelques grands projets transversaux, comme le passage à l'euro ou la LOLF, le niveau interministériel n'est pas le niveau plus pertinent pour définir les orientations des ministères, tant sont variables les situations démographiques, humaines et techniques des différentes administrations et les modalités de recrutement et de gestion ; en revanche, il est adapté pour structurer l'approche conceptuelle et juridique de la FPE et son évolution éventuelle, coordonner les opérations de mobilité interministérielles et inter fonctions publiques, s'assurer des processus « qualité » qui ont conduit à la définition des politiques de formation continue mises en œuvre par les départements ministériels.

1) Redéfinir le périmètre de la formation professionnelle

La question du contour de la formation continue se pose bien entendu dans le cadre de ce travail. Le groupe d'enquêteurs constate que la distinction entre formation initiale et formation continue, très juridique puisqu'elle est liée au statut de l'agent public, n'est plus opérante depuis un certain temps, mais plus encore dans le cadre de la formation tout au long de la vie. En effet, la formation initiale comprend la formation des lauréats des concours internes et des 3^{ème} concours, pour lesquels il est difficile de considérer qu'ils sont en formation initiale. Par ailleurs, le terme de formation initiale est plutôt réservé à la formation reçue dans le cadre du système scolaire (enseignement secondaire et universitaire). Dans les entreprises, les jeunes recrues peuvent se voir octroyer une formation avant d'occuper leur poste. Cette formation n'entre pas dans le champ de la formation initiale, mais bien dans celle de la formation continue, cette formation étant d'ailleurs comptabilisée au titre de la participation due par l'entreprise pour la formation continue.

De fait, l'introduction de la notion de formation professionnelle tout au long de la vie dans le corpus juridique de la formation dans la fonction publique semble vouloir estomper la relation habituellement fortement tranchée entre la formation initiale et la formation continue. L'idée d'une formation tout au long de la vie implique la possibilité d'une formation étalée en fonction des besoins au cours de la carrière et non seulement au début de celle-ci.

La logique de la démarche en termes de compétences rend d'autre part cette distinction sans fondement.

Le groupe d'enquêteurs constate également l'accroissement de la part relative des dépenses de formation initiale par rapport à celles de formation continue alors que le mouvement devrait être inverse, sans, pour être rigoureux, que l'on puisse bien déterminer la part de formation initiale qui relève de fait d'une formation continue au fond. Ce déséquilibre augmente la difficulté de résoudre une certaine forme d'équité d'accès mais aussi de promotion interne, puisque l'immense majorité de la formation initiale est accaparée par les catégories A.

De même, le groupe d'enquêteurs constate que la fonction publique de l'État pratique peu l'apprentissage, et guère la formation en alternance. Pourtant la question peut se poser non seulement pour certains métiers exercés par les ouvriers d'État, mais aussi pour l'ensemble des agents publics dont on a vu que la formation initiale était prégnante ou absente.

Enfin, le recrutement de plus en plus fréquent d'agents surdiplômés, voire surqualifiés, pour les postes occupés devrait conduire à une réflexion sur les formations professionnelles initiales : il serait utile de réfléchir à leur adaptation en fonction des besoins réels des agents, à la fois pour leur éviter d'avoir le sentiment de perdre leur temps et pour orienter les moyens de la formation dans le sens de la meilleure efficacité.

Il apparaît ainsi au groupe d'enquêteurs que la formation continue s'inscrit aujourd'hui dans un nouveau paradigme fondé sur une démarche de compétences visant à former les agents à un « métier » et à organiser les passerelles d'un emploi à un autre conformément aux dispositions statutaires qui autorisent un fonctionnaire à occuper divers emplois conformes au grade qu'il occupe.

Tous ces éléments conduisent le groupe d'enquêteurs à recommander la révision de la distinction actuelle entre formation initiale et continue.

PROPOSITION N° 1

Redéfinir le périmètre de la formation professionnelle en intégrant progressivement la formation initiale et la formation continue, en s'inspirant des préconisations suivantes :

- revoir le lien juridique existant entre la formation dite initiale et la titularisation dans un corps, alors même que l'apprentissage d'un métier peut couvrir plusieurs années (par exemple, les enseignants) ;
- cesser les formations académiques pour se centrer sur des formations professionnelles fondées sur l'alternance. Un travail raisonné à partir de référentiels de compétences et de formation est à même de faciliter cette approche ;
- expérimenter, auprès de ministères volontaires, le recours à l'apprentissage pour assurer la continuité nécessaire dans la disponibilité de certaines compétences. Les textes de base seraient à modifier ;
- mutualiser les moyens et les ressources matériels, financiers et humains dévolus à la formation initiale et continue.

2) Mieux intégrer la formation continue dans les schémas stratégiques de gestion des ressources humaines

Il n'a pas été prévu, dans le cadre de la LOLF, la construction d'un document de politique transversale⁴⁵, qui aurait pu permettre de développer les objectifs et indicateurs de la politique d'emploi et de gestion des ressources humaines de l'État.

⁴⁵ Une politique transversale est une politique publique interministérielle financée à un niveau significatif par l'État, identifiée par le Premier ministre, dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas à une même mission. Le document de politique transversale (DPT) doit permettre d'améliorer la coordination et l'efficacité des politiques transversales. Pour ces politiques, selon l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, des documents de politique transversale sont présentés sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre et regroupent les objectifs et indicateurs des différents programmes y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques. Pour chaque politique transversale, un ministre chef de file, désigné par le Premier ministre, a la responsabilité de coordonner les activités de l'État relevant des différents programmes concernés, en vue de favoriser l'obtention de résultats socio-économiques communs.

Faute de tels outils, l'élaboration par chaque ministère d'un schéma stratégique des ressources humaines, structuré par la circulaire FP/2125 du ministre de la fonction publique en date du 16 novembre 2006 (annexe 8), qui sert de base aux discussions menées dans le cadre des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, devrait permettre de repositionner la formation continue comme un moyen clef à l'appui des politiques de ressources humaines.

La présence à ces conférences de la direction du budget manifeste la volonté d'une cohérence dans le pilotage de la GRH de la fonction publique d'Etat, voire d'un pilotage partagé.

La formation continue est un moyen essentiel, mais un moyen parmi d'autres, au service de politiques de gestion des ressources humaines, qui lui donnent son sens et ses finalités. De la définition de ces politiques et de leurs objectifs découlent naturellement les finalités de la formation continue et la part qu'elle peut prendre dans la réalisation de leurs objectifs. Pour ne pas faire jouer à la politique de formation un rôle autonome qu'elle ne peut pas assumer, le groupe recommande que, dans le cadre des schémas stratégiques des ressources humaines, les liens entre ces politiques et la formation puissent être construits et formalisés, au niveau de la FPE, et au niveau ministériel.

Pour cela, il convient de compléter l'annexe 1 de la circulaire sur les conférences de GRH en ce qui concerne la place de la formation dans les différents items :

1. les liens entre la formation et la politique de l'emploi, la politique de la GPEEC (partie 1 annexe 1) : faire apparaître les liens entre la gestion des emplois et des compétences et le schéma de formation, notamment l'adaptation à l'emploi (recrutement, promotion et mobilité) et le développement des compétences et les dispositifs de reconversion ;
2. l'organisation de la GRH et le rôle des acteurs (partie 2 annexe 1) : le système propre à la formation devrait être décrit autour des thèmes suivants :
 - positionnement de la formation initiale et continue au sein de la GRH ;
 - modalités d'organisation du système formation ;
 - modalités et objectifs d'évaluation de la formation ;
 - modalités des recueils de besoins et analyse de ceux-ci ;
 - mise en place et usage des outils nouveaux (VAE, RAEP, DIF, etc.) ;
3. le dialogue social (partie 2 annexe 1) : modalités et fréquence de la concertation avec les partenaires syndicaux sur les plans de formation ;
4. les éléments de la politique de ressources humaines (partie 3 annexe 1) :
 - 4.1. processus de recrutement et de mobilité :**
 - part de la formation et de sa validation dans la titularisation ;
 - part de la formation dans les opérations volontaristes de mobilité ;

4.2. processus de gestion des carrières :

- les liens entre la politique de promotion et la formation : quel espace promotionnel réel, quelle place de la formation dans cet espace ; place de la promotion sociale, équilibre entre promotion interne et recrutement externe ;
- les liens entre la politique de rémunération et de carrière et la formation, notamment les modalités de reconnaissance des formations ;
- les liens entre le contenu des évaluations et les besoins de formation.

En dehors des éléments de communication aux partenaires syndicaux, il faudra prévoir un chapitre sur la politique de communication interne, notamment sur les évolutions internes et externes des missions, de l'emploi, des techniques et de l'organisation du travail, sur les référentiels des emplois et des compétences, sur la formation.

Plutôt que de les fondre dans un paragraphe inclus dans la gestion des carrières, les grands objectifs de la formation continue devraient être repris de façon transversale dans un chapitre particulier de l'annexe de la circulaire relative aux conférences de gestion des ressources humaines (annexe 8).

Le principe d'objectifs quantifiés, assis sur des données physiques plutôt que financières, redevient aujourd'hui pertinent depuis que la LOLF rend ces crédits fongibles. Il conviendrait donc dans le cadre des conférences de se doter d'objectifs quantifiables.

PROPOSITION N° 2

Mieux intégrer la formation continue dans les schémas stratégiques de gestion des ressources humaines :

- en clarifiant, dans les conférences de GPRH, les liens conceptuels entre les politiques de GRH et la formation et, surtout, en les concrétisant ;
- en maintenant des objectifs quantifiés à la formation continue, assis sur des données physiques plutôt que financières, par exemple sous la forme de taux d'accès à la formation.

3) Développer la recherche sur la formation professionnelle, en y associant les ministères

Peu d'appels à projets de recherche portant sur la formation professionnelle ont été lancés dans le cadre du comité de recherche et de prospective de la DGAFP. Ils ont porté davantage sur la formation initiale ou d'adaptation que sur la formation continue.

Le groupe d'enquêteurs considère que le sujet de la formation professionnelle tout au long de la vie doit bénéficier des apports des experts et des chercheurs, en s'efforçant de dégager de nouveaux champs de recherche : comparaisons internationales, expérimentation de nouvelles méthodes pédagogiques, etc. Un vivier large et sans cesse renouvelé de chercheurs devrait être constitué.

PROPOSITION N° 3

Définir des programmes de recherche sur la formation tout au long de la vie, en y associant les ministères.

4) Réaliser un schéma stratégique ministériel de la formation professionnelle

Le rôle du plan stratégique ministériel est de déterminer les orientations, les moyens et les priorités des administrations en ce qui concerne la formation continue ; il devra aussi en préciser les effets et les résultats attendus tout en garantissant un environnement propice à la reconnaissance et à l'utilisation des compétences acquises.

Dans le domaine des missions et des politiques publiques, les évolutions s'accélèrent et se traduisent souvent par des changements de structure et de réglementation. Ceci sans oublier la mise en place des BOP, la restructuration des directions, l'externalisation de certains services, l'e-administration, qui sont facteurs de transformation en profondeur et placent la formation comme une des réponses à apporter aux questions qui suivent.

La gestion de la pyramide des âges devra être prise en compte, ainsi que son impact sur les stratégies de recrutement et, par voie de conséquence, sur la part respective entre la formation continue et la formation initiale. L'évolution de la démographie implique également que soit pensée la question de la transmission et de la gestion des savoirs afin d'éviter la perte de compétences dans les services.

La relation déterminante entre GRH et formation continue nécessite que soit explicité le lien entre cette dernière et le système de gestion de la carrière.

Le DIF et la notion de formation tout au long de la vie impliquent de mettre en place des modalités claires et accessibles pour les agents de recueil de besoins de formation. Il s'agira aussi d'analyser les conditions de la mise en place d'un système efficace de la gestion de la formation continue : de l'expression de la demande à l'évaluation de l'efficacité des actions.

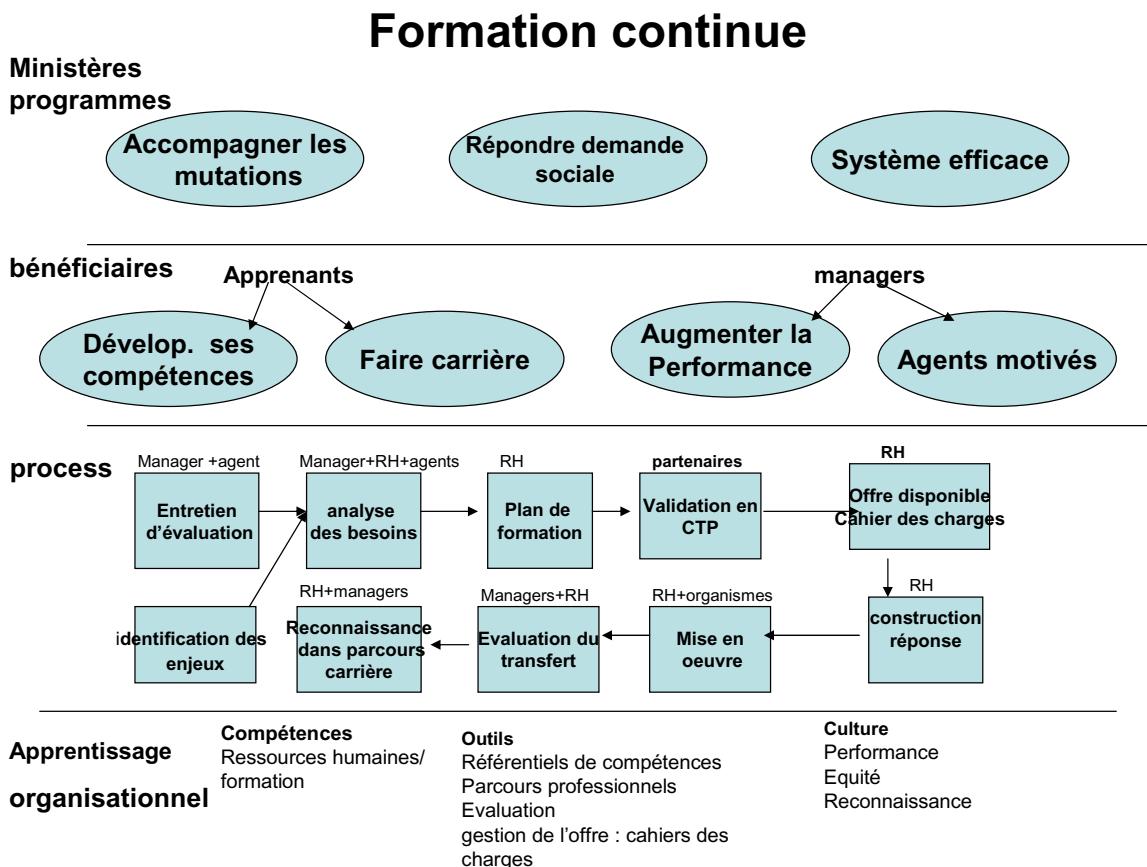
L'organisation suivante pourrait être ainsi conçue :

- le schéma stratégique ministériel est pluriannuel. Il constitue le document de référence de l'organisation de la formation ; il décrit les orientations et le rôle des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de formation du ministère. Il est établi par le secrétaire général en collaboration avec le DRH et les directeurs de programmes. Les responsabilités de chacun des acteurs sont inscrites dans la charte ministérielle, préconisée dans le cadre de la LOLF. Il est intégré aux conférences GRH. Le schéma stratégique est discuté en CTP avec les organisations syndicales ;
- le DRH intègre ces orientations dans le cadre de la politique d'emploi du ministère. Il tient compte de la pyramide des âges, des priorités en terme de recrutement (interne/externe) de la gestion de la VAE et de la RAEP et, de façon générale, les éléments préconisés par le groupe d'enquêteurs dans le chapitre relatif aux conférences GPRH ;
- le directeur de programme analyse et adapte la stratégie ministérielle. Il fait le lien entre la stratégie et ses besoins de compétences pour réaliser ses objectifs. Il négocie les priorités avec les directeurs de BOP. Il détermine et gère le budget formation s'il n'y a pas de programme support ;
- le service formation analyse le schéma stratégique, recueille les besoins, les analyse en fonction des priorités établies et de la politique de l'emploi. Il vérifie la pertinence des besoins avec les directeurs de programmes et de BOP en établissant des objectifs d'évolution (résultats attendus de la formation). Il décide du mode d'évaluation de l'efficacité des formations. Il fait le lien avec les organisations syndicales et prépare les CTP relatifs à la formation. Il gère le DIF et, sous la responsabilité du DRH, établit le lien avec les parcours professionnels.

Ce schéma est bien entendu théorique, chaque ministère ayant sa propre déclinaison des responsabilités, notamment dans les départements ministériels fortement déconcentrés.

C'est pourquoi ce schéma ministériel doit articuler les différents niveaux de gestion des personnels en matière de formation, niveau ministériel, niveau des services déconcentrés, niveau managérial.

La carte stratégique de la formation continue, ci dessous, présente les différentes étapes permettant de piloter le système.



Le premier niveau (ministères et programmes) permet de préciser les besoins institutionnels et stratégiques : l'accompagnement des mutations de quelque nature qu'elles soient, la réponse à la demande interne des agents en matière de promotion, d'équité, de transparence, ainsi que la nécessité de mettre en place un système de gestion efficace. Les propositions sont générales. Chaque ministère, direction, ou même programme peut y préciser des objectifs stratégiques qui lui sont propres.

Le deuxième niveau s'intéresse aux bénéficiaires. Ce sont les personnels formés qui souhaitent mieux exercer leur métier et maîtriser leur avenir professionnel ainsi que les cadres qui souhaitent améliorer les résultats de leurs équipes, les cadres pouvant aussi se retrouver là parmi les apprenants pour les programmes de formation les concernant.

Le troisième niveau s'intéresse à la qualité des processus de la chaîne de production de la formation continue. Ce niveau doit aussi être contrôlé car une stratégie a besoin d'outils, c'est-à-dire d'un bon système de gestion pour obtenir les résultats attendus.

Le quatrième niveau enfin rappelle qu'une politique de formation continue ne peut se mener que si les gestionnaires eux-mêmes ont les connaissances et les compétences requises, que si des référentiels emplois/compétence sont utilisés, que si les parcours professionnels sont lisibles et si une culture de confiance et de reconnaissance des efforts de formation existe.

Seule l'intégration de ces quatre niveaux dans la politique de formation continue permet d'obtenir des résultats. Ce schéma peut aussi servir de base à la définition d'objectifs en matière de formation continue. En effet les départements ministériels peuvent s'emparer des différents éléments afin de définir leurs propres orientations en matière de besoins institutionnels, de liens avec la gestion de carrière et des compétences. Ils peuvent déterminer ce qui, dans le processus de production de la formation, est prioritaire et enfin les outils et les compétences qu'il faut développer pour améliorer le système de gestion de la formation.

PROPOSITION N° 4

Élaborer un schéma stratégique ministériel de la formation en amont du ou des plans de formation qui :

1. précise les ambitions que le ministère se fixe en matière de formation nécessaire à l'évolution de ses missions, de ses programmes, de son organisation ;
2. intègre l'analyse de l'impact de la pyramide des âges sur le rôle respectif des politiques de formation initiale et continue, compte tenu des choix de recrutement ;
3. définit la politique d'adaptation à l'emploi, d'évolution des métiers ;
4. précise les différentes possibilités de mobilisation des outils (VAE, DIF, périodes de professionnalisation, congés de formation...) ;
5. fixe les priorités en matière de publics visés et les budgets entre ces différents items ;
6. décline les outils de reconnaissance de la formation continue ;
7. précise le mode de pilotage de la formation continue et l'évaluation de son efficacité.

Ce schéma articule les différents niveaux de gestion des personnels en matière de formation, niveau ministériel, niveau déconcentré et niveau managérial.

Ce schéma stratégique est soumis au CTPM.

5) Valoriser les acquis de la formation

Aucune politique de formation ne peut devenir stratégique ou même crédible si l'institution ne reconnaît pas la valeur de l'effort de formation et de ses acquis.

La fonction publique ne peut faire l'économie d'une réflexion sur le lien entre la formation et la carrière, dès lors qu'à la différence du secteur privé, les personnels titulaires sont recrutés pour y faire toute leur carrière et que les ressources humaines d'aujourd'hui seront bien celles de demain.

Pour autant, il ne s'agit pas de faire de la formation le seul critère de promotion. D'autres éléments sont, bien entendu, à prendre en compte telles que les capacités personnelles, la mobilité fonctionnelle et/ou géographique, etc. Il est possible, en revanche, d'organiser les formations en lien avec la carrière, comme le font déjà certains ministères avec des formations prises de poste systématiques et obligatoires. D'autres moments de la carrière pourraient être envisagés, notamment avant l'accès à certaines fonctions, ce qui impliquerait la mise en place de formations dont les acquis sont validés et reconnus.

Dans un tel schéma, les agents devraient être également en mesure de faire reconnaître les acquis de leurs expériences, selon une procédure s'inspirant de celle en vigueur pour la validation des acquis de l'expérience, et pas seulement par rapport aux seuls acquis de la formation.

Enfin, la mise en place de l'entretien d'évaluation dans l'ensemble de la fonction publique de l'État devrait contribuer à une évolution de la gestion des ressources humaines.

Le groupe d'enquêteurs considère que l'entretien d'évaluation tel qu'il est conçu aujourd'hui, c'est-à-dire centré sur le bilan de l'année écoulée et la définition des objectifs à venir, ne peut permettre un réel dialogue sur la formation. Tout au plus, les formations d'adaptation immédiate au poste pourraient y être abordées. Le supérieur hiérarchique ne paraît pas, en effet, le mieux placé pour aborder des questions de formation en lien avec le développement professionnel, sur lequel il n'a que peu de visibilité. Cet aspect de la question devrait être traité par des conseillers de carrière et de formation ayant une solide connaissance du milieu professionnel des agents susceptibles de s'adresser à eux. L'entretien de carrière, prévu par l'accord cadre pour les agents ayant effectué cinq ans de service, et le bilan de carrière pour ceux qui en ont effectué 15, sont des outils qui paraissent adaptés à cette problématique.

Un tel dispositif implique néanmoins que l'administration rende lisibles les parcours professionnels des agents et valorise d'une façon ou d'une autre l'acquisition de compétences nouvelles attestées. Le groupe d'enquêteurs préconise que les formations suivies, en accord avec la hiérarchie, dans le cadre d'un projet professionnel, soient reconnues, soit par l'octroi d'une bonification d'échelon (le système de notation étant en cours de réforme, il serait loisible à l'administration d'intégrer cet élément parmi ses critères de choix), soit par une rémunération indemnitaire pure et simple de la qualification obtenue. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans des dispositifs du type NBI, mais de témoigner par une prime, qui peut se faire en un seul versement, de la reconnaissance de la qualification obtenue.

Bien entendu un tel dispositif de reconnaissance de la formation implique nécessairement que les actions de formation fassent l'objet d'une validation des acquis sous une forme à déterminer en fonction de leur nature.

La validation des acquis de la formation sous-entend également que la formation soit en prise directe avec les parcours professionnels et la gestion des carrières pour qu'elle puisse pleinement jouer son rôle professionnalisant et intégrer à bon escient les outils susceptibles de faire le lien avec la GRH.

PROPOSITION N° 5

Valoriser les acquis de la formation autour des axes suivants :

- organiser des formations obligatoires dont les acquis seraient reconnus et validés pour l'accès à certains postes ou certaines fonctions ;
- mettre en place un dispositif de valorisation des formations attestées (bonification d'échelon ; prime spécifique,...).

B. BÂTIR UNE FORMATION PROFESSIONNALISANTE EN LIEN AVEC LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

1) Les préalables

Les démarches de professionnalisation relèvent de processus qui ne font pas partie des cadres de référence juridiques de la gestion publique. En effet, les méthodes de recrutement et de formation étaient fondées sur les statuts, les corps et les postes vacants. Une démarche de professionnalisation implique le repérage des connaissances, des savoirs, des activités et compétences qu'exige une pratique professionnelle. Une telle démarche repose sur :

- l'analyse et la définition du besoin ;
- la définition du service (professionnalisation de la structure) ;
- la définition de la fonction (activités et tâches) professionnalisation des acteurs ;
- le référentiel d'activités ;
- la définition des compétences au regard des tâches ;
- la définition des compétences.

Pour que la formation puisse être efficace, un objectif collectif doit être défini afin que chaque personne puisse, en vue de l'atteinte de cet objectif, construire de façon singulière ses propres compétences. La professionnalisation résulte d'un investissement personnel qui s'incarne dans le projet professionnel de l'agent.

Pour autant, l'administration doit être en mesure de proposer des parcours individuels permettant aux agents de valoriser leur carrière. Or, la définition d'un parcours professionnel exige qu'un certain nombre de conditions soient remplies, notamment le développement d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) qui traduise les orientations souhaitables et partagées de l'évolution des missions, de l'organisation ainsi que la mise en place de référentiels métiers et de compétences.

2) Généraliser la méthode, la démarche et l'écriture en métiers et compétences

Les démarches métiers et compétences doivent se généraliser pour que la formation soit la mieux adaptée possible aux besoins de l'organisation et des agents.

C'est essentiellement en tant qu'outil pour les DRH, que le RIME et les répertoires ministériels d'emplois et de compétences peuvent jouer un rôle essentiel dans le domaine de la formation, puisque ces outils permettent d'analyser les écarts entre les emplois nécessaires et les ressources humaines disponibles.

La formation est l'un des outils qui permet cet ajustement des compétences des personnels aux évolutions des métiers et des emplois, ceci tant au plan individuel (acquisition de compétences sur des profils cibles) qu'au plan collectif (développement de qualifications en cohérence avec les orientations retenues et les objectifs visés). La formation implique donc, elle aussi, une démarche de prévision, de planification et d'évaluation à court et moyen terme (approche pluriannuelle).

PROPOSITION N° 6

Intégrer la formation dans les plans GPEEC.

3) Rendre lisibles les parcours professionnels

Le RIME et les référentiels ministériels sont des outils tout à fait appropriés pour rendre plus lisibles les parcours professionnels. Globalement, la lisibilité d'un parcours professionnel s'apprécie à partir de plusieurs éléments dont les principaux sont les suivants : modalités de la mobilité, possibilités de formation, conditions de départ et de promotion.

C'est sur chacun de ces éléments qu'il convient de travailler en s'appuyant sur les outils habituels en la matière : référentiels, bilan de compétences, entretien de carrière, entretien d'évaluation, entretien de formation, etc.

Il existe également le répertoire national des certifications professionnelles, qui est une base de données des certifications à finalité professionnelle (titres, diplômes, CQP) reconnues par l'État et les partenaires sociaux, classées par domaine d'activité et/ou par niveau. Les certifications sont consultables sur le site Internet de la commission nationale de la certification professionnelle (www.cncp.gouv.fr). Le répertoire permet de consulter les descriptifs des certifications : niveau, secteur d'activité, résumé du référentiel d'emploi (ou du référentiel professionnel) ou éléments de compétence acquis, modalités d'accès.

En tant qu'employeur, l'État a peu l'occasion de s'engager dans la définition de certifications pour ses agents, même si aujourd'hui ces démarches tendent à se développer, notamment par l'intermédiaire des écoles administratives qui souhaitent « valoriser » la formation qu'elles dispensent par un diplôme. Le ministère de la Défense a, pour sa part, une longue expérience dans la mise en place de certifications pour ses militaires, dont la carrière courte nécessite qu'ils disposent d'une certification reconnue pour revenir, avec succès, sur le marché du travail.

Néanmoins, les dispositifs de promotion interne de la fonction publique ne nécessitent pas l'acquisition de « certifications » en cours de carrière, sauf pour les professions pour l'exercice desquelles un titre particulier est exigé (métiers de la santé et du social par exemple). Le répertoire peut néanmoins être un outil susceptible d'aider les directeurs de ressources humaines dans l'élaboration de leur référentiel de compétences et de formation, sachant toutefois que la plupart des certifications inscrites procède des cursus de formation initiale dont la logique peut différer de celle retenue en formation continue.

Avec la GPEEC et les outils qui lui sont associés (RIME, répertoires d'emplois et de compétences), il est possible de cerner deux approches :

- une première que l'on peut qualifier d'approche par les structures permet, au niveau national, de définir les objectifs stratégiques en matière d'emploi à partir de données quantitatives et politiques. Cette approche permet de repérer les grandes évolutions des emplois et de prendre les décisions conséquentes en matière de recrutement, reclassement, etc. Elle permet aussi de définir les parcours professionnels les plus lisibles possibles. C'est à ce niveau que pourrait être organisé un centre de ressources en matière d'ingénierie d'évaluation et de formation ;
- une seconde que l'on peut qualifier d'approche managériale permet, au niveau local (niveau de gestion de proximité des personnels), de définir les orientations collectives et individuelles d'une gestion des ressources humaines, en prise directe avec des personnes et non avec des corps ou des emplois. C'est à ce niveau que se gèrent les compétences.

C'est dans le cadre de cette seconde approche que les besoins de formation peuvent le plus aisément être identifiés et satisfaits, grâce notamment, mais pas exclusivement comme il est dit plus haut, à l'entretien de formation sur lequel débouche l'entretien d'évaluation prévu par le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 modifié. L'entretien d'évaluation en autorisant une discussion sur les activités telles qu'elles ont été exercées dans l'année écoulée, et sur les perspectives professionnelles à venir permet à l'agent de contractualiser avec son supérieur hiérarchique les formations qui lui sont nécessaires, que ce soit pour mieux accomplir les missions qui lui sont confiées ou pour acquérir de nouvelles compétences en vue de la réalisation de son projet professionnel.

Ces référentiels d'emplois et de compétences permettent d'inscrire la formation dans des parcours professionnels. Il est souvent reproché à ces démarches métiers de créer des filières desquelles les agents ne pourraient sortir. Ce risque tient plus de la culture actuelle des administrations que de l'outil lui-même. Le cantonnement dans une filière résulte également de l'absence d'anticipation de la part des administrations sur la gestion des postes, d'où la nécessité de recourir à des agents déjà opérationnels, au lieu d'organiser, suite à la définition de parcours professionnels, des formations adaptées aux agents souhaitant s'engager dans une nouveau projet professionnel.

Le bilan de compétences, les entretiens de carrière et les bilans de carrière sont des outils à même de répondre à cette problématique, car ils facilitent les passerelles entre les projets individuels et les projets de l'institution, en permettant à l'agent de devenir acteur de ses choix et de son évolution professionnelle.

Des changements sont également à organiser en terme de progression, s'agissant des niveaux de responsabilités. Dans cette optique, dès lors que la lisibilité est organisée en ce qui concerne les compétences requises pour exercer un métier, il est possible de concevoir des cursus de formation qui permettent aux agents d'y accéder. Autrement dit, les administrations peuvent s'engager, au moins pour les emplois les plus sensibles (emplois pour lesquels l'administration est en situation de vulnérabilité en terme de transmission des savoirs ou encore emplois nécessitant un plan de requalification important), dans l'élaboration de référentiels de compétences afin de définir les cursus de formation cohérents permettant de disposer des agents compétents au bon moment.

Le processus d'analyse des emplois et des compétences ne doit être ni figé ni mécanique. En effet, il ne s'agit pas de limiter les objectifs de la formation à des connaissances et à des savoir-faire toujours prédéfinis par un référentiel. Une telle vision des choses ne pourrait que reproduire à terme le modèle taylorien alors que la formation, outre l'acquisition et le développement de compétences identifiées, doit aussi viser à optimiser les potentiels de l'individu. La construction de parcours professionnels passe aussi par le repérage de ce potentiel et son optimisation.

PROPOSITION N° 7

Rendre lisibles les parcours professionnels à partir des axes suivants :

- construire des parcours professionnels tenant compte de l'organisation de passerelles entre les différents métiers et/ou emplois type ;
- construire des cycles de formation professionnalisante en commençant par les emplois les plus stratégiques.

4) Mettre en synergie la formation avec la gestion des carrières

Dans une logique de compétences, la mobilité s'inscrit davantage dans une approche de gestion anticipée des compétences. Il ne s'agit plus seulement de réaliser une adéquation poste/personne, mais d'organiser des filières professionnelles.

Un des problèmes sur lequel butent les administrations est d'opérer ce lien entre la gestion par les compétences et la gestion statutaire. Un agent qui développe ses compétences au bénéfice de l'administration doit pouvoir y trouver un bénéfice. Ce lien pourrait s'effectuer, à terme, grâce aux différents dispositifs de reconnaissance des acquis de l'expérience que la loi de modernisation de la fonction publique introduit dans le statut des fonctionnaires et qui autorisent désormais une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle dans le déroulement de carrière. A cet égard, des conseillers carrière et formation devraient être institués et formés dans chaque ministère afin, là aussi, de rendre possible une réponse adaptée à la fois pour l'agent et l'organisation.

Les outils évoqués (GPEEC, référentiels métiers, référentiels de compétences et de formation) ne sont pas une panacée. Ces outils n'ont de sens que s'ils s'intègrent dans un projet stratégique de GRH, sinon leur mise en place risque de masquer l'essentiel, à savoir l'humain. À eux seuls, ces outils ne peuvent combler l'absence d'orientations politique et stratégique. Ils jouent pleinement leur rôle lorsque l'organisation met en place des parcours professionnels cohérents pour ses personnels et que ceux-ci peuvent se les approprier dans le cadre de leur projet professionnel. La rencontre entre le parcours et le projet devrait avoir lieu à l'occasion de l'entretien d'évaluation mais aussi à l'occasion d'entretiens professionnels et de bilans de carrière réguliers.

Ces outils, avec les nomenclatures d'emploi et les référentiels d'activité et de compétences, préfigurent les premiers éléments de ce que pourrait être un dispositif de gestion de parcours professionnels qualifiants, fondé sur une logique de compétences individuelles. Bien entendu d'autres outils tels que l'évaluation du niveau de compétences, la définition de règles pour organiser les changements de niveaux, etc. sont indispensables.

L'évaluation des compétences et leur valorisation peuvent passer par la pratique des portfolios, dont l'expression française équivalente est « portefeuilles de compétences ». L'accord cadre du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie dans la fonction publique prévoit la création d'un passeport formation, permettant à chaque agent d'identifier et de faire attester ses connaissances, ses qualifications et ses aptitudes professionnelles, acquises soit par la formation initiale ou continue, soit du fait de ses expériences professionnelles, afin de favoriser sa mobilité interne ou externe. On peut s'interroger sur la coexistence de ce passeport avec la fiche prévue à l'article 29 du décret n° 85-607 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat, voire avec les pièces déjà présentes dans le dossier de l'agent (correspondances relatives à la formation), sachant que l'accord cadre du 21 novembre 2006 en reprend les termes.

Pour l'heure, il est prévu que ce passeport, qui restera la propriété de l'agent, soit rédigé par l'agent avec l'aide du service de ressources humaines dont il dépend. Il pourra en être tenu compte pour l'accès à un grade, corps ou cadre d'emplois par voie de promotion interne. Ce passeport fera également mention de la réalisation, le cas échéant, d'un bilan de compétences. Ces éléments vont dans le sens d'un passeport rédigé en double exemplaire dans la mesure où il entre en compte dans la promotion interne (un pour l'agent et un pour le dossier de l'agent), sauf à considérer que les promotions internes fassent l'objet d'une candidature systématique de la part des agents (notamment en cas de liste d'aptitude), candidature à l'occasion de laquelle serait demandé et fourni le passeport de l'agent. Il conviendrait que le décret qui se substituera au décret précité et qui aura à traduire en termes réglementaires les dispositions issues de l'accord cadre et de la loi de modernisation de la fonction publique tienne compte de ce point afin d'éviter un empilement de documents et vise à la simplification.

Le passeport recensera notamment :

- les diplômes et les titres obtenus au cours du cursus de formation initiale ;
- les expériences professionnelles acquises lors des périodes de stage ou de formation en administration ;
- la nature et la durée des actions de formation suivies au titre de la formation professionnelle continue ;
- le cas échéant, les certifications à finalité professionnelle délivrées sous forme de diplôme, de titre ou de certificat de qualification, obtenues dans le cadre de la formation continue ou de la validation des acquis de l'expérience ;
- le ou les emplois tenu(s) dans l'administration et les connaissances, les compétences et les aptitudes professionnelles mises en œuvre dans le cadre de ces emplois ;
- dans une annexe, et avec l'accord de l'agent public, les décisions en matière de formation qui seraient prises lors des entretiens et bilans de carrière ainsi que lors des bilans de compétences dont il a bénéficié.

Ce passeport formation, tel qu'il est conçu, est l'équivalent du portefeuille de compétences, à la différence qu'il est prévu un « soutien » du service de gestion des ressources humaines pour sa rédaction alors qu'usuellement celle-ci est de la seule responsabilité de l'agent, qui du coup peut avoir des difficultés à situer la valeur de ses expériences.

Il peut s'insérer dans différents projets tels que :

- l'enrichissement d'un dossier de validation d'acquis de l'expérience ;
- l'élaboration d'un plan de formation personnalisé ;
- la préparation d'une démarche de certification de compétences.

La logique du portefeuille de compétences implique aussi d'entrer dans une logique de preuve. Or, il ne suffit pas d'accumuler les documents pour construire un système de preuves. C'est pourquoi il est nécessaire de structurer ces portefeuilles de compétences. Plusieurs structurations sont possibles. À titre d'exemple, on peut citer la structuration proposée par Ginette Robin⁴⁶ ou celle retenue par les centres interinstitutionnels de bilans de compétences (CIBC) pour le portefeuille des acquis de formation et d'expérience.

PROPOSITION N° 8

Mettre en synergie la formation avec la gestion des carrières :

- structurer le passeport formation ;
- instituer des conseillers carrière et formation, chargés d'aider les agents dans la construction de leurs parcours professionnels et dans la constitution de leur passeport formation à partir d'un passeport type élaboré par la DGAFP.

Bien entendu, la maîtrise de ces outils dépend aujourd'hui de la richesse et de la qualité des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH). Ceux-ci doivent non seulement fournir les éléments quantitatifs nécessaires aux analyses GPEEC, mais également s'ouvrir à de nouvelles fonctionnalités, notamment en intégrant pleinement la fonction « formation et gestion des compétences ». Ceci sera incontournable pour répondre aux nouveaux besoins introduits par la loi de modernisation de la fonction publique : DIF, reconnaissance des acquis de l'expérience, etc.

⁴⁶ Ginette ROBIN est une chercheure qui a mis au point une forme structurée de portefeuille de compétences publiée en 1984, mis à jour en 1985, par l'association des formateurs d'adultes du Québec (AFAQ). Les CIBC proposent une autre structuration ; le passeport européen – europass - proposé par la Commission européenne s'insère dans ces démarches.

5) Des outils pour faire le lien avec la gestion des ressources humaines

D'une façon générale, l'accent est mis de plus en plus, dans la gestion des ressources humaines, sur les compétences individuelles des personnes et sur les compétences collectives des services. La démarche métier prônée par la DGAFP en constitue une illustration.

La connaissance des compétences apportée par les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) devra permettre dans l'avenir de mieux gérer les évolutions attendues, tant du point de vue du service que du point de vue de l'agent. Le dossier de l'agent retrace toutes les étapes de la carrière et doit permettre de connaître l'étendue de ses compétences. Ceci suppose que les SIRH soient tournés systématiquement vers l'exploitation des données disponibles dans ce domaine et notamment des fiches individuelles de formation et, à terme, du passeport formation.

La remise en lumière de la fiche de formation prévue par le protocole donnera une connaissance complète des stages suivis et facilitera l'appréciation de l'aptitude éventuelle à évoluer dans le poste tenu. Par souci d'homogénéité, la fiche de formation devrait être conçue selon un modèle général interministériel, adaptée ensuite aux besoins de chaque ministère et accompagnée d'un mode d'emploi précis. Elle pourrait être une synthèse du passeport formation.

Pour répondre à ces objectifs, un des liens entre la politique de ressources humaines et la formation demeure l'entretien annuel d'évaluation, à la condition qu'il soit bâti à l'aide de critères d'appréciation et donc des outils précités : référentiels de mission, d'activité et de compétences, ainsi que l'examen de l'atteinte des objectifs fixés pour l'année. Par ailleurs, le dispositif doit s'enrichir d'entretiens centrés sur le développement de carrière (entretien professionnel, bilan de carrière, etc.)

L'entretien d'évaluation, désormais étendu à l'ensemble de la FPE depuis 2002, porte réglementairement sur les résultats professionnels de l'agent, appréciés au regard des objectifs qui lui ont été assignés, et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève, sur ses besoins de formation et sur ses perspectives d'évolution professionnelle.

L'évaluation devrait avoir pour objectif d'apprécier le degré de professionnalisation de l'agent dans son métier et dans son poste, au-delà de sa performance stricto sensu. En fonction de l'appréciation portée sur la maîtrise de sa mission, l'agent pourrait bénéficier de formation continue complémentaire, débattue et mise au point à l'occasion de l'entretien. Le rapport d'étape du CECRSP sur l'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État préconise, dans le même esprit, d'organiser systématiquement le lien entre l'entretien professionnel et la formation, en identifiant la formation souhaitable, en y inscrivant l'agent et en revenant sur son impact dans l'entretien suivant. Les compétences de formateur de l'agent doivent être aussi repérées et mises à profit.

L'ensemble des évaluations d'un groupe ou d'une partie de service doit permettre au responsable du groupe ou au chef de service d'évaluer la performance collective du groupe ou de la partie de service et de détecter les besoins éventuels en formation de la partie de service concernée. Il serait logique et utile de mettre à profit cette opportunité pour lancer les formations collectives nécessaires, en tirant parti en priorité des ressources internes disponibles. Le rapport du CECRSP cité au paragraphe précédent préconise l'expérimentation de l'évaluation collective : cette proposition va bien dans le sens indiqué. Les formations collectives programmées de cette façon seraient soumises à évaluation comme il se doit.

L'entretien de carrière prévu par le protocole à intervalle minimum de cinq ans constitue un rendez-vous nouveau important. Il ouvre la porte à la généralisation du suivi personnalisé des agents tel qu'il est déjà pratiqué pour les cadres supérieurs entrepris par différents ministères. Le ministère de l'équipement est allé plus loin en créant des cellules GUEPARH réparties sur le territoire et destinées à accueillir l'ensemble des cadres pour des entretiens de carrière. Ceux-ci sont conduits par des spécialistes dûment formés à la technique de l'entretien et connaissant bien les différents types de postes offerts dans le ministère. Avec cette méthode, les agents sont orientés de façon professionnelle. Si cette formule présente l'avantage d'un suivi personnalisé de qualité, il convient néanmoins de noter qu'elle présente le risque d'une déconnexion avec la réalité de l'emploi dans le ministère considéré. Le lien entre ces structures et la DRH doit donc être très fort pour que le travail des spécialistes s'insère dans les objectifs de la DRH et n'en soit pas déconnecté.

Le protocole prévoit précisément que l'entretien de carrière est conduit par le chef de service. C'est une façon intéressante de mettre en valeur les liens existants entre les agents et leur responsable mais il est essentiel de souligner l'importance de l'effort de formation qui devra être entrepris pour ceux qui conduiront les entretiens de carrière.

Pour faciliter la mise au point des propositions de formation à l'occasion de l'entretien d'évaluation, chefs de service et agents devraient disposer de référentiels de formation liés aux référentiels des métiers et de plans de formation s'appuyant sur ces référentiels. Sans méconnaître l'ampleur de la tâche, cette base de travail serait d'un intérêt majeur pour tous.

Le temps consacré chaque année à l'entretien d'évaluation, la place importante accordée à la formation dans cet entretien, le travail lourd de mise au point des plans de formation et le temps passé en formation par les agents justifient amplement que la formation continue ait une importance reconnue dans la gestion des carrières. Dans la logique de la place importante donnée ou redonnée à la formation, celle-ci devrait avoir une influence expresse sur la carrière de l'agent. L'évaluation annuelle, à travers l'examen de compétences, devrait tenir largement compte de cette rubrique, ce qui conduirait naturellement, au moment des choix de promotion ou de changement de corps, à privilégier les agents qui se sont distingués dans ce domaine. Les habitudes peuvent évoluer s'il y a accord sur la priorité à retenir.

Dans une fonction publique habituée à la gestion par corps, la question s'est posée de la cohérence entre gestion par corps et déroulement de carrière mettant l'accent sur la formation. Si les promotions dans les corps sont liées aux compétences manifestées, les informations nouvelles données par les fiches de formation, les entretiens d'évaluation ou les entretiens de carrière enrichiront les dossiers de l'administration et des commissions paritaires et il ne devrait pas apparaître de difficultés particulières.

PROPOSITION N° 9

Relier fortement l'entretien d'évaluation aux référentiels d'emploi et de compétences et développer la formation à cet entretien pour en faire un instrument de progrès des agents et un véritable acte de management.

6) Donner leur place à l'évaluation et à la formation collective pour développer la professionnalisation des services

La performance d'une unité ou d'un service tient à la qualification de ses agents et aussi à leur façon de travailler ensemble. La plus ou moins grande facilité à travailler en équipe fait partie des critères traditionnels d'évaluation, au moins pour certains postes. On n'en a pas toujours tiré la conséquence logique qui consisterait à évaluer la performance et les compétences collectives d'une unité ou d'un service, par comparaison avec d'autres.

L'amélioration de la performance et des compétences collectives, préoccupation naturelle de tout responsable, passe à l'évidence par la progression des compétences de chaque agent et de la qualité du travail en équipe, mais peut aussi relever d'une formation collective. La définition des thèmes de la formation collective relève très normalement de l'encadrement, mais il serait certainement intéressant d'aborder ce sujet à l'occasion des entretiens de formation, en complément des échanges sur la formation continue individuelle.

Cette évaluation collective peut aussi être diligentée sur des politiques menées sur des territoires, ou des domaines partagés entre l'État, les collectivités territoriales et les milieux associatifs, comme c'est le cas, à titre d'exemple, dans le domaine des politiques de cohésion sociale. Des plans de formation, menés sur des projets ou des actions communes, pourraient être davantage développés.

PROPOSITION N° 10

Mettre en place une forte incitation à l'évaluation des performances et compétences collectives, au sein des services déconcentrés, ou inter fonctions publiques à l'issue de laquelle un projet ou plan de formation par service serait effectué.

C. PERMETTRE À CHACUN D'ÊTRE ACTEUR DE SON ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE ET DE SON PROJET DE FORMATION

La nécessité pour l'employeur État de veiller à l'adaptation, à la « production » et au développement des compétences et de la professionnalisation de ses agents, au moyen de formations prescrites sur le temps de travail, n'est plus contestée par personne, y compris par les syndicats et les agents publics. La demande de formation des agents rejoint d'ailleurs fortement celle de l'employeur.

Les intérêts croisés de l'encadrement et des agents doivent trouver une traduction dans la stratégie et le pilotage de la formation. La demande des agents d'intégrer la formation dans leur projet de mobilité professionnelle, de promotion sociale, de « culture générale » sur le long terme doit être prise en compte pour ne pas, à terme, cantonner la formation continue dans une vision directement utilitaire.

Les logiques de projet de formation construit de façon partagée entre l'encadrement et l'agent nécessitent :

- l'accès aux informations et aux débats concernant la stratégie du ministère, du service ;
- des outils et des procédures d'information sur les référentiels, les parcours de professionnalisation, les mobilités et les mutations en cours (évolution des missions, des emplois) ; ces outils doivent précéder la demande de formation ;
- une approche collective des savoirs construits dans le travail, de leur évaluation et des demandes collectives et individuelles de complément, menées à l'occasion des entretiens d'évaluation mais aussi en dehors.

C'est une banalité de constater que sans apport volontaire de l'adulte en formation, et sans une motivation réelle, le bénéfice et l'impact de la formation risquent de s'en trouver considérablement amoindris.

Toute motivation à se former résulte d'aspirations ou d'incitations externes liées à une situation professionnelle et d'aspirations ou d'ambitions internes liées à une trajectoire de vie personnelle, d'aspirations à des résultats professionnels à court terme, et de projets culturels de plus long terme.

Le développement de la co-initiative de la formation par des dispositifs comme le DIF est susceptible d'y contribuer, tout comme la VAE et la RAEF.

1) Le droit individuel à formation (DIF)

Les éléments de cadrage du DIF⁴⁷ tels qu'ils ressortent de l'accord cadre du 21 novembre 2006 et du projet de loi de modernisation de la fonction publique sont joints en annexe. Deux éléments caractérisent le DIF⁴⁸ :

- il est attaché à chaque agent et, de ce fait, vise à amener à la formation des publics qui ne s'y intéressaient pas ;
- il repose sur le principe d'une négociation entre l'agent et l'employeur quant à la nature des formations et bénéfices réciproques attendus, et par suite vise à expliciter les modalités de développement du projet de formation.

Ce second point est essentiel : la procédure de négociation doit être sincère et réelle pour que le DIF ne devienne pas, in fine, une démarche de pure initiative individuelle qui pourrait faire doublon, au moins dans son principe, avec le congé de formation professionnelle. À l'inverse, il ne faut pas enfermer les demandes des agents dans un cadre pré construit où l'initiative de l'agent consistera à choisir parmi une liste d'actions éligibles.

Les actions éligibles au DIF pour les agents publics sont les seules actions inscrites au plan de formation, ce qui est logique puisque la fonction publique ne dispose pas d'autres sources de financement à l'inverse des branches professionnelles qui disposent d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Dans ces conditions, il y a un risque de voir les agents refuser de s'engager dans la démarche faute d'actions inscrites au plan de formation répondant à leur demande, ce qui entraînerait une capitalisation systématique des heures de formation acquises et un accroissement excessif des comptes personnels.

Ce risque est toutefois limité par le fait que les préparations aux examens et concours et les actions engagées dans le cadre du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience sont éligibles au DIF. Pour que cette possibilité d'une ouverture sur des actions de formation véritablement choisies soit réelle, il est nécessaire néanmoins que la négociation soit un préalable à la définition des actions de formation engagées au titre du DIF.

C'est pourquoi, dans la mesure où l'offre de formation éligible au DIF doit être choisie parmi des actions du plan de formation, il convient d'être d'autant plus attentif au recueil des demandes afin que le plan de formation puisse prendre en compte au mieux celles répondant à un projet de formation validé par leur hiérarchie dans le cadre d'une négociation, dont l'entretien de formation serait le lieu privilégié.

⁴⁷ Cf. la description du DIF dans l'annexe 6.

⁴⁸ La présente analyse reprend celle issue du rapport de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle sur les « Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport coordonné par Jean-François Dumont, sous la direction de Pierre Le Douaron, octobre 2006.

Le DIF présente également, par rapport aux entreprises, une autre particularité dans la fonction publique où la démarche « métier » est encore peu développée. Les formations éligibles au DIF, à savoir les actions liées à l'évolution prévisible des emplois ou de celles qui participent au retour ou au maintien dans l'emploi ainsi que les actions ayant pour objet le développement des compétences ou l'acquisition de nouvelles compétences, varient en fonction des compétences requises par chaque emploi type. Ainsi, une action de formation relative à la gestion comptable des établissements publics pour les agents chargés de la tutelle d'établissements pourra être regardée comme une action d'adaptation au poste de travail, non éligible au DIF, car ressortissant de l'obligation de l'employeur. En revanche, pour un agent en charge de questions de personnel et dont le projet professionnel consiste à effectuer une mobilité fonctionnelle dans le secteur financier des établissements publics, cette même action sera éligible au DIF dans le cadre de l'acquisition de nouvelles compétences. Les gestionnaires de la formation ne seront pas en mesure d'identifier, dans le plan de formation, les actions de formation éligibles au DIF, sauf celles attachées non à de réelles actions de formation mais à des dispositifs dûment énumérés : les périodes de professionnalisation, les actions engagées dans le cadre du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience, ceci dans la seule mesure où la demande émane de l'agent. Les actions de préparations aux examens et concours font exception à cet égard dans ce nouveau paysage.

Pour savoir si une action de formation relève ou non du DIF, il conviendra donc de la comparer avec les compétences requises dans le référentiel de l'emploi type dont relève l'agent demandeur. Cette nécessité rend d'autant plus urgent le développement des démarches métiers et compétences afin de prévenir les contentieux qui ne manqueront de survenir sur le positionnement à adopter pour telle ou telle action de formation.

De même, le DIF est susceptible d'être utilisé hors du temps de travail et, dans ce cas, faire l'objet d'une allocation de formation égale à 50 % du traitement net de l'agent. Il est possible que certains agents voient dans le DIF un moyen d'augmenter leur rémunération en partant en formation, même si ce risque est minime. En revanche, l'administration aurait tout avantage à définir quelques règles du jeu en la matière et préciser les principes autour desquels s'effectuerait la répartition entre les actions sur temps de travail et celles hors temps de travail. Ces principes ne peuvent être uniquement de simples règles de gestion applicables partout et pour tous. La formation comporte une dimension collective au moins pour ce qui concerne l'organisation du travail. Il serait souhaitable que les choix en matière de temps de travail/hors temps de travail soient effectués dans un cadre où l'organisation collective du travail soit déterminante : sur le temps de travail si l'organisation peut « supporter » l'absence d'un agent, hors du temps de travail si elle ne le peut pas ; partage entre temps de travail et hors temps de travail si l'action de formation est longue, etc. L'essentiel est de rester sur des positions pragmatiques tenant compte à la fois de l'organisation collective du travail et des souhaits des agents. Il importe en revanche de définir les principes qui guideront les décisions.

Il est également prévu que l'administration veille à ce que les agents soient régulièrement informés du total des droits acquis au titre du dispositif du droit individuel à la formation. Le groupe d'enquête recommande la construction d'une fonctionnalité « gestion du DIF » dans les systèmes d'information. Cette fonctionnalité serait capable de prendre en charge la gestion du compte personnel et celui-ci serait consultable directement par chaque agent, à l'instar, par exemple, de ce qui se fait déjà dans certains ministères pour la gestion des congés annuels. A défaut, cette information serait délivrée à l'occasion de l'entretien pendant lequel la négociation sera conduite.

Le DIF est finalement encore peu utilisé dans les entreprises (1,3 % des salariés dont 0,2 % ont bénéficié d'une allocation de formation) ont fait valoir leur DIF et suivi une formation. Pour qu'il n'en soit pas de même dans le secteur public, le groupe d'enquêteurs préconise que l'administration ne reste pas en situation d'attente sur ce sujet, mais s'efforce de connaître les demandes des agents, leur intention en terme d'utilisation ou non sur le temps de travail, etc. Surtout, l'administration devrait s'attacher à ce que l'usage du DIF ne soit pas l'utilisation d'un simple crédit d'heures qu'on utilise parce qu'on y a droit, mais devrait faciliter l'usage du DIF dans le cadre d'un véritable projet professionnel. Ceci est d'autant plus important que le droit étant cumulable sur 6 ans, il est probable que son utilisation s'accentuera au fur et à mesure que le crédit d'heures ouvert s'accroîtra. Une absence d'anticipation sur l'utilisation du DIF pourrait conduire à des dépenses mal régulées, et surtout inutiles, si les actions de formation ne s'inscrivent dans aucun projet.

PROPOSITION N° 11

Mettre en œuvre le droit individuel à formation :

1°) informer les agents sur ce nouveau droit :

- informer les agents de la fonction publique, de la nature du DIF, des possibilités qu'il offre ou non, en fonction de l'emploi type qu'ils occupent ;
- préciser les principes susceptibles de guider les décisions de l'administration en matière de temps de travail et hors temps de travail.

2°) rendre obligatoire le dialogue, voire la négociation entre l'agent et son supérieur hiérarchique sur l'utilisation du DIF :

- faire de l'entretien de formation un lieu de négociation des actions éligibles au DIF avec formalisation obligatoire des demandes et des projets, qu'ils soient validés ou non, pour transmission au service chargé d'élaborer le plan de formation ;
- former les agents chargés des entretiens de formation à la négociation sur le DIF, à partir d'un guide méthodologique sur ce sujet.

3°) mettre en place une gestion prévisionnelle du nouveau droit :

- anticiper la demande des agents de façon à l'insérer dans des projets professionnels ; construire une fonctionnalité « Gestion du DIF » dans les systèmes d'information de gestion des ressources humaines.

2) Validation des acquis de l'expérience et reconnaissance des acquis de l'expérience

La loi de modernisation sociale a créé un congé de validation des acquis de l'expérience à l'intention des salariés du secteur privé. Ce congé n'est pas encore, à ce jour, mis en place pour les agents publics. Il devrait être introduit dans le statut général et dans chacune des lois portant statut des fonctionnaires dans les trois fonctions publiques dans le cadre du projet de loi de modernisation de la fonction publique et du projet de loi relative à la fonction publique territoriale en cours de débat, actuellement, au Parlement.

Aux termes de l'article L.900-1 modifié du code du travail, la validation des acquis de l'expérience est un droit individuel : « *Toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, en vue de l'acquisition d'un diplôme (...)* ». Le code de l'éducation (article L.335-5-1) précise 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.* »

La VAE permet donc d'obtenir la délivrance d'un diplôme, d'un titre professionnel ou d'un certificat de qualification professionnelle inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) au vu de son expérience professionnelle sans suivre le cursus de formation initiale ou continue permettant d'accéder également à la certification.

Concrètement, un agent n'ayant pas la certification qu'il recherche peut démontrer que son expérience professionnelle lui donne l'équivalence des connaissances habituellement validées au cours des études, pour obtenir la dite certification. Il passera alors devant un jury, selon une procédure adaptée selon les organismes certificateurs (éducation nationale, emploi, agriculture, jeunesse et sports, défense, etc.), qui vérifiera que les connaissances et compétences acquises sont bien équivalentes à celles délivrées par le diplôme. Le jury peut accorder une validation partielle ou totale. Dans le cas où la validation est partielle, le jury indique les éléments de connaissances et d'expérience à acquérir pour obtenir la totalité de la certification.

Néanmoins, dans la fonction publique, la prise en compte de l'expérience professionnelle a au moins trois dimensions :

- la VAE : processus qui vise à l'obtention d'une certification inscrite au RNCP (loi de modernisation sociale) ;
- l'équivalence de diplômes : l'expérience professionnelle conduisant à une qualification équivalente à celle sanctionnée par le diplôme requis peut être admise pour passer un concours (loi dite Sapin, projet de décret présenté au CSFPE en juin 2006 et au CSFPT en juillet 2006 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique) ;
- la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) dans les procédures de recrutement et de promotion interne des agents, dispositions en cours de débats au Parlement dans le cadre des projets de lois précitées (loi de modernisation de la fonction publique et loi relative à la fonction publique territoriale).

Compte tenu de la confusion fréquente entre ces trois procédures (VAE, RAEP et équivalence de diplôme), il faut procurer aux gestionnaires de personnel, comme à l'ensemble des agents, des repères clairs relatifs à ces différents outils, leur mode d'emploi et leur utilité. Il convient donc de distinguer la VAE des autres dispositifs qui peuvent exister, qui visent, non à l'obtention d'une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles, mais à une reconnaissance des acquis de l'expérience que ce soit dans les procédures de recrutement ou dans les procédures de promotion interne, voire dans le cadre de certification purement interne. La VAE diffère également de la prise en compte de l'expérience professionnelle en équivalence aux niveaux de diplôme pour concourir à un concours d'accès à la fonction publique.

Il y a également une réelle difficulté, dans le contexte de la fonction publique, à inscrire la VAE dans un parcours professionnel. Si l'administration l'encourage, pourquoi le fait-elle et si elle le fait, comment l'insère-t-elle dans la GRH ? À ces questions, il est difficile de répondre compte tenu des procédures de promotion en vigueur dans la fonction publique. En fait, le vrai sujet, c'est de s'appuyer davantage sur les outils existants pour reconnaître les acquis de l'expérience (RAEP). De surcroît, de la même façon que dans le secteur privé, au cours de la carrière, le diplôme tient une place moins importante qu'au moment du recrutement initial et le lien avec le diplôme se distend. En cours de carrière, ce qui compte c'est la lisibilité de l'expérience professionnelle. Le passeport professionnel (ou portefeuille de compétence) prévu par l'accord cadre du 21 novembre 2006 pourrait être l'instrument de cette lisibilité.

La VAE peut aussi être un outil susceptible de faciliter la mobilité des agents y compris au sein de la fonction publique dans la mesure où l'acquisition d'une certification rend, en effet, plus lisibles les compétences des agents (reconnaissance externe). Néanmoins, l'usage de la validation des acquis de l'expérience, compte tenu du dispositif de promotion interne en vigueur dans la fonction publique, devrait rester marginal tant que le lien entre la certification et la carrière restera trop lâche pour que les personnels y trouvent un intérêt direct autre qu'un signe de reconnaissance de leur qualification.

Comme il est dit plus haut, la démarche métier et compétence doit inclure une réflexion sur les passerelles entre divers emplois-types et proposer des parcours professionnels les plus riches possibles. La VAE a un rôle à jouer dans ce cadre, sans pour autant être la réponse adaptée à toutes les situations. Néanmoins, les administrations sont invitées à s'appuyer sur des référentiels de compétences tant pour le recrutement que pour la recherche, dans le RNCP, de la certification la plus adaptée aux agents.

C'est principalement dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience que le répertoire national des certifications professionnelles est susceptible d'être utilisé par les DRH, en tant qu'outil permettant de faciliter le repérage des certifications susceptibles d'être visées par cette voie pour les agents publics qui le souhaitent. Le RNCP devrait être le référentiel de base de l'administration pour les certifications qu'elles s'engageraient à autoriser ou financer dans le cadre de la VAE.

PROPOSITION N° 12

Mettre en œuvre dans la fonction publique le nouveau droit relatif à la VAE et lui donner du sens :

- informer, de façon générale, les agents sur ce droit nouveau. L'instauration du congé pour VAE dans le statut des fonctionnaires pourrait être un des moments propice pour le faire ;
- développer la fonction de conseil au sein des directions des ressources humaines afin que l'employeur soit à même d'orienter de façon pertinente les agents, notamment sur le choix de la certification la mieux adaptée aux métiers exercés. Ces fonctions de conseil sur la VAE pourraient être prises en charge par les conseillers formation prévus dans l'accord cadre du 21 novembre 2006 ;
- utiliser la VAE pour favoriser les mobilités individuelles et dynamiser les compétences dans les parcours professionnels. La VAE pourrait notamment jouer un rôle dans la préservation et le maintien des compétences rares ou techniques. Elle peut être également nécessaire pour des agents dont l'expertise doit absolument être reconnue par les partenaires extérieurs (ingénieurs, élus, chercheurs, etc.) ;
- faire du RNCP le référentiel des certifications susceptibles d'être acquises par les agents publics.

S'agissant de la reconnaissance de l'expérience professionnelle selon les modalités prévues dans le projet de loi de modernisation de la fonction publique, ce dispositif a plusieurs applications : à l'occasion du recrutement (niveau de diplôme pour concourir et épreuves de recrutement) et dans le dispositif de promotion interne (liste d'aptitude). Globalement, le dispositif de RAEP consiste à passer d'un mode de sélection des aptitudes fondé sur des programmes d'épreuves ou sur un diplôme particulier à un mode de sélection fondé sur des compétences acquises par l'expérience professionnelle, qu'il convient de pouvoir jauger. La reconnaissance de l'expérience professionnelle implique donc de rendre plus objectifs les critères qui permettent de progresser dans la carrière.

Les préparations aux concours représentent une part non négligeable des dépenses de formation continue (environ 20 %). La mise en œuvre de la RAEP devrait accentuer la professionnalisation des concours qu'ils soient sur épreuves ou sur titres. Dans ce contexte, il serait opportun de mettre en place de nouvelles méthodes de préparation des concours. Ainsi la Documentation française prépare à l'examen d'entrée à l'Institut des Études Politiques de Paris par une formation tutorée en e-learning. Un tel dispositif, à condition de l'appliquer à des préparations concours ayant un certain volume de candidats potentiels, serait susceptible de rencontrer l'adhésion des agents, notamment ceux qui sont en poste dans des services déconcentrés éloignés des services de formation.

La reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle dans son lien avec la promotion interne a retenu plus particulièrement l'attention du groupe d'enquêteurs.

Aujourd'hui le critère de la promotion interne (liste d'aptitude) est construit autour de la valeur professionnelle de l'agent. La valeur professionnelle est, quant à elle, définie à l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 comme étant la traduction des notes et appréciations générales attribuées chaque année aux fonctionnaires.

Ainsi, au terme des dispositions prévues par le projet de loi de modernisation de la fonction publique, les choix en matière de promotion interne pourraient reposer non seulement sur la valeur professionnelle constatée d'un agent mais aussi sur la densité et la richesse du parcours antérieur de l'agent que ce soit en terme de variété des postes occupés que des réussites dans les missions qui étaient les siennes. Ce dispositif implique en premier lieu que l'administration puisse être à même de proposer des parcours professionnels cohérents à ses agents, leur permettant de démontrer leurs compétences. Comme il est dit plus haut, cela implique en second lieu la définition de critères objectifs permettant de caractériser l'expérience professionnelle. Ce travail passe par l'élaboration de référentiels d'emploi et de référentiels de compétences et la définition d'une méthodologie permettant d'apprécier les acquis de l'expérience de façon objective.

PROPOSITION N° 13

Faire vivre le dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience :

- inclure de façon significative dans la RAEP les acquis de la formation ;
- développer des formations e-learning pour les actions de formation aux préparations de concours afin de faciliter un égal accès de tous aux préparations ;
- constituer un guide méthodologique à destination des membres de jurys, des membres de CAP et des gestionnaires de personnel sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

II. PROFESSIONNALISER LES PROCESSUS : MIEUX PILOTER LA FORMATION CONTINUE

Le changement de culture de gestion en particulier des ressources humaines rend manifeste la nécessité d'améliorer le pilotage de la formation continue. Cette dernière, devenant un enjeu de professionnalisation et de modernisation, doit, elle aussi, se « professionnaliser » davantage. Cela s'entend au niveau des acteurs mais aussi au niveau des processus. Les orientations stratégiques de la formation continue doivent accompagner voire anticiper les mutations qu'affrontent les administrations publiques aujourd'hui. Mais la mise en œuvre des politiques de formation continue impose aussi que se précise le rôle des différents acteurs. Les services formation doivent avoir un positionnement logique dans l'organigramme. L'encadrement de proximité a un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre des plans et dans leur évaluation. Si les agents sont davantage considérés comme les acteurs de leur carrière, les opérateurs de formation doivent répondre aux besoins des administrations et offrir des garanties de qualité certifiées.

On forme pour répondre aux besoins présents et futurs de l'organisation et de ses membres.

C'est par la place centrale que doit prendre l'analyse des besoins mais aussi par la nécessité de rendre compte des résultats obtenus, que la stratégie et les modes de gestion de la formation vont refléter cette préoccupation majeure. Ce dernier point est décisif car il suppose deux mouvements parallèles : mettre en place un système efficace, efficient et de qualité, de gestion de la formation et préciser, à tous les niveaux, les résultats attendus par l'action de formation afin d'en favoriser l'évaluation.

La formation continue est donc un système dans lequel stratégie, acteurs, méthodes, culture sont liés, il n'est pas du ressort d'un seul service mais de la mobilisation de l'ensemble de l'organisation.

Il semble utile de rappeler les conditions nécessaires à la professionnalisation de la formation, bien qu'elles soient déjà mises en œuvre par de nombreux services de formation, pour qu'elles soient effectivement partagées par l'ensemble des acteurs.

A. ÉTABLIR UN PLAN OPÉRATIONNEL DE FORMATION

Le plan opérationnel de formation se trouve au confluent de trois logiques qu'il doit rendre compatibles : la stratégie définie par les départements ministériels, la nécessité pour l'encadrement (à tout niveau : directeur de programme, directeurs de BOP, chefs de bureau) de bénéficier des compétences dont il a besoin pour remplir ses objectifs et le souhait pour les agents d'augmenter leur employabilité et de faire carrière. Son rôle est de recueillir les besoins, de les analyser, de les prioriser, de les formaliser en projets de formation, en publics cibles, d'en préciser le coût, les objectifs, les résultats attendus ainsi que le mode d'évaluation.

◆ Analyser les besoins

L'objet de l'analyse des besoins est de recueillir mais aussi de réguler, d'émettre des priorités et de valider la demande en relation avec les différentes fonctions de la formation continue et des objectifs institutionnels. Elle devra s'exprimer en terme de finalité et non plus seulement en fonction du contenu thématique de la formation. Il s'agit :

- ✓ soit d'une adaptation au poste de travail pour mieux répondre aux tâches prescrites ;
- ✓ soit d'actions liées à l'évolution de l'emploi – mettre à jour ses compétences, intégrer une nouvelle réglementation, une modification des procédures de travail etc. ;
- ✓ mais l'analyse de besoin doit aussi refléter une vision anticipatrice des process et de l'organisation du travail, voire de la structure, voire de la culture. Cela nécessite alors de combiner les aspirations au changement et à la promotion des agents avec la vision stratégique de l'administration concernée. Le but sera alors de développer les compétences des personnels en vue d'une plus grande autonomie et de les préparer à accéder à de nouvelles fonctions. La formation peut être un outil par lequel un agent peut évoluer de manière dynamique et devenir porteur de projet et moteur de changement sur son lieu de travail. Enfin, on peut considérer la formation au prisme de l'agent qui, prenant du recul vis-à-vis de son poste actuel, se pose la question de son projet professionnel et envisage la formation comme moyen de développer ses compétences y compris dans d'autres domaines professionnels.

Deux outils permettent de recueillir les informations : l'entretien annuel d'évaluation des agents et les enquêtes effectuées au niveau des directions, des programmes ou des agents eux-mêmes par le service formation. À ce niveau, le besoin, évalué par les acteurs, est de nature subjective : en terme de problèmes rencontrés, de souhaits, d'aspiration. Il reviendra aux différents acteurs de transformer ces informations en compétences à acquérir selon des grilles de compétences émanant de la GRH. Le service gestionnaire de la formation s'assurera :

- ✓ que la formation est bien la réponse pertinente à un dysfonctionnement constaté ou au développement d'une compétence. La formation n'est pas toujours la « réponse magique ». Une réorganisation interne, une redistribution des responsabilités, une mobilité momentanée dans un service qui utilise le savoir-faire à acquérir ou une forme de tutorat peuvent être des alternatives ;
- ✓ que les conditions d'un transfert de connaissances acquises lors de la formation existent sur le poste de travail actuel ou futur ;
- ✓ que les résultats attendus de la formation ont été définis par le manager de terrain afin qu'ils puissent être évalués.

◆ Réaliser le plan de formation

Il s'agit tout d'abord à travers le plan de formation d'intégrer la demande propre aux agents qui peut être de projeter une mobilité professionnelle, une promotion sociale, ou simplement une formation tout au long de la vie, plus culturelle, et de plus long terme. Il devient important pour les agents de gérer au mieux leur carrière mais il ne s'agit pas de gommer totalement une vision sociale et humaniste de la formation « permanente ».

L'encadrement de proximité a un rôle fondamental à jouer aussi. Il est au cœur de l'analyse des besoins et plus particulièrement du recueil d'informations qui en constitue la base.

Il est souvent à l'initiative du projet, il détermine les compétences dont il a besoin dans le cadre du lieu de travail. A travers l'entretien annuel d'évaluation ou les autres entretiens professionnels qu'il doit avoir avec les agents, il peut estimer le niveau d'adhésion et de motivation des agents. Il sert de relais avec le service formation, etc. Son action est bien sûr déterminante aussi sur la réalisation du plan opérationnel et sur l'évaluation, point qui sera vu plus loin.

Il est essentiel que les départs en formation puissent être prévus dans l'organisation du travail, et considérés dans un service comme un investissement collectif et individuel utile.

Seul ce travail collectif, sous la responsabilité et l'autorité de l'encadrement, permet la régulation collective des départs en formation, l'engagement de tous à reconnaître, à la fois l'effort de formation, mais aussi l'avantage global que tous peuvent en tirer. Cela permettrait aussi d'éviter une part d'absentéisme en formation, et l'assimilation trop souvent encore effectuée entre le départ en formation et une forme dérivée de loisir.

La capacité du cadre à inciter et à inscrire son équipe dans des parcours professionnels valorisés devrait être un critère d'évaluation de sa carrière comme l'indiquait déjà le rapport Cuby.

Le service de formation pilote le système. Il doit en assurer la qualité. Il doit veiller en particulier à l'accessibilité du service et des informations pour les agents peu représentés dans les sessions de formation. Il peut bénéficier de conseillers en formation dans les différents BOP ou directions des ministères. Ses marges de manœuvre doivent être clairement établies : doit-il seulement recenser les besoins en formation ou plus largement émettre les priorités et intégrer les besoins plus stratégiques et structurels ?

Une fois l'analyse de besoins établie, le plan est rédigé en fonction des priorités fixées au niveau stratégique tenant compte de façon équilibrée du développement des compétences, de la réduction des dysfonctionnements, des projets de modernisation et de la promotion sociale des agents.

Au total, le plan de formation :

- ✓ établit un budget prévisionnel (programme support et/ou programmes de politique publique) ;
- ✓ précise les actions à mener ainsi que les publics cibles ;
- ✓ intègre les demandes individuelles dans le cadre du DIF et précise la politique en matière de VAE et de bilan de compétences ;
- ✓ tient compte de l'évolution des méthodes de formation : réseau professionnel d'échange de bonnes pratiques, e-learning, etc.

Il doit donc préciser des objectifs pertinents et des résultats attendus, par exemple : les compétences à développer - individuelles et collectives -, les populations à privilégier, les types de formation, les méthodes à utiliser, les mutations technologiques à accompagner.

Le plan annuel de formation est présenté au CTP ministériel.

Le service formation en charge de l'élaboration du plan devra rédiger des cahiers des charges clairs, base de la négociation avec les opérateurs.

B. CONFRONTER LE PLAN À L'OFFRE DE FORMATION

Une fois le besoin déterminé, la relation avec les opérateurs de formation va permettre de confronter demande et offre. Une partie des besoins sera couverte par les catalogues des organismes, une autre partie se fera sur appel d'offres auprès de ces derniers. Dans ce cas, il sera nécessaire de rédiger un cahier des charges par action de formation. Ces actions peuvent être nationales ou locales.

✓ La rédaction des cahiers des charges des actions de formation

Les ministères négocient les formations en priorité avec les écoles qui leur sont rattachées. Que l'on se trouve dans ce type de configuration ou en négociation directe avec les organismes de formation, un cahier des charges précis doit être rédigé pour chaque action de formation à engager

Ce cahier des charges doit clarifier :

1. les attentes de l'administration :

- les orientations stratégiques de la formation ;
- la nature de la prestation à mettre en place : tout ou partie du système de formation ;
- les attentes de l'administration, c'est-à-dire les grands objectifs visés, les résultats attendus, et le mode d'évaluation ;
- les objectifs de la formation : évolution du poste de travail, changement de comportements, nouvelles compétences, prise d'une nouvelle fonction, obtention d'un concours ;
- d'éventuelles recommandations sur les contenus, les méthodes de formation et la qualité de la logistique ;
- le calendrier et l'étalement dans le temps ainsi que les contraintes ;
- les modalités du suivi de l'application de la formation sur le terrain : comment assurer le transfert d'apprentissage en précisant les rôles réciproques du manager et du formateur pour faciliter ce transfert.

2. le cadre des actions de formation :

- décidées suite à un audit, un projet de service, une démarche qualité ;
- le mode de reconnaissance de la formation (compétence certifiée, diplôme etc.) ;
- éligibilité au titre du DIF ou autres.

3. les moyens alloués à la formation :

- le budget ;
- les compétences internes éventuelles.

PROPOSITION N° 14

Établir un plan opérationnel de formation :

- qui repose sur un processus rigoureux qui va de l'analyse des besoins, intégrant les priorités institutionnelles, managériales et individuelles, à l'évaluation des actions de formation ;
- qui développe les outils de recueil des besoins et rende les informations accessibles à tous les agents ;

C. REVOIR LE STATUT DU FORMATEUR

Dans le cadre de la formation professionnelle et continue, le statut des formateurs est varié et lié également au mode de gestion de la formation choisie par le demandeur : formation en interne par des acteurs du service ou formation externalisée en ayant recours à des organismes de formation ou à des intervenants extérieurs (universitaires par exemple). Dans la fonction publique, la formation continue des agents est majoritairement assurée en interne par des agents des services de l'administration ou par des intervenants extérieurs au service mais appartenant au service public, notamment des acteurs de l'enseignement supérieur.

La rémunération des professionnels de la formation est bien évidemment liée au statut juridique de ces personnes. Les professionnels de la formation appartenant à des organismes de formation privés ou les formateurs indépendants sont soumis à l'application des règles du droit du travail et à la convention collective de la formation et des organismes de formation (convention 3249). La rémunération des formateurs est donc en principe déterminée par l'application de cette convention.

Les formateurs qui appartiennent au secteur public, notamment les formateurs « internes » sont soumis à l'application du décret n° 56-585 du 12 juin 1956 (annexe 2) portant fixation du système général de rétribution des agents de l'État ou des personnels non fonctionnaires. La détermination de la rémunération des formateurs varie en fonction des types de formation dispensée. Le décret fixe l'indemnité également pour la participation aux jurys d'examens et de concours.

Le décret de 1956 ne prévoit pas de rémunération ou d'indemnisation spéciale dans le cadre d'une action de formation continue spécifique. Autrement dit, le texte applicable en la matière à l'heure actuelle ne tient pas compte de la dimension formation professionnelle. Or, la modernisation de la formation des agents de la fonction publique d'État dans le cadre d'un développement et d'une articulation entre formation tout au long de la vie et GRH suppose la mise en place, d'une part d'un statut des formateurs internes, d'autre part la prise en compte de cette activité du point de vue de la rémunération. Le développement au sein des services de l'État d'une véritable politique de formation tout au long de la vie entraîne de fait la reconnaissance pour les agents formateurs d'une compétence à la formation et donc d'une prise en compte de l'effort de formation. En effet, si l'on considère qu'il est nécessaire de développer, pour une meilleure performance de l'administration, le pôle formation tout au long de la vie dans les services, il convient de tenir compte de l'investissement professionnel des formateurs y compris lorsque cette formation est développée en interne. La question de la rémunération et du statut des formateurs se pose avec d'autant plus d'acuité que la pratique administrative est celle de la formation interne.

Par conséquent, le développement de la formation tout au long de la vie suppose l'adoption ou l'intégration de cette dimension dans un texte spécifique ou l'adaptation du texte initial en incluant cette dimension. En effet, la formation professionnelle recouvre un champ plus large que celui actuellement défini par le décret de 1956 qui concerne principalement les participations aux préparations aux concours et jurys.

Le groupe d'enquêteurs insiste sur le fait que les responsables de formation, lors des entretiens, ont manifesté un vif souhait de réforme de ce décret.

La reconnaissance et la valorisation dans la carrière des fonctions de tuteur seraient aussi particulièrement souhaitables.

PROPOSITION N° 15

Revoir le statut du formateur :

- modifier le décret n° 56-585 du 12 Juin 1956 incluant explicitement la formation professionnelle, à savoir la participation des formateurs internes à des actions de formations ;
- reconnaître les actions de formation interne conduites par les formateurs internes comme pouvant constituer une activité complémentaire à leur activité professionnelle régulière, dans le cadre d'un contrat clairement établi ;
- prévoir des principes clairs régissant la rémunération ou l'absence de rémunération des actions de formation dispensées par le formateur, et reconnaître et valoriser dans la carrière des actions de formation ou de tutorat.

D. ÉVALUER LES ACTIONS DE FORMATION

L'évaluation des actions de formation est une question centrale. Si former coûte cher, prend du temps, il devient socialement nécessaire de rendre compte des résultats. Ce n'est pas une exigence récente puisque des modèles d'évaluation de l'efficacité des formations existent depuis la fin des années 50. On constate néanmoins que, dans la plupart des cas, évaluer consiste encore à faire remplir par les stagiaires un formulaire à l'issue du stage, « à chaud », appelé parfois « le formulaire sourire ».

On peut mettre en place d'autres outils. Avant de les décrire, il est bon de rappeler que l'évaluation est un processus continu qui se structure très en amont dès l'analyse de besoin.

Avant toute action de formation, il faut :

- vérifier la pertinence de cette action : est-elle nécessaire ? quels sont les effets attendus sur le terrain ?
- définir les résultats attendus en matière de compétences acquises, de nouveaux comportements, etc. ;

- vérifier qu'il existe bien les conditions d'un transfert de connaissance sur le lieu de travail.

Après l'action de formation, quatre niveaux d'évaluation doivent être traités.

Le premier niveau de l'évaluation consiste à mesurer à chaud la satisfaction de l'apprenant. Tous les organismes de formation y ont recours. Cela permet de prendre l'avis des participants sur toutes les facettes du stage : qualité des intervenants, logistique, enchaînement des sujets, etc. Il est important d'avoir un retour qui permette de réajuster les séquences d'un programme de formation.

Mais cette évaluation ne permet pas, à elle seule, de mesurer l'impact de la formation ; elle peut même être contre-productive :

La cotation peut être surestimée par les apprenants (légitimer la formation, sortir de l'ambiance du bureau) et renvoie à une vision passive de la formation : seule la performance du formateur serait en jeu et non les efforts des apprenants pour acquérir de nouvelles notions.

Il est donc nécessaire d'avoir un niveau 2 de l'évaluation qui permette de mesurer le plus objectivement possible ce qui a été réellement acquis par l'agent. La vérification des acquis peut se faire par des tests en fin de formation, par des mises en situation tout au long du stage ou par une auto évaluation en fin de stage.

Le niveau 3 vise à mesurer le transfert des connaissances reçues dans l'activité au poste de travail.

Si le niveau 2 peut indiquer si les compétences sont acquises, le niveau 3 doit permettre de s'assurer qu'elles sont effectivement utilisées. La formation a-t-elle eu un impact sur la qualité du travail ?

Il s'agit donc de mesurer le transfert de connaissances, de savoir-faire et de comportements de la formation vers le poste de travail. Encore faut-il que certaines conditions soient réunies :

- pendant le stage, le contexte et l'environnement lors de l'apprentissage doivent être proches de la situation de travail ; la population doit être bien ciblée ; les exemples doivent être concrets ; les grands principes sous-jacents doivent être compris ;
- sur le lieu de travail, le participant doit avoir l'opportunité d'utiliser ses nouvelles connaissances ; la culture de l'entreprise doit privilégier les évolutions, les changements de pratiques ; les responsables directs doivent valoriser l'expression des nouveaux comportements, nouvelles compétences.

L'évaluation de niveau 3 peut reposer sur un questionnaire trois à six mois après la formation auprès de l'apprenant et du manager, voire des collègues et des subordonnés ; une comparaison peut être réalisée auprès d'un groupe témoin qui n'a pas suivi la formation, ou encore un groupe test (pré-test/post-test) ; il est aussi possible de définir avec l'apprenant les objectifs d'application : il s'agira alors de décider avec lui à la fin de la formation des actions à mettre en œuvre sur le poste de travail. Cette méthode a l'intérêt d'être sous la responsabilité du participant.

Le niveau 4 concerne les résultats. C'est la mesure la plus complexe. Mais déjà, une action de formation dont il serait possible de prouver la pertinence et la mise en œuvre sur le terrain des compétences acquises pourrait être considérée comme ayant un impact, même si celui-ci est difficilement observable.

Une autre voie pour mesurer l'impact est de préciser les liens entre l'efficacité de la formation et certains objectifs de performance en matière de qualité de service. La mesure est difficile car de nombreux autres facteurs sont en jeu⁴⁹.

Il est clair enfin que le développement de l'évaluation de la formation continue va nécessiter de mobiliser des ressources et une logistique supplémentaire. Il n'est pas utile d'évaluer toutes les actions de formation mais l'expérimentation sur certains projets stratégiques peut permettre de trouver la bonne méthode.

PROPOSITION N° 16

Évaluer les actions de formation et se donner des objectifs pour le faire :

- systématiser l'évaluation dite « à chaud » ;
- développer la mesure des acquis de la formation pour, au moins 50 % des actions de formation, dans un délai de trois ans ;
- s'assurer, pour au moins 1/3 des formations les plus stratégiques, que le transfert des connaissances s'est bien opéré ;
- construire un dispositif d'évaluation permettant d'apprécier l'impact de la formation.

E. METTRE EN PLACE UNE DÉONTOLOGIE DE LA FORMATION CONTINUE

La formation est un enjeu de carrière, de promotion sociale, de modernisation et de développement des compétences. Mieux gérer le système est donc une obligation et doit aller de pair avec la transparence des procédures et des organismes de formation.

⁴⁹ Il existe dans la littérature académique de nombreux modèles de calcul du retour sur investissement de la formation continue.

Cela signifie, en premier lieu, la garantie d'une vraie communication en direction des agents pour informer sur les modalités de recueil des besoins en formation mais aussi sur les conditions de promotion et de structuration de parcours professionnels réussis. Trop souvent la qualité et l'efficacité de la communication interne ne font pas partie des critères d'une bonne GRH. Pourtant, c'est une condition importante de l'équité du système de formation.

Le choix de l'organisme formateur et des formateurs doit aussi obéir à des préoccupations déontologiques.

De plus en plus d'enquêtes montrent que la formation continue est un secteur propice à l'intervention des sectes. Dans le maquis des offres de type développement personnel, s'il n'est pas exigé de certification garantissant le sérieux des organismes, il est possible d'être confronté à des organisations de ce type.

Enfin, les actions de formation doivent être de bon niveau. Cela signifie qu'elles ont été préparées pour répondre à un besoin précis, pour une population déterminée. Il faut donc veiller à vérifier que le formateur, surtout quand il intervient en interne, n'a pas multiplié les interventions sans avoir le temps de les actualiser. Mais il s'agira aussi d'éviter de faire appel à un formateur au dernier moment sans qu'il ait le temps de préparer une intervention à vertu réellement pédagogique.

La formation continue ne doit pas être confondue avec un message institutionnel, ou une tribune quelle qu'elle soit.

PROPOSITION N° 17

Mettre en place une déontologie de la formation continue

- élaborer une charte interne pour rappeler les principales règles qui garantissent la déontologie de la formation, la transparence des procédures et des contenus et la qualité des intervenants ;
- ce document devra être accepté par les formateurs au moment où se négocie l'action de formation.

F. DÉVELOPPER LA QUALITÉ DU SYSTÈME DE FORMATION CONTINUE

Il existe sur le marché un grand nombre d'opérateurs de formation que cela soit les écoles dépendant des ministères, des instituts liés à ces derniers ou même des organismes privés. Il devient donc de plus en plus utile d'avoir une demande claire et structurée et d'exiger un certain nombre de garanties sur la qualité de l'opérateur.

La connexion directe entre la gestion des ressources humaines et la formation continue qui a souvent entraîné le rattachement du secteur formation à celui de la GRH ne doit pas minimiser la nécessité d'avoir une gestion professionnelle de ce secteur. Une attention toute particulière doit donc être portée à la formation des responsables et des collaborateurs intervenant dans le secteur formation.

Pour garantir un système de qualité, les rapporteurs préconisent la certification des opérateurs de formation avec lesquels les administrations vont passer des appels d'offre. C'est aussi une préconisation de l'Union européenne dans le cadre de la politique de la formation tout au long de la vie. Deux modes de certification existent : ISO 9001/2000 et la norme NF formation continue. Des systèmes d'auto-évaluation type EFQM ou CAF⁵⁰ reconnus au niveau européen, peuvent aussi être proposés.

Les services de formation auraient aussi tout intérêt à mener ces démarches de qualité totale afin de négocier à niveau égal avec les opérateurs de formation.

PROPOSITION N° 18

Développer la qualité du système de formation continue

- en préconisant aux organismes de formation de se faire certifier ;
- en engageant au sein des services de formation des démarches qualité, voire de certification.

III. POUR DE VÉRITABLES SYSTÈMES DE PILOTAGE ET D'INFORMATION

Le rapport sur l'évaluation de la formation professionnelle des agents de l'État de Mme Danièle Lajoumard (janvier 2003) constatait que la déconcentration de la mise en œuvre des formations et de la gestion des crédits avait eu pour corollaire des dispositifs d'information éclatés ne permettant qu'une centralisation sommaire des données. Par ailleurs, il était constaté que les dispositifs de gestion des données sur la formation n'avaient pas ou peu de liaisons avec les systèmes gérant des informations connexes (ressources humaines, dépenses).

La situation a peu ou pas évolué depuis dans les différents ministères. Un chantier interministériel s'est néanmoins ouvert qu'il conviendrait de connecter avec la formation, car tant le pilotage que la gestion de la formation dépendent fortement aujourd'hui de la qualité du système d'information.

Or, malgré le développement de chantiers interministériels importants, le groupe d'enquêteurs constate que la formation est une thématique développée sans coordination entre les ministères et qu'elle n'a pas pris sa place dans le cadre de la LOLF.

⁵⁰ EFQM : European fondation for quality management ; CAF : cadre d'auto-évaluation de la fonction publique.

A. UNE MÉTHODOLOGIE COMMUNE DANS LE CADRE DE LA LOLF

Le positionnement global de la GRH au regard de la LOLF n'est pas encore totalement clarifié.

En premier lieu, la LOLF induit un nouveau positionnement des pouvoirs en ce qui concerne la GRH entre fonctionnel et opérationnel. De nombreuses questions restent encore à résoudre quant aux rôles respectifs des directeurs de programme et des responsables de BOP au regard des directions des ressources humaines.

Si une forte pression s'exerce pour améliorer les résultats d'un BOP, cela peut générer une plus grande attente de la part de l'encadrement en terme de qualification et de compétences de leurs collaborateurs et, donc, une plus grande implication dans la politique de formation continue. Dans ce contexte, le DRH, prestataire de service, devra trouver des réponses pertinentes aux besoins formulés avec plus de précision par l'agent et le responsable hiérarchique. La LOLF agirait ainsi comme catalyseur de la formation permanente permettant une certaine rationalisation du jeu des acteurs et leur professionnalisation.

Mais la structuration BOP/programmes peut aussi entraîner le risque d'une certaine verticalité peu propice à faciliter la mutualisation des moyens, dans un domaine où la mutualisation est une voie à développer, compte tenu des nombreux points communs entre administrations générales (GRH, finances, logistique, informatique, communication, etc.)

En second lieu, le groupe d'enquêteurs constate une absence de méthodologie commune pour l'élaboration d'indicateurs. C'est un secteur où la DGAFF pourrait, à travers ses travaux, dégager des outils méthodologiques et des approches homogènes. En règle générale, les premiers projets annuels de performance des programmes n'ont affiché que peu d'objectifs ayant trait à la formation continue, à l'exception du ministère de l'éducation nationale pour ce qui concerne la formation de ses personnels. Cette situation s'explique par le nombre d'indicateurs volontairement limités de suivi des programmes et par le fait que la formation n'est qu'une composante, souvent mineure des crédits affectés aux programmes.

Néanmoins, certains ministères ont déjà accompli un travail visant à une meilleure connaissance des actions de formation, en élaborant des indicateurs de gestion de la fonction formation. Il en est ainsi, et ce n'est qu'un exemple, de la direction générale des impôts qui détermine le coût prévisionnel de chaque formation selon une méthode expérimentée en 2004, méthode qui intègre les coûts fixes (dépenses de fonctionnement, dépenses immobilières, rémunération des enseignants et des personnels affectés à la formation) et les coûts variables (documentation, coûts salariaux des stagiaires, etc.). L'expérimentation a permis de déterminer le coût moyen d'un jour de formation pour les différentes structures. Le coût prévisionnel est établi en fonction du nombre de jours de formation, du lieu, du nombre de personnes à former. D'autres ministères encore déclinent des indicateurs, non de performance, mais de gestion (coût complet élève de la formation initiale) ainsi que, pour les écoles administratives, des indicateurs de qualité pour la formation initiale auprès des élèves et des employeurs.

Ces indicateurs, comme il a été constaté plus haut, ne sont pas repris, le plus souvent, dans les programmes annuels de performance, mais constituent une base de travail à partir de laquelle des propositions de méthode pourraient être formulées pour mieux suivre l'activité de la formation continue.

PROPOSITION N° 19

Intégrer au moins un indicateur de performance relatif à la formation dans les programmes LOLF, notamment dans les programmes dits supports.

B. LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DU SYSTÈME DE FORMATION CONTINUE

Chaque département ministériel doit concevoir son mode de pilotage à partir de l'analyse de ses besoins et comme nous l'avons démontré précédemment, il peut s'appuyer sur la carte stratégique pour évaluer la pertinence de sa politique de formation continue. Il s'agira de définir des objectifs caractérisant les besoins de l'institution, ceux des bénéficiaires et établissant des liens avec la politique de GRH (parcours professionnels, référentiels de compétences)

Mais comme nous l'avons explicité aussi, cela ne peut passer que par un travail précis sur les processus afin d'élaborer des objectifs en lien avec les évolutions nécessaires du système.

En clair, si l'objectif de l'administration est de développer la formation comme outil de management, elle donnera priorité au développement des entretiens d'évaluation mais aussi à la formation des cadres pour tenir ce rôle d'animation, de communication et de relais avec le service formation.

Derrière chaque objectif, il s'agira bien sûr de mettre en place si nécessaire des plans d'action et des indicateurs pertinents pour vérifier que les objectifs sont atteints.

Après un long cheminement, avec l'appui des organismes internationaux comme l'Unesco et l'OCDE puis l'Union européenne, des dispositifs méthodologiques ont été mis au point pour évaluer les systèmes de formation et fournir aux responsables des tableaux de bord susceptibles d'aider leur décision. Ces travaux ont tenté de mêler les approches économiques, sociales et pédagogiques. Ils sont couramment appelés les cinq E : efficacité, équité, efficience, équilibre, engagement⁵¹.

⁵¹ Ces travaux sur l'évaluation du système de formation sont synthétisés dans l'article « L'évaluation de la qualité des systèmes de formation » in Mesure et évaluation en éducation, Vol.24, n° 2-3.

1. l'efficacité des actions de formation : cet axe reprend les notions développées au chapitre 3.2.4 sur l'évaluation des actions de formation et en particulier :
 - la notion de transfert d'apprentissage : les stagiaires ont pu mettre en œuvre ce qu'ils ont appris, les compétences acquises sur leur lieu de travail. Ce transfert peut se mesurer ;
 - la notion d'impact de la formation : est-ce que la formation a permis d'atteindre sur le terrain les résultats escomptés ?
2. l'équité du système de formation doit permettre d'entretenir un climat social serein et propice à la réalisation des objectifs de l'administration. Il s'agit de vérifier l'impartialité du traitement par population : les plus âgés sont-ils exclus du processus formatif, les catégories C ? L'équité est aussi au service de la compétence collective car celle-ci s'accroîtra dans la mesure du développement des compétences individuelles qui en constituent la principale ressource. Selon certains spécialistes, il s'agirait aussi de veiller à ce que le système permette la mise en place des groupes qui favorisent le brassage des personnes et des compétences, voire d'organiser la complémentarité de ces dernières ;
3. l'efficience du système est le rapport entre son efficacité et la somme des ressources qui sont mises en œuvre ;
4. l'équilibre du système permet de prendre en compte toutes les dimensions du savoir afin de tendre progressivement vers des compétences permettant de gérer le plus grand nombre de situations. Évaluer l'équilibre d'un système consistera à vérifier s'il propose une variété de type de formations :
 - formations techniques mais aussi à l'organisation, au management, à la communication ;
 - court terme, moyen terme (développement des potentiels, optimisations des flux promotionnels) ou encore long terme (changement de culture) ;
 - permet-il la mobilité ?
 - prend-il en compte la dimension collective ou permet-il à des projets individuels de formation de se concrétiser ?
5. enfin, ce qui constitue la qualité première d'un système de formation, c'est de donner aux apprenants l'envie d'apprendre et de provoquer l'engagement de ceux-ci dans une démarche d'apprentissage. Cela dépend :

- des modes de reconnaissance et d'incitation ;
- de l'intégration dans la carrière ;
- du soutien du manager de terrain et donc de l'ensemble du service ;
- le système de formation développe-t-il l'adhésion des agents notamment en les impliquant dans l'analyse des besoins de formation et la détermination des moyens de mise en œuvre du plan de formation ?

L'évaluation du système de formation continue intègre des caractéristiques qui lui sont propres comme l'équilibre ou l'engagement. Si l'on veut mesurer l'efficacité du système il est nécessaire d'intégrer ce type de données.

PROPOSITION N° 20

Prévoir à intervalles réguliers l'évaluation, interne et externe, de la formation professionnelle.

C. UN CHANTIER INTERMINISTÉRIEL DE GRANDE ENVERGURE : LE PROJET INTERMINISTÉRIEL SIRH

Pour permettre à la DGAFP d'accomplir sa mission d'évaluation et de pilotage de la fonction publique, et aussi pour faciliter ses travaux de collecte de données tout en allégeant la charge de renseignement des enquêtes des ministères, celle-ci veut doter la fonction publique d'un véritable système d'information et bâtir un instrument de consolidation de données directement issues des systèmes d'information de chaque ministère.

Or, une trentaine de SIRH existent aujourd'hui, conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes. La plupart des départements ministériels ont lancé, séparément, des projets de refonte ou d'enrichissement de leur SIRH. Certains ministères ont lancé un projet pour chacune de leurs grandes directions et doivent aujourd'hui les fédérer par un projet de consolidation ministérielle. Les projets de SIRH sont très coûteux, car la version standard des progiciels du marché n'est pas totalement adaptée à la gestion du secteur public et il est nécessaire de la compléter par un développement spécifique.

Dans ce contexte, le projet interministériel SIRH conduit par la DGAFP et la DGME dans le cadre du plan d'action de l'administration électronique poursuit plusieurs objectifs complémentaires :

- accompagner les ministères dans l'évolution de leur SIRH et les aider dans la mise en œuvre de la GPEEC et de la LOLF ;
- harmoniser les SIRH des ministères, renforcer leur cohérence et leur interopérabilité, faciliter la consolidation nationale des informations et faire collectivement des économies de moyens ;
- mettre en place un infocentre pour consolider les informations issues des trois fonctions publiques et aider la DGAFP à piloter les politiques interministérielles et plus largement les politiques fonction publique.

À partir des référentiels élaborés en commun à partir de janvier 2003 et publiés en mars 2005, le travail interministériel a permis d'établir des spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH du secteur public. Ce « noyau SIRH commun » est porteur des règles de gestion des personnels civils et militaires de l'État, statut général et statuts particuliers. Il est aussi porteur des caractéristiques techniques qui permettent de garantir la sécurité des données et l'interopérabilité interministérielle.

Ce noyau est un ensemble de caractéristiques, de « spécifications » s'appuyant sur des référentiels communs, décrites dans un cahier des charges. Ce n'est donc pas un produit informatique précis, plusieurs logiciels pouvant respecter ce cahier des charges. De même le noyau commun ne décrit pas de processus de gestion, processus qui restent propres à chaque ministère. Un appel d'offre lancé en juin 2004 à partir des spécifications du noyau SIRH a permis l'acquisition par l'État d'une version du noyau, livrée fin 2005.

Le groupe d'enquêteurs constate que la formation n'est pas dans le cœur du noyau SIRH, mais fait partie des modules éventuellement extérieurs et interfacés et que les données nécessaires au pilotage et à la gestion de la formation ne sont pas nécessairement présentes dans les systèmes informatiques actuels ou en construction, ce qui repousse encore l'échéance d'une convergence à moyen terme des différents systèmes. Pourtant les études techniques et fonctionnelles ont été engagées. Leur aboutissement permettrait d'organiser les fonctionnalités et les spécificités utiles au pilotage et à la gestion de la formation.

Le chantier « **Infocentre FP** », qui a démarré dès 2004, vise, quant à lui, la mise en place d'un système décisionnel concernant les trois fonctions publiques. Il assurera la mise à disposition des ministères et des fonctions publiques territoriale et hospitalière des données cohérentes et des outils d'analyse performants leur permettant de développer leur démarche de GPEEC.

Les données émaneraient de plusieurs sources : ministères, INSEE, DREES, DHOS, DARES, etc. Elles seraient contrôlées et transformées afin d'être utilisables et accessibles par différents outils de traitement de l'information et par l'ensemble des utilisateurs (DGAFP, ministères, FPT, FPH, etc.). Cet outil permettrait donc de consolider les informations RH issues des trois fonctions publiques et de structurer les informations pour faciliter leur mise à disposition à partir de laquelle il serait loisible d'élaborer tableaux de bord, simulations et autres restitutions.

Le cahier des charges a été élaboré en 2005, mais l'appel d'offre n'a pas abouti. Le développement d'un prototype a cependant été entrepris fin 2006 avec des ressources internes.

En mai 2006, il a été décidé que la **refonte du système paye** des agents de l'État serait prise en charge par un opérateur national RH Paye qui s'appuierait sur le noyau SIRH commun défini dans le cadre du projet interministériel SIRH. Cet opérateur national assumerait d'une part, les fonctions de « back-office » de paye pour l'ensemble des ministères sur la base de relation de service et de qualité de type "clients fournisseur" et, d'autre part, organiserait et superviserait les fonctions de développement et de maintenance du noyau SIRH commun, tant du point de vue fonctionnel qu'applicatif. Enfin, l'opérateur prendrait en charge l'ensemble des systèmes décisionnels interministériels en matière de RH et de paye.

Une mission de préfiguration de cet opérateur a été créée pour préciser le cadrage fonctionnel, économique et technique de ce nouveau projet qui doit permettre de promouvoir une organisation des processus de gestion des ressources humaines de l'État fondée sur des systèmes d'information convergents et intégrés avec une paye centralisée.

Là non plus, il n'apparaît pas que la formation soit un domaine particulièrement pris en compte dans le cahier des charges du futur opérateur national paye, centré principalement sur la paye.

Le groupe d'enquêteurs souhaite attirer l'attention des différents acteurs concernés sur l'impérieuse nécessité d'une meilleure utilisation des SIRH par les ministères, qui devraient renseigner l'application sur les actions de formation qu'ils mènent, ce qui conduirait à un progrès substantiel dans la connaissance de la formation continue.

PROPOSITION N° 21

Développer un système d'information des ressources humaines, intégrant pleinement la formation :

1. parachever le répertoire des fonctions et services attendus du noyau commun SIRH ainsi que la liste de données et la nomenclature relatives à la formation afin de doter les ministères des études techniques et fonctionnelles communes relatives au pilotage et à la gestion de la formation ;
2. intégrer le domaine de la formation dans le champ de l'infocentre afin de pousser à la convergence des données et des nomenclatures dans un délai raisonnable ;
3. inclure dès à présent dans le cahier des charges de l'opérateur national une mission d'évolution et de maintenance du noyau commun SIRH incluant la formation avec des objectifs programmés dans le temps.

D. LES TABLEAUX DE BORD ET LES INDICATEURS

S'il appartient à la DGAFP de coordonner l'action des ministères en vue d'une convergence à moyen terme des systèmes d'information et de s'assurer de la mise en place des schémas stratégiques de ressources humaines et de leur déclinaison en matière de formation, il n'en reste pas moins que les ministères ont un rôle fondamental à jouer en matière de pilotage de la formation. En effet, il n'est pas de pilotage sans objectifs et ceux-ci sont déterminés essentiellement au niveau ministériel, voire dans un cadre déconcentré selon l'organisation des ministères.

Les objectifs stratégiques doivent être clairement définis si l'on ne veut pas transformer la formation en gigantesque boîte à outils fonctionnant plus ou moins à vide autour de principes faisant certes consensus, mais sans véritable portée. C'est à partir des objectifs stratégiques que doivent se décliner les objectifs opérationnels de la formation et par suite les indicateurs nécessaires au suivi de ces objectifs. La DGAFP doit s'assurer de la cohérence des objectifs opérationnels de la formation avec les objectifs stratégiques et du respect du principe qu'à chaque objectif doivent être associées les modalités de son évaluation.

L'application de la LOLF peut rendre parfois difficile, dans certains ministères, l'individualisation et l'extraction des données auparavant nécessaires pour répondre à l'enquête traditionnelle de la DGAFP. Il convient donc maintenant de réfléchir d'urgence à de nouvelles modalités de connaissance de la dépense de formation continue.

Le groupe d'enquête propose une liste des données susceptibles d'être collectées par tous les ministères en matière de formation avec quelques indicateurs rattachés permettant d'en suivre les évolutions (Cf. annexe 7).

S'il n'est pas réaliste d'imposer une liste d'indicateurs type à chaque ministère dans la mesure où ces indicateurs doivent être reliés à leurs objectifs stratégiques et prendre sens avec eux, il est en revanche nécessaire que les indicateurs de la formation ne se bornent pas à mesurer l'activité, mais également son efficience et son efficacité.

Ces données et indicateurs seraient présentés au CTPM ou au CTP ad hoc dans le cadre du bilan social annuel.

PROPOSITION N° 22

Mettre en place des tableaux de bord et des indicateurs suivis et pertinents :

1. définition des objectifs stratégiques en matière de ressources humaines et déclinaison de ces objectifs en objectifs (annuels et pluriannuels) opérationnels pour la formation dans le cadre des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines dont la DGAFP vérifie la cohérence ;
2. association de chaque objectif opérationnel de la formation avec les modalités de son évaluation ;
3. construction d'un substrat d'indicateurs communs avec les ministères et les organisations syndicales :
 - **poursuivre la connaissance du pourcentage de la masse salariale de chaque ministère** consacré aux dépenses de formation initiale d'une part et de formation continue d'autre part (% avec et sans rémunérations) ; rapport entre les dépenses de formation continue et des dépenses de formation initiale ; la fixation d'un tel rapport ou son évolution dans le temps vers un ratio objectif peut être un indicateur du « volontarisme » du rééquilibrage entre les deux types de dépenses ;
 - **développer les indicateurs de taux d'accès à la formation**, comme étant la proportion d'agents ayant bénéficié d'une formation au cours de 1 'année, selon le sexe, le statut, la catégorie, mais aussi l'emploi et le métier, en s'appuyant sur le RIME, l'âge ; croisement de ces données ; le type de service : central/déconcentré/conception/service au public ; % d'agents n'ayant pas suivi de formation continue dans les trois dernières années ventilée selon les mêmes critères ; accès aux formations professionnalisantes : meilleures connaissances des durées réelles des formations ;

Ces taux d'accès peuvent être utilisés comme indicateurs d'objectifs s'ils sont associés à des objectifs précis de formations qualifiantes. Il serait aussi possible d'y associer des coûts comme indiqués ci-après.

- **mieux connaître la finalité des formations** : proportion des actions de formation professionnalisantes parmi l'offre des ministères (harmoniser une grille interministérielle); proportion d'agents ayant suivi ces formations, ventilée selon les mêmes critères que ci-dessus.

Enfin, même si la mesure de l'activité de la formation peut se faire en terme de nombre de jours et de nombre de stagiaires, le groupe d'enquêteurs considère que le suivi en terme de crédits de chacun de ses aspects reste nécessaire. L'analyse des crédits reste plus que jamais d'actualité dans le nouveau contexte de la LOLF et il serait, au contraire, nécessaire que les ministères adoptent une analyse des coûts de la formation qui aillent au-delà de la simple répartition crédits de fonctionnement/rémunération des stagiaires pour analyser, a minima, comment ces coûts ainsi structurés se répartissent entre les catégories statutaires et les différents thèmes de la formation. Les coûts de fonctionnement devraient s'orienter vers une analyse plus précise, notamment en distinguant les coûts des formateurs selon qu'ils sont internes ou externes. Il en est de même des coûts logistiques : les administrations devraient s'orienter vers une analyse de coûts valorisant tant les coûts de gestion interne que l'occupation des locaux de l'administration, tendant ainsi à rechercher le véritable coût complet de la formation.

Un groupe de travail interministériel devrait être constitué sous l'égide de la DGAFP pour rassembler les éléments d'analyse d'un coût complet et définir une méthodologie. Les travaux conduits en ce sens par l'IGPDE, qui a élaboré une méthodologie d'analyse des coûts de la formation, pourraient servir d'appui à ce travail. Le produit de ces travaux serait exploité dans le cadre de l'enquête formation DGAFP pour aboutir à un rapport dépenses de formation/masse salariale plus proche de la réalité.

PROPOSITION N° 23

Constituer un groupe de travail interministériel chargé d'élaborer une méthode d'analyse des coûts complets de la formation et d'actualiser les thèmes de la formation continue dans l'enquête formation de la DGAFP.

Le groupe d'enquêteurs s'autorise à rappeler l'urgence et le caractère préalable de la mise en place d'un système d'information et de pilotage efficace et harmonisé a minima entre administrations si l'on souhaite progresser dans le pilotage global de la formation.

CONCLUSION

Les principes et les modalités de mise en œuvre de la formation continue des fonctionnaires de l’État ont été fixés au début des années 70. L’État lui consacre aujourd’hui des moyens très importants, plus importants que ceux mobilisés en moyenne par le secteur privé.

Si l’État, les ministères et les partenaires sociaux sont attentifs aux objectifs et aux moyens alloués à la formation initiale, ces mêmes interlocuteurs le sont beaucoup moins lorsqu’il s’agit de s’intéresser à la formation continue. Elle conditionne, pourtant, dans une large mesure la capacité des agents et des services à s’adapter aux nouvelles missions de l’État, à ses évolutions juridiques, technologiques, organisationnelles et démographiques auxquelles il est confronté, ou encore aux priorités des gouvernements et aux attentes de nos concitoyens, attachés à la qualité des services publics.

L’Europe, quant à elle, a fait de la formation professionnelle continue une priorité centrale de son action et de ses interventions en direction des différents pays de l’Union.

Il importe donc de faire de la formation professionnelle tout au long de la vie un enjeu stratégique majeur pour l’État et ses agents.

À l’issue de ses travaux, le groupe d’enquêteurs a constaté un défaut de vision stratégique, de pilotage et d’évaluation de la formation continue. La formation continue n’a, par ailleurs, que peu d’incidence directe sur la carrière des agents. Or, il existe un lien fort entre la part que prend la formation dans la stratégie de gestion des ressources humaines de l’État, l’efficacité et la qualité du système de formation, et la reconnaissance des acquis de la formation. Il suffit qu’un de ces paramètres manque pour que la performance d’ensemble du système soit affectée, malgré les sommes en jeu. Sur ces trois paramètres, les enquêteurs ont constaté que des marges de progrès significatives existaient.

C’est pourquoi le groupe d’enquêteurs a jugé, dans un contexte de formation tout au long de la vie et de démarche de développement de compétences, que la distinction traditionnelle opérée dans la fonction publique de l’État entre formation initiale et formation continue a perdu son sens et propose donc d’en redéfinir le périmètre.

Le groupe d’enquêteurs propose aussi de mieux structurer les liens entre la formation et la gestion des ressources humaines.

Il recommande à cette fin :

- de faire élaborer par les ministères des schémas stratégiques de formation professionnelle ;
- de bâtir une formation professionnalisante en lien avec la politique de l'emploi ;
- de professionnaliser le pilotage, la conception, la mise en œuvre des actions de formation et l'évaluation de leur impact ;
- de construire un système de pilotage et d'informations performant sur la gestion des ressources humaines, incluant la formation professionnelle.

Ces évolutions auront d'autant plus d'impact qu'elles seront construites sur la base d'un dialogue social de qualité.

POUR UNE POLITIQUE RÉNOVÉE DE LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS DE L'ÉTAT

Intitulé de la proposition	Pages
PRÉCISER LES ENJEUX STRATÉGIQUES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	
<ul style="list-style-type: none"> • redéfinir le périmètre de la formation professionnelle en intégrant progressivement la formation initiale et la formation continue, en s'inspirant des préconisations suivantes : 	67
<ul style="list-style-type: none"> • mieux intégrer la formation continue dans les schémas stratégiques de gestion des ressources humaines : <ul style="list-style-type: none"> - en clarifiant, dans les conférences de GPRH, conduites par la DGAEP, les liens conceptuels entre les politiques de GRH et la formation et, surtout en les concrétisant ; - en maintenant des objectifs quantifiés à la formation continue, assis sur des données physiques plutôt que financières par exemple sous la forme de taux d'accès à la formation. 	69
<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer un schéma stratégique ministériel de la formation qui sera soumis au CTPM, articulant les différents niveaux de gestion des personnels en matière de formation • valoriser les acquis de la formation autour des axes suivants : <ul style="list-style-type: none"> - organiser des formations obligatoires dont les acquis seraient reconnus et validés pour l'accès à certains postes ou certaines fonctions ; - mettre en place un dispositif de valorisation des formations attestées (bonification d'échelon ; prime spécifique,...). 	73
BÂTIR UNE FORMATION PROFESSIONNALISANTE EN LIEN AVEC LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	
<ul style="list-style-type: none"> • intégrer la formation dans les plans GPEEC. 	76
<ul style="list-style-type: none"> • rendre lisibles les parcours professionnels à partir des axes suivants : <ul style="list-style-type: none"> - construire des parcours professionnels tenant compte de l'organisation de passerelles entre les différents métiers et/ou emplois type ; - construire des cycles de formation professionnaliste en commençant par les emplois les plus stratégiques. 	78
<ul style="list-style-type: none"> • mettre en synergie la formation avec la gestion des carrières : <ul style="list-style-type: none"> - structurer le passeport formation ; - instituer des conseillers carrière et formation ; 	81
<ul style="list-style-type: none"> • relier fortement l'entretien d'évaluation aux référentiels d'emploi et de compétences et développer la formation à cet entretien pour en faire un instrument de progrès des agents et un véritable acte de management. 	84
<ul style="list-style-type: none"> • mettre en place une forte incitation à l'évaluation des performances et compétences collectives, ministérielles, interministérielles ou inter fonctions publiques à l'issue desquelles un projet ou plan de 	84

formation par service serait effectué.	
--	--

PERMETTRE À CHACUN D'ÊTRE ACTEUR DE SON ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE ET DE SON PROJET DE FORMATION	
<ul style="list-style-type: none"> • mettre en œuvre le droit individuel à formation : <ol style="list-style-type: none"> 1. informer les agents sur ce nouveau droit : <ul style="list-style-type: none"> - informer les agents de la fonction publique de la nature du DIF, des possibilités qu'il offre ou non en fonction de l'emploi type qu'ils occupent ; - préciser les principes susceptibles de guider les décisions de l'administration en matière de temps de travail et hors temps de travail. 2. rendre obligatoire le dialogue, voire la négociation entre l'agent et son supérieur hiérarchique sur l'utilisation du DIF : <ul style="list-style-type: none"> - faire de l'entretien de formation un lieu de négociation des actions éligibles au DIF ; - former les agents chargés des entretiens de formation à la négociation sur le DIF, à partir d'un guide méthodologique sur ce sujet. 3. mettre en place une gestion prévisionnelle du nouveau droit : <ul style="list-style-type: none"> - anticiper la demande des agents de façon à l'insérer dans des projets professionnels ; - construire une fonctionnalité « Gestion du DIF » dans les systèmes d'information de gestion des ressources humaines. 	
<ul style="list-style-type: none"> • mettre en œuvre dans la fonction publique le nouveau droit relatif à la VAE et lui donner du sens : <ul style="list-style-type: none"> - informer, de façon générale, les agents sur ce droit nouveau ; - développer la fonction de conseil au sein des directions des ressources humaines ; - utiliser la VAE pour favoriser les mobilités individuelles et dynamiser les compétences dans les parcours professionnels ; - faire du RNCP le référentiel des certifications susceptibles d'être acquises par les agents publics. 	89 92
<ul style="list-style-type: none"> • faire vivre le dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience : <ol style="list-style-type: none"> 1. inclure de façon significative dans la RAEP les acquis de la formation ; 2. développer des formations e-learning pour les actions de formation aux préparations de concours afin de faciliter un égal accès de tous aux préparations ; 3. constituer un guide méthodologique. 	93

PROFESSIONNALISER LA FORMATION CONTINUE ET SES ACTEURS	
<ul style="list-style-type: none"> établir un plan opérationnel de formation : <ul style="list-style-type: none"> - qui repose sur un processus rigoureux qui va de l'analyse des besoins, intégrant les priorités institutionnelles, managériales et individuelles, à l'évaluation des actions de formation ; - qui développe les outils de recueil des besoins et rende les informations accessibles à tous les agents ; 	98
<ul style="list-style-type: none"> revoir le statut du formateur : <ul style="list-style-type: none"> - modifier le décret n° 56-585 du 12 Juin 1956 en incluant explicitement la formation professionnelle ; - reconnaître les actions de formation conduites par les formateurs internes comme pouvant constituer une activité complémentaire à leur activité professionnelle régulière, dans le cadre d'un contrat clairement établi ; - prévoir des principes clairs régissant la rémunération ou l'absence de rémunération des actions de formation dispensées par le formateur, et reconnaître et valoriser dans la carrière des actions de formation ou de tutorat. 	100
<ul style="list-style-type: none"> évaluer les actions de formation et se donner des objectifs pour le faire : <ul style="list-style-type: none"> - systématiser l'évaluation dite « à chaud » ; - développer la mesure des acquis de la formation pour, au moins 50 % des actions de formation, dans un délai de trois ans; - s'assurer, pour au moins 1/3 des formations les plus stratégiques, que le transfert des connaissances s'est bien opéré ; - construire un dispositif d'évaluation permettant d'apprécier l'impact de la formation. 	102
<ul style="list-style-type: none"> mettre en place une déontologie de la formation continue <ul style="list-style-type: none"> - élaborer une charte interne pour rappeler les principales règles qui garantissent la déontologie de la formation, la transparence des procédures et des contenus et la qualité des intervenants ; - ce document devra être accepté par les formateurs au moment où se négocie l'action de formation. 	103
<ul style="list-style-type: none"> développer la qualité du système de formation continue <ul style="list-style-type: none"> - en préconisant aux organismes de formation de se faire certifier ; - en engageant au sein des services de formation des démarches qualité, voire de certification. 	104
METTRE EN PLACE UN VÉRITABLE SYSTÈME DE PILOTAGE ET D'INFORMATION	
<ul style="list-style-type: none"> intégrer au moins un indicateur de performance relatif à la formation dans les programmes LOLF, notamment dans les programmes dits supports 	106
<ul style="list-style-type: none"> prévoir à intervalles réguliers l'évaluation, interne et externe, de la formation professionnelle et définir un programme de recherche sur la formation professionnelle tout au long de la vie, en y associant les ministères 	108
<ul style="list-style-type: none"> développer un système d'information des ressources humaines, intégrant pleinement la formation 	110
<ul style="list-style-type: none"> mettre en place des tableaux de bord et des indicateurs suivis et pertinents : 	112

<p>1) définition des objectifs stratégiques en matière de ressources humaines et déclinaison de ces objectifs en objectifs (annuels et pluriannuels) opérationnels pour la formation dans le cadre des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines dont la DG AFP vérifie la cohérence ;</p> <p>2) association de chaque objectif opérationnel de la formation avec les modalités de son évaluation ;</p> <p>3) construction d'un substrat d'indicateurs communs avec les ministères et les organisations syndicales.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • constituer un groupe de travail interministériel chargé d'élaborer une méthode d'analyse des coûts complets de la formation et d'actualiser les thèmes de la formation continue dans l'enquête formation de la DG AFP. 	113

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

1. Liste des entretiens réalisés.....page 127
2. Les aspects juridiques de la formation continue : les textes et les accords....page 129
3. Les données statistiques.....page 147
4. Glossaire.....page 157
5. Le répertoire national des certifications professionnelles (RNPC).....page 165
6. Les dispositions du droit individuel à la formation (DIF).....page 167
7. Substrat commun d'indicateurs sur la formation.....page 169
8. La circulaire FP/2125 du ministre de la fonction publique en date
du 16 Novembre 2006.....page 181

ANNEXE 1**ENTRETIENS AVEC LES ADMINISTRATIONS, ENTREPRISES,
INSTITUTS ET ÉCOLES**

<i>Administrations, entreprises, instituts et écoles</i>	<i>Personnes rencontrées</i>
Ministère de la fonction publique	M. PÉNY, directeur général de l'administration et de la fonction publique
Ministère des finances	M. MORDACQ, directeur général de la modernisation de l'État MM. LEVEQUE, directeur de projet et HUE M. SIVIEUDE, sous-directeur DGI
Institut d'études politiques Paris	M. DESCOING, directeur, Mmes MARIK et FRANCOIS
École nationale des ponts et chaussées	M. COURTIER, directeur
Ministère de l'Education nationale	M. DUWOYE, Directeur général des ressources humaines
Ministère de l'équipement - DGPA	Mme JACQUOT-GUIMBAL, directrice
Ministère de l'agriculture	M. SORAIN, secrétaire général
Institut de la gestion publique et du développement économique	M. DASSA, directeur
RATP	Mme THEOPHILE, directrice adjointe
École Nationale d'Administration (ENA)	M. DURRLEMAN, directeur et Mme CAMET directrice de la formation permanente et de la recherche
Ministère de la justice	M. D'HARCOURT, directeur de l'administration pénitentiaire
Direction de l'administration générale du personnel et du budget Ministère de la cohésion sociale	M. BARBEZIEUX, chef du service, et les collaborateurs de la sous direction ressources humaines
Direction de l'administration générale et de la modernisation des services Ministère de l'emploi	Mme MOURES, chef de service et les collaborateurs de la sous direction ressources humaines
Institut des études territoriales	M. DA COSTA, directeur
Ministère de l'environnement et du développement durable	M. REBEILLE-BORGELLA, directeur de l'administration générale, Mme SETTIMO, sous-directrice des ressources humaines et du dialogue social, M. GASTAL, directeur de l'institut de formation de l'environnement
Institut régional d'administration de Nantes	Mmes BARBIER, directrice et CHAMPIGNY, directrice de la formation continue
Association française de normalisation (AFNOR)	M. DESMEE, représentant

ENTRETIENS AVEC LES ORGANISATIONS SYNDICALES

<i>Organisations syndicales</i>	<i>Délégation</i>
CFDT	Mmes KERVELLA, DRUELLE et JUMEL
CFTC	MM. MISSAIRE et MOREAU
CGC	Mmes GILLES, ALLAINMATT et M. GLAICHENHAUS
CGT	MM. BLOUET et SZKLARZ
FO (FGF)	MM. NOGUES, FAUVEL, SOUBIROU et Mme PERRET
FSU	MM. ASCHIERI, DREVON, LE DISERT, Mmes CAHOUET et MERRIEM
UNSA	MM. POIROT, CÔTE, DARSY et GRAFEUILLE

INTERVENTIONS DEVANT LE GROUPE D'ENQUÊTE

<i>Administration, entreprise ou service</i>	<i>Intervenant(s)</i>
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	Mme BOUYGARD, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
Centre national de la fonction publique territoriale	M. NEEL, adjoint au directeur
Ministère de la santé – Direction des hôpitaux	Mme MESCLON et MM BOUDET et DONIUS
Ministère de l'éducation nationale - Enseignement supérieur	Mme SIMONI (formation continue des enseignants) M. SENEZE (formation continue des personnels administratifs) M. DIZAMBOURG, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) M. MONTEIL, directeur de l'enseignement supérieur
Ministère de la fonction publique	M. CHEVALIER chef de service à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DG AFP) M. COURAL, chef de bureau du recrutement et de la formation (DG AFP)
Documentation française	M. DUMONT chargé de mission
Institut de la gestion publique et du développement économique	MM. BLUMENFELD, directeur de projet et ROUSSEL, chargé de l'e-formation
Cabinet IDRH	M GERARD
Journal « Les Echos »	M. HIRST, journaliste

ANNEXE 2

LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

- ASPECTS JURIDIQUES –

(mai 2006)

Le préambule de la Constitution de 1946 inclut le droit à la formation professionnelle dans les principes particulièrement nécessaires à notre temps (point 13 : *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'État*).

Mais, c'est avec la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente que la nécessité d'une formation continue offerte aux agents de la fonction publique, à tous les niveaux et non plus seulement à celui de la haute fonction publique, a pris corps et a été mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui.

I. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE GÉNÉRAL

La loi du 11 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue pose les principes du droit à la formation des agents de l'État, principes réaffirmés dans la loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires et dans le décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État (et ses établissements publics).

Deux autres textes posent des règles similaires pour les autres catégories d'agents de l'État :

- pour les non titulaires, le décret n° 75 205 du 26 mars 1975 modifié pris pour l'application de l'article 43 de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente aux *agents civils non titulaires de l'Etat* et de ses établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial ;
- pour les ouvriers de l'État, le décret n° 81-334 du 7 avril 1981.

Le décret n° 85-607 précité fixe les objectifs assignés à la formation continue, décline celle-ci en trois grands types d'actions et précise l'organisation de la politique de formation professionnelle.

Les objectifs de la formation professionnelle sont, selon les termes de l'article premier du décret précité, de permettre aux fonctionnaires de l'État d'exercer les fonctions qui leur sont confiées dans les meilleures conditions d'efficacité, en vue de la satisfaction des besoins des usagers, de favoriser la mobilité et de créer les conditions d'une égalité effective pour l'accès aux différents grades et emplois entre les hommes et les femmes.

Trois types d'actions de formation professionnelle sont prévus :

- les actions organisées par ou à l'initiative de l'administration : ces actions permettent de préparer à un emploi avant titularisation (formation initiale) ou de satisfaire à une exigence des statuts particuliers (pour un avancement de grade notamment), de parfaire la qualification professionnelle des fonctionnaires. Dans ce dernier cas de figure, les fonctionnaires peuvent être tenus de suivre une formation dans l'intérêt du service ;
- les actions organisées par l'administration en vue de la préparation d'examens ou de concours : ces actions prennent la forme de cours organisés en dehors ou en partie sur le temps de service ou de cours par correspondance ;
- les actions choisies par les fonctionnaires en vue de leur formation personnelle : les fonctionnaires peuvent demander une mise en disponibilité pour effectuer des études présentant un intérêt général ou un congé de formation professionnelle pour parfaire une formation personnelle (3 ans maximum, 85 % du traitement).

L'organisation de la politique de formation professionnelle est définie par le titre IV du décret précité, qui prévoit la réalisation, par chaque ministère, d'un document d'orientation à moyen terme et un programme général annuel de la formation, accompagnés d'une enquête statistique portant sur les actions réalisées au cours de l'année précédente. L'article 29 du décret prévoit également qu'une fiche individuelle de formation retrace, dans le dossier de chaque fonctionnaire, les actions auxquelles il a participé, y compris en tant que formateur.

Enfin, le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat vient compléter le dispositif en disposant (article 3) que l'entretien d'évaluation porte sur les besoins de formation de l'agent compte tenu, notamment, des missions qui lui sont imparties.

Avec le décret de 1985 précité la formation continue n'est plus seulement un outil de qualification des agents, mais elle devient un instrument d'amélioration du fonctionnement des services.

II. LES GARANTIES DU DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION

1) les garanties individuelles :

Les agents en formation bénéficient d'une préservation de leurs avantages statutaires (position d'activité).

Ainsi, ils disposent de recours contre les refus de l'employeur de répondre favorablement à une demande de formation :

- les fonctionnaires de la FPE n'ayant pas bénéficié depuis 3 ans d'une *formation organisée à l'initiative de l'administration* y ont accès de droit ; leur départ en formation peut certes être différé pour nécessités de service, mais seulement après concertation au sein de la CAP ;
- un dispositif garantit les agents contre les refus arbitraires de *départ en CFP*. Les demandes régulièrement présentées ne peuvent faire l'objet d'un refus tant que le plafond de dépenses au titre du CFP n'est pas atteint (FPE, décret n° 85-607, article 16).

Le refus fait l'objet d'une obligation de motivation renforcée et l'avis de la CAP est nécessaire en cas de second (FPH, décret n° 90-319, art.4) ou troisième refus (FPE, décret n° 85-607, art.7, 16 ; FPT, loi n° 84-594, art.2) d'octroi d'un CFP.

L'avis de la CAP est nécessaire dès la première demande si le refus est opposé pour nécessités de service (FPE).

2) Le dialogue social est également organisé au niveau collectif pour débattre de la politique de formation, tant au niveau ministériel qu'interministériel (décret n° 85-607 du 14 juin 1985, titre IV)

- à l'échelon ministériel :

- un document d'orientation à moyen terme est soumis au CTPM et révisé au moins une fois tous les 3 ans ;
- un programme général de formation, au vu des programmes établis par chaque direction, service, établissement public sous tutelle, est établi après avis des CTP compétents.

- auprès du ministre de la fonction publique :

- un groupe de coordination de la formation professionnelle (décret n° 85-607, art. 21-22). Cette instance non paritaire semble n'avoir jamais véritablement fonctionné ;
- une réunion au moins deux fois par an de la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (décret n° 82-450 du 28 mai 1982, art.15) ;
- la commission plénière du conseil donne son avis sur les orientations de la politique de formation professionnelle (décret n° 85-607, art 24 et 25).

III. UN DROIT ÉCLATÉ : LES DIFFÉRENTS CONGÉS DE FORMATION

Les congés de formation professionnelle constituent un droit des fonctionnaires ouvert par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (art.21).

1. Plusieurs types de congés coexistent dans les trois fonctions publiques pour la formation professionnelle :

- décharges de services/autorisation d'absence – 1 et 2 ;
- congé de formation professionnelle - 3 ;
- disponibilité pour études ou recherche - 4 ;
- décharge de services au titre de la préparation aux examens et concours – 5 ;
- congé de formation-mobilité/congé de structuration – 6 et 7 : seule la fonction publique de l'État en bénéficie, mais ces dispositifs ne semblent pas avoir fonctionné ;
- congé pour validation des acquis de l'expérience – 8 (projet).

1°) le régime de droit commun : pendant la formation, l'agent est en position d'activité.

Dans la FPE, certaines formations à l'initiative de l'administration (maintien et adaptation de la qualification professionnelle) peuvent être imposées aux agents qui sont tenus de les suivre dans l'intérêt du service, ou accordées de droit aux agents qui les demandent s'ils n'ont bénéficié d'aucune formation depuis 3 ans. Ces formations, dès lors que l'agent est dit en « position d'activité », donnent lieu a priori à décharge de service (FPE, décret n° 85-607, art.6).

On peut noter que dans la FPT (décret n° 85-1076 du 9 octobre 1985, art. 3, 5 et 6), cette même autorisation limite la possibilité de formations ultérieures pendant un an. Pour les formations personnelles, les fonctionnaires territoriaux peuvent bénéficier de décharges partielles de service.

2°) le « bilan professionnel » (FPE, décret n° 85-607, art . 12c et arrêté du 7 janvier 1997, art.10) ou « bilan de compétences » (FPH, décret n° 90-319 du 5 avril 1990, art.9c) donne lieu à autorisation d'absence. Ni le bilan ni le congé n'existent à ce stade dans la FPT.

3°) un congé de formation professionnelle (CFP) existe dans les trois fonctions publiques. Il est plafonné à 3 ans pour l'ensemble de la carrière mais ses autres modalités diffèrent selon les fonctions publiques.¹

¹ Le CFP : Bénéficiaires. Les *agents non titulaires* de la FPE en bénéficient (décret de 1975 modifié) sous réserve de conditions d'ancienneté qui ne sont pas exigées dans les deux autres fonctions publiques.

Conditions de délai. Le CFP ne peut pas intervenir avant 12 mois après une absence pour préparation des examens ou concours (décret n° 85-607, art. 15).

Rémunération. Dans la FPE et la FPH (décret n° 85-607, décret n° 90-319, art. 10-14), il est *rémunéré* à hauteur de 85 % de la rémunération (traitement + IR) plafonné à l'indice 650, mais ce plafond et limité à l'indice 379 pour la FPT (décret n° 85-1076, art.8).

Limitation du droit à congé. Le CFP est *accordé* dans la limite des crédits disponibles au titre :

- dans la FPE d'un financement plafonné à 0,2 % de la masse salariale du ministère concerné (décret n° 96-1104 du 11 décembre 1996 ? L 2002-73 du 17 janvier 2002, art.2),

- par le CNFPT dans la FPT

- via l'ANFH, organisme mutualisateur, dans la FPH.

Prise en charge des dépenses de formation. Le coût de la formation est, dans le silence des textes, à la charge de l'agent mais les administrations les prennent parfois en charge pour tout ou partie.

Obligation de servir : 3 fois la durée du congé (cf 2. infra).

4°) la position de mise en disponibilité pour études ou recherches d'intérêt général est une dernière possibilité de congé ouverte à leur demande et sous réserve des nécessités du service, aux agents de la FPE (décret n° 85- 986 du 16 septembre 1985, art. 44 ; décret n° 85-607, art. 12a), de la FPT (décret n° 85-1076 du 9 octobre 1985, art.6 ; décret n° 86-68 n° 86-68 du 13 janvier 1986, art 21) et de la FPH (décret n° 88-976 du 13 octobre 1988, art.31). La durée maximale de la période de disponibilité est de 6 ans.

5°) le régime propre des préparations aux examens et concours

Pour la FPE, il fait l'objet du titre II du décret n° 85-607 du 14 juin 1985 sous la forme de cours qui peuvent avoir lieu pour tout ou partie pendant la durée normale de travail et qui donnent alors lieu à décharge de service (décharge de droit dans la limite de 8 jours par an et pour un total de 24 jours pour toute la carrière ; décharges supplémentaires possibles sous réserve des nécessités de service avec recours gracieux possible).²

Le régime de décharge de service (décret n° 90-319, art. 5) relève entièrement du pouvoir d'appréciation du chef de service.

6°) le congé de formation-mobilité (FPE) est régi par le décret n° 97-1043 du 13 novembre 1997 au bénéfice de certains fonctionnaires de l'État. Il permet aux fonctionnaires, qui souhaitent exercer de nouvelles fonctions impliquant l'accès à un autre corps de même niveau et classé dans la même catégorie, de bénéficier d'une formation professionnelle continue adaptée à ce souhait préalablement à l'entrée dans ce corps. Il court pour une période de 6 mois maximum non fractionnable et peut intervenir après un bilan professionnel de plein droit. Il comprend une formation obligatoire. Faute d'arrêté ministériel d'application, (*mais est-ce vraiment la cause ?*), cette disposition est restée lettre morte.

7°) le congé de restructuration (FPE décret du 19 mars 1993) permet à ses bénéficiaires de préparer l'accès à un autre corps, cadre d'emploi ou emploi de l'une des trois fonctions publiques ou à toute autre profession des secteurs public et privé. Il encadre un dispositif collectif de formation (par service).

8°) en cours de création : le congé pour validation des acquis de l'expérience (VAE)

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a prévu la création d'un congé pour validation des acquis de l'expérience au bénéfice des salariés (article L. 900-1 du code du travail). Le principe de la transposition de ce congé à la fonction publique a été posé par l'accord signé le 25 janvier 2006 entre le ministre de la fonction publique et les organisations syndicales.

2. Engagement de servir en contrepartie des formations reçues

L'engagement de servir a d'abord été une exigence dans les trois fonctions publiques pour leurs écoles de formation ; les statuts de ces écoles prévoient que les fonctionnaires dont elles assurent le recrutement et la formation doivent souscrire l'engagement, pour une durée limitée, de rester à leur service, faute de quoi les intéressés sont astreints à rembourser leur scolarité.

² Pour la FPT, les cours dispensés pendant les heures de service peuvent faire l'objet de décharges de service dans la limite de 8 jours par an avec un délai de carence entre deux formations donnant lieu à décharge de service (décret n° 85-1076, art 3-4).

Avec le développement de la formation professionnelle, l'engagement a été étendu aux agents bénéficiant d'un congé de formation professionnelle.

Dans la FPT (décret n° 85-1076, art. 9) et la FPE (décret n° 85-607, art. 13), la durée de l'engagement à servir est égale au triple de la durée d'indemnisation au titre du CFP ou peut être compensé par le remboursement des indemnités perçues.

IV. LES ACCORDS-CADRES

Les accords cadres ne font pas partie des dispositions statutaires applicables aux agents de l'État. Ce sont des éléments purement conventionnels.

Néanmoins, avec les accords-cadres, le droit à la formation des agents de l'État s'incarne en un ensemble cohérent de réglementations et d'obligations pour l'État. Trois accords-cadres ont ainsi été signés en juin 1989, juillet 1992 et février 1996.

Les principaux objectifs de ces accords-cadre successifs sont les suivants :

- lutte contre les inégalités d'accès aux formations selon le grade, le sexe, la situation géographique. Cet objectif est présent dès l'accord-cadre de 1989 et sera maintenu dans les deux autres ;
- suivi individualisé des formations : dès 1989, l'objectif est que chaque agent puisse bénéficier d'un entretien de formation et d'un plan individuel de formation. Par ailleurs, les actions demandées (et effectivement suivies ou refusées) ainsi que les formations dispensées doivent figurer dans une fiche individuelle de formation versée au dossier de l'agent ;
- des objectifs quantitatifs, en progression sur les trois accords-cadres : dans l'accord de 1989, l'objectif était que chaque agent bénéficie d'au moins trois jours de formation sur la durée de l'accord et qu'au terme de l'accord, en 1992, chaque ministère consacre au moins deux 2 % de sa masse salariale à la formation. Dans l'accord de 1992, ces objectifs ont été portés à 3 jours (4 jours pour les agents de catégorie C) et à 3,2 % de la masse salariale en 1994.

En 1996, ces objectifs sont d'au moins 5 jours de formation pour les catégories A et B et de 6 jours pour les agents de catégorie C sur la durée de l'accord et d'une dépense d'au moins 3,8 % de la masse salariale en 1998.

Par ailleurs, un seuil plancher a été fixé pour le financement du congé de formation par les accords de 1989 et 1992, soit, respectivement, 0,1 puis 0,15 % de la masse salariale de chaque ministère. L'accord de 1996 a fixé ce plancher à 0,20 % de la masse salariale des services, considérés dans leur ensemble.

Chaque ministère a décliné les accords-cadres en accords ministériels et en plans de formation. Si certains ministères ont prolongé ces accords au-delà de la période couverte par le dernier accord-cadre (1996-1998), en revanche, trois ministères n'ont pas signé d'accord (éducation nationale, économie et finances et industrie, intérieur).

Le tableau après en annexe détaille les évolutions des trois accords-cadres.

Les résultats : L'effort financier de formation continue de la fonction publique est conforme aux objectifs des accords cadres jusqu'en 1997 (inclus). Ainsi, pendant toute la durée du premier accord-cadre, les dépenses se situent à un niveau nettement supérieur aux objectifs. Si les objectifs fixés par le deuxième accord-cadre sont encore atteints, les dépenses de formation sont plutôt en baisse. Enfin, depuis le début du troisième accord-cadre (soit 1996), les dépenses se stabilisent autour de 3,4 % de la masse salariale, ne permettant pas d'atteindre l'objectif de 3,8 % fixé pour 1998, terme de la période triennale couverte par le dernier accord-cadre. En 2000, l'État consacrait **1,85 milliard d'euros** à la formation continue de ses agents, soit 3,5 % de la masse salariale pour l'ensemble des ministères, mais 4,5 % hors éducation nationale (source : bilan DGAFP 2000).

Le nombre de jours de formation est décroissant, en tendance, sur la totalité de la période considérée. Les résultats en terme de jours de formation rapportés aux effectifs se situent à un niveau largement supérieur à l'objectif de 3 jours pendant toute la période des accords-cadres de 1989 et 1992, puis de cinq jours de formation par agent pour l'accord de 1996. Toutefois, les données disponibles ne permettent pas de vérifier que tous les agents ont bénéficié d'une formation sur chaque période triennale.

Ces éléments doivent être pondérés par le fait que, hors éducation nationale, les résultats des ministères sont supérieurs aux objectifs des accords-cadres, sur toute la période examinée. En 1998, les dépenses atteignent 4,3 % de la masse salariale pour un objectif de 3,8 %. En 2000, l'effort financier est de 4,5 %. De même, le ratio « nombre de jours de formation rapporté aux effectifs » se stabilise à partir de 1995 à 3,8 ou 3,9. L'effort de formation mesuré en nombre de jours par agents apparaît croissant pour les personnels de catégorie C. Il semble que les résultats (hors éducation nationale) ont tendance à progresser en fonction de la technicité du domaine d'activité (aviation civile, santé, etc.) et de la taille des ministères.

Si les accords-cadres ont mis l'accent sur la protection des droits individuels des agents de l'État en matière de formation continue, il convient de s'interroger sur la pertinence de cette logique tendant à augmenter progressivement les moyens de formation.

CONCLUSION

Le projet de loi et le nouvel accord-cadre, tous deux issus des négociations du 25 janvier 2006, tentent de redonner un second souffle à la formation en l'adaptant aux enjeux d'aujourd'hui :

- une formation axée sur la professionnalisation des agents avec une clarification des objectifs et l'institutionnalisation du plan de formation ;
- la création d'outils permettant d'assurer la construction de véritables parcours professionnels : DIF, RAEP, VAE, bilan de carrière, etc.

En fait, ces évolutions viennent interroger la logique individuelle et quantitative, adaptée sans doute d'un point de vue historique, mais qu'il faut à présent savoir dépasser. Il s'agit, in fine, de réaffirmer que la formation n'est pas seulement un droit mais aussi un devoir.

Les accords-cadres dans la FPE
- Tableau comparatif - .
(source DGAFP)

	1989	1992	1996
<i>Droit individuel</i>		Egalité d'accès	Réaffirmation et généralisation aux agents à temps partiel (avec possibilité de récupération des heures)
<i>Volume du droit à la formation</i>	3 jours par agent	A et B : 3 jours C : 4 jours	A et B : 5 jours C : 6 jours.
<i>Expression du droit individuel et garanties</i>	<p>3^{ème} refus de départ en CFP doit être soumis pour avis à la CAP compétente.</p> <p>Demandes de CFP (congé de formation professionnelle) satisfaites de droit tant que les dépenses n'ont pas atteint 0,1 % de la masse salariale brute du ministère concerné.</p>	<p>Entretien annuel de formation (pm. plan de formation individuel).</p> <p>3^{ème} refus de départ en CFP doit être soumis pour avis à l'organisme paritaire compétent.</p> <p>Demandes de CFP satisfaites de droit tant que les dépenses n'ont pas atteint 0,15 % de la masse salariale brute du ministère concerné</p>	
<i>Innovations</i>	<p>Utilisation de droit du congé de formation professionnelle pour la préparation aux examens et concours.</p> <p>Plan de formation individuel</p>	<p>Création du congé de restructuration (avec bilan professionnel préalable).</p> <p>Rappel du plan individuel de formation (dans le cadre du plan ministériel)</p>	<p>Création du bilan professionnel (droit ouvert après 10 ans de services effectifs)</p>
<i>Priorités</i>	<p>Accès des femmes à la formation et des personnels ayant des bas niveaux de qualification.</p> <p>Formation de l'encadrement supérieur à la GRH</p>	<p>Amélioration de l'information des agents (correspondants locaux).</p> <p>Accès des agents C et D et des femmes.</p>	<p>Accès des femmes à la formation et déroulement de carrière</p> <p>Formation des cadres à la GRH</p>
<i>Formalisation de la politique de formation</i>	<p>Plans traduisant les exigences de la GPEEC</p> <p>Plans ministériels pluri-annuels de formation et plans déconcentrés si possibles interministériels.</p>	<p>Création de formations interministérielles.</p> <p>Déconcentration des crédits de formations ministériels et interministériels.</p> <p>Plans ministériels pluri-annuels de formation et plans de formation déconcentrés.</p>	<p>Typologie des actions de formation dans le cadre d'un plan de formation (adaptation, perfectionnement)</p>

	1989	1992	1996
<i>Financement</i>	1,2 % de la masse salariale brute (2 % en 1992)	Contribution minimale en 1994 = 3,2 % de la masse salariale.	3,8 % de la masse salariale Plancher de financement du CFP fixé à 0,2 % .
<i>Indemnisation des agents en formation</i>		CFP : indemnité mensuelle brute forfaitaire égale à 85 % du traitement brut et IR+ indemnités, plafonné à ceux afférents à l'indice brut 579 (638 au 1 ^{er} janvier 1994).	CFP : indice plafond de référence = 650.
<i>Bilan des formations</i>			Bilan par « genre » Recensement des agents n'ayant bénéficié d'aucune formation dans les trois dernières années. Evaluation des actions de formation par chaque administration. Rénovation de l'enquête interministérielle annuelle. Renforcement du dialogue social sur les formations.
<i>Mutualisation</i>		Susciter une politique interministérielle de formation au niveau local dans les domaines où elle se justifie	Mise en place de formations interministérielles régionales et départementales répondant aux priorités des politiques publiques.
<i>Suivi, transférabilité, mobilité</i>	Fiche individuelle de formation dans les dossiers individuels (date limite 1990)	Réflexion sur la fiche individuelle (créé par le décret de 1985).	Généralisation de la fiche individuelle de formation et de l'entretien annuel de formation. Exécution de l'obligation à servir dans l'un ou l'autre des 3 FP (et pas seulement FPE).
<i>Reconnaissance de l'expérience</i>			Réforme des concours pour VAE et professionnalisation des épreuves
<i>Accompagnement</i>			Accompagnement de l'effort de promotion (cycles de préparation aux concours)
<i>Bilans, études et rapports</i>	Plans de formation et bilans de ces plans examinés par les organismes paritaires	Evaluation des plans, programmes et actions de formation sur le fondement d'une grille avec indicateurs (dont impact attendu sur la modernisation des services), définie par un groupe de travail au sein de la commission de la formation professionnelle du CSFPE.	Rapport annuel au CSFPE sur l'articulation entre formation et carrière

**Décret n°56-585 du 12 juin 1956
Publication au JORF du 17 juin 1956**

Décret portant fixation du système général de rétribution des agents de l'Etat ou des personnels non fonctionnaires assurant à titre d'occupation accessoire soit une tâche d'enseignement, soit le fonctionnement de jurys d'examens ou de concours.

version consolidée au 7 février 1993

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre des affaires économiques et financières, du secrétaire d'Etat au budget et du secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, chargé de la fonction publique,

Vu l'ordonnance du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'Etat et aménagement des pensions civiles et militaires ;

Vu le décret n° 48-1879 du 10 décembre 1948 portant fixation du système général de rétribution des agents de l'Etat ou des personnels non fonctionnaires assurant à titre d'occupation accessoire soit une tâche d'enseignement, soit le fonctionnement de jurys d'examens ou de concours ;

Vu le décret n° 52-8 du 3 janvier 1952 modifiant le décret n° 48-1879 du 10 décembre 1848 susvisé ;

Le conseil des ministres entendu,

Article 1

Les fonctionnaires et agents civils et militaires de l'Etat assurant à titre d'occupation accessoire soit une tâche d'enseignement, soit le fonctionnement de jurys d'examens ou de concours, ne peuvent recevoir à ce titre d'indemnités spéciales que dans les conditions et aux taux prévus par le présent décret. Ces indemnités sont soumises à des régimes distincts suivant que l'enseignement théorique ou pratique est donné :

Soit sous forme de cours, conférences, travaux pratiques ou stages, organisés ou non dans le cadre d'une année scolaire, dans les écoles, établissements ou cours de l'Etat n'ayant pas de cadre permanent de personnel enseignant à occupation principale ;

Soit sous forme de préparation aux différents concours ou examens de la fonction publique fonctionnant sur des fonds budgétaires de l'Etat.

D'autre part, des modalités spéciales de rétribution sont prévues à l'égard des membres et auxiliaires de tous les jurys de concours ou d'examens de l'Etat.

Article 2

Pour l'attribution de ces différentes indemnités, les personnels en activité ou non et les personnes étrangères à l'administration possèdent, sauf dispositions spéciales, les mêmes droits et sont soumis éventuellement aux mêmes restrictions.

Titre I : Indemnités d'enseignement applicables dans tous les cas autres que celui de la préparation à un concours ou examen.

Article 3

Modifié par Décret n°68-912 du 15 octobre 1968 art. 1, art. 2 (JORF 25 octobre 1968 en vigueur le 1er janvier 1968).

Les professeurs, conférenciers ou maîtres de conférences, les répétiteurs et chefs de travaux pratiques et les instructeurs ou moniteurs assurant leurs fonctions dans les conditions prévues à l'article 1er reçoivent une indemnité unitaire variable suivant le groupe dans lequel est classé l'enseignement théorique ou pratique qu'ils dispensent et qui ne peut excéder un taux unitaire fixé conformément aux dispositions du tableau ci-après en 1/10 000 du traitement brut afférent à l'indice net 450 (Tableau non reproduit).

La rémunération des leçons ou cours d'une durée supérieure à une heure sera effectuée par fraction d'une demi-heure.

Une majoration de 30% des taux prévus au tableau ci-dessus pourra être accordée dans les établissements des groupes I et I bis qui en font la demande lorsque le cours fait l'objet d'une rédaction personnelle et complète du professeur et remplit des conditions qui seront précisées dans l'arrêté portant classement de l'école intéressée dans les différents groupes, en application de l'article 16 du présent décret.

NOTA : L'indice net 450 correspond à l'indice brut 585.

Article 4

Modifié par Décret n°68-912 du 15 octobre 1968 art. 1, art. 3 (JORF 25 octobre 1968 en vigueur le 1er janvier 1968).

Les taux prévus à l'article précédent ne sont pas applicables aux professeurs ou maîtres de langues vivantes, de dessin ou d'enseignement artistique et d'éducation physique appartenant au ministère de l'éducation nationale qui reçoivent en tout état de cause des allocations calculées sur la base des indemnités pour heures supplémentaires dont ils peuvent bénéficier en vertu des textes réglementaires dans leur cadre d'origine. En ce qui concerne toutefois les professeurs ou maîtres de langues vivantes, de dessin ou d'enseignement artistique en fonctions dans les écoles classées dans les groupes I et I bis, le taux d'heure annuelle ci-dessus peut être majoré de 25% dans le cas où l'enseignement ainsi dispensé exige un effort spécial d'adaptation et de mise au point de la part du professeur intéressé.

Par ailleurs, les conférences inédites faites occasionnellement dans les écoles des groupes I et I bis, par des savants, des techniciens ou des personnalités n'appartenant pas à l'administration dont relève l'école où est faite la conférence sont payées forfaitairement au taux de 54/10 000 du traitement brut afférent à l'indice net 450, par conférence d'une durée minimum d'une heure.

NOTA : L'indice net 450 correspond à l'indice brut 585.

Article 5

Modifié par Décret n°60-1045 du 24 septembre 1960 art. 1 (JORF 30 septembre 1960 en vigueur le 1er janvier 1960).

Le classement des écoles, ou éventuellement des différents cycles d'enseignement organisés au sein d'une même école, est déterminé dans la forme qui sera indiquée à l'article 16 et normalement en considération du niveau moyen des élèves recevant cet enseignement théorique ou pratique. A défaut et exceptionnellement, ce classement est opéré selon d'autres critériums sur la détermination directe du niveau moyen de l'enseignement considéré et sous les réserves prévues à l'alinéa ci-dessous.

En tout état de cause, la répartition dans les groupes I à V est établie sans tenir compte des titres ou des grades du personnel enseignant ni de la nature de la discipline enseignée sous réserve des dispositions de l'article 4.

Le taux d'indemnité afférent au groupe dans lequel est classé chaque école ou chaque cycle d'enseignement, conformément aux dispositions de l'alinéa premier du présent article, constitue un maximum applicable au personnel enseignant de la catégorie la plus hautement qualifiée dans cette école ou dans ce cycle d'enseignement.

Article 6

Modifié par Décret n°60-1045 du 24 septembre 1960 art. 1 (JORF 30 septembre 1960 en vigueur le 1er janvier 1960).

Dans les groupes I, I bis et II, le montant maximum annuel des indemnités susceptibles d'être allouées à un même agent est limité respectivement à quarante fois ou soixante fois le montant des indemnités de base prévues à l'article 3 suivant que l'intéressé est chargé d'un ou de deux cours ou séances de travaux pratiques. Ces limites sont portées respectivement au double des chiffres ci-dessus pour les autres groupes.

Il ne peut être dérogé à cette disposition que dans des cas exceptionnels, imposés par les nécessités de l'enseignement et sur demande expresse et motivée du directeur de l'établissement intéressé. Cette dérogation est accordée suivant la procédure déterminée à l'article 16 ci-après.

Article 7

Modifié par Décret n°60-1045 du 24 septembre 1960 art. 1 (JORF 30 septembre 1960 en vigueur le 1er janvier 1960).

Dans le cas où, exceptionnellement, les professeurs, conférenciers ou chargés de cours visés aux articles 3 et 4 sont amenés, pour des nécessités de service tenant au nombre des élèves, à répéter leur enseignement dans le même établissement, il ne peut leur être alloué des indemnités excédant, pour le premier cours complémentaire, les trois quarts, et, pour chacun des suivants, les deux tiers des taux prévus auxdits articles.

Article 8

Modifié par Décret n°60-1045 du 24 septembre 1960 art. 1 (JORF 30 septembre 1960 en vigueur le 1er janvier 1960).

Les indemnités fixées à l'article 3 du présent décret couvrent, le cas échéant, sans rémunération supplémentaire, la correction des devoirs en cours d'année. Toutefois, lorsque le personnel enseignant des écoles classées en groupe I à V assure le service des examens de classement de fin de cours ou de fin d'année dans l'école à laquelle il appartient, il peut bénéficier d'indemnités spéciales dans les conditions analogues à celles prévues aux articles 13 et 14 ci-après et aux taux mentionnés à ces articles, réduits de moitié.

De même, la correction des projets et des rapports de voyage ou de stage ou des journaux de mission des élèves des écoles des groupes I, I bis et II pourra donner lieu à l'attribution d'une indemnité spéciale dont le taux sera fixé pour chaque école par l'arrêté de classement dans les groupes prévu à l'article 16 ci-dessous, et ne pourra dépasser le montant d'une vacation d'oral telle qu'elle est déterminée, suivant le groupe, par l'article 14.

Les indemnités éventuelles prévues aux deux paragraphes précédents ne sont pas prises en compte pour le calcul des maxima de rémunération édictés à l'article 6 ci-dessus.

Article 9

Modifié par Décret n°60-1045 du 24 septembre 1960 art. 1 (JORF 30 septembre 1960 en vigueur le 1er janvier 1960).

En aucun cas, les dispositions du présent titre ne sont applicables aux personnels enseignants relevant du ministère de l'éducation nationale appelée à effectuer des heures supplémentaires d'enseignement rémunérées sous forme d'heures annuelles ou semestrielles dans les différents établissements d'enseignement auxquels ils appartiennent et placés sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale ou dans les établissements assimilés relevant d'autres administrations.

TITRE II : Indemnités pour enseignement donné pour la préparation aux différents concours ou examens de la fonction publique.

Article 10

Modifié par Décret n°93-171 du 2 février 1993 art. 1 (JORF 7 février 1993 en vigueur le 1er octobre 1992).

La rémunération des fonctionnaires, anciens fonctionnaires ou non fonctionnaires donnant un enseignement pour la préparation aux différents concours ou examens de la fonction publique se compose normalement d'une indemnité d'enseignement proprement dite, à laquelle s'ajoute éventuellement une indemnité pour correction de devoirs conformément aux dispositions du tableau ci-après dans les conditions suivantes :

L'indemnité d'enseignement ne peut excéder un taux unitaire fixé à 1/10 000 du traitement brut afférent à l'indice net 450.

L'indemnité pour correction de devoirs ne peut excéder un taux unitaire fixé en pourcentage du taux unitaire maximum retenu pour l'indemnité d'enseignement correspondante. Le taux unitaire obtenu peut être majoré de 25 p. 100 pour l'épreuve principale (Tableau non reproduit). La rémunération qu'un agent peut recevoir au cours d'une préparation, au titre des indemnités de correction de copies, ne peut dépasser celle correspondant à la correction d'un devoir par quinzaine et par élève.

NOTA : L'indice net 450 correspond à l'indice brut 585.

Article 11

Modifié par Décret n°93-171 du 2 février 1993 art. 2 (JORF 7 février 1993 en vigueur le 1er octobre 1992).

Le nombre d'heures de cours servant au calcul de la rétribution de l'enseignement prévu à l'article 10 ci-dessus, lorsqu'il est donné par correspondance, ne peut, en aucun cas, lors de la première rédaction du cours, excéder celui que comprendrait un cours de même nature et de même importance professé oralement.

Le chiffre à retenir est fixé dans chaque cas par une décision motivée du directeur ou du fonctionnaire responsable de l'organisation de la préparation dont il s'agit, soumise au visa du contrôle financier.

La rémunération des professeurs chargés d'un enseignement par correspondance, déterminée compte tenu des dispositions de l'alinéa précédent, ne pourra, en tout état de cause, excéder des taux maxima fixés conformément aux dispositions du tableau ci-après en 1/10 000 du traitement brut correspondant à l'indice net 450 : (Tableau non reproduit).

La révision des cours écrits destinés aux préparations par correspondance donne droit à une allocation forfaitaire calculée en fonction de l'indemnité qui serait allouée en application du tableau qui précède pour la rédaction d'un texte de même longueur que le cours révisé et égale :

Au 1/8 de cette indemnité pour les révisions complètes effectuées à l'occasion de chaque réédition ouvrant droit à l'indemnité ;

Au 1/3 de l'indemnité prévue à l'alinéa ci-dessus pour les mises à jour effectuées annuellement par voie d'annotations.

En tout état de cause, l'indemnité prévue ci-dessus pour les révisions complètes effectuées à l'occasion de chaque réédition ouvrant droit à l'indemnité ne peut être versée, au titre d'un même cours, plus d'une fois par période de quatre ans.

Les indemnités de correction prévues à l'article précédent sont attribuées, dans les mêmes conditions, au personnel donnant un enseignement par correspondance.

NOTA : L'indice net 450 correspond à l'indice brut 585.

Article 12

Modifié par Décret n°68-912 du 15 octobre 1968 art. 1 (JORF 25 octobre 1968 en vigueur le 1er janvier 1968).

La rétribution pour correction prévue à l'article 10 rémunère, pour chacun des devoirs écrits demandés aux candidats, la correction, l'annotation des copies et, le cas échéant, l'établissement d'un corrigé type. Toutefois, en cas d'établissement d'un corrigé type accompagnant un travail de correction au titre des préparations classées aux groupes I, I bis et II, la rémunération du correcteur ne peut être inférieure à celle correspondant à la correction de quinze devoirs.

TITRE III : Indemnité pour participation aux travaux des différents jurys de concours ou d'examens de l'Etat.

Article 13

Modifié par Décret n°68-912 du 15 octobre 1968 art. 1, art. 6, art. 7 (JORF 25 octobre 1968 en vigueur le 1er janvier 1968).

Les personnels chargés de la correction des épreuves écrites des différents concours ou examens, peuvent prétendre à des indemnités unitaires fixées conformément au tableau ci-après dans les conditions suivantes :

L'indemnité spéciale allouée au titre des épreuves orales ne peut excéder un taux unitaire par vacation fixé en 1/10 000 du traitement brut afférent à l'indice net 450.

L'indemnité allouée pour la correction des épreuves écrites ne peut excéder un taux unitaire fixé en pourcentage du taux maximum par vacation au titre des épreuves orales correspondantes. Après accord du contrôleur financier près le département intéressé, le taux unitaire obtenu peut être majoré de 25 p. 100 pour les épreuves considérées comme principales (tableau non reproduit).

La double correction des épreuves écrites ne pourra donner lieu à rémunération supplémentaire que pour les examens et concours classés dans les groupes I, I bis et II pour lesquels elle est prévue par les textes réglementant lesdits examens ou concours.

Des dérogations pourront être exceptionnellement apportées à cette règle, selon la procédure déterminée à l'article 16 ci-après, pour les examens et concours classés dans le groupe III.

La correction et l'interprétation d'une épreuve psychotechnique aboutissant à l'établissement d'un profil psychologique font l'objet de modalités spéciales de rétributions fixées comme suit en 1/10 000 du traitement brut afférent à l'indice net 450 :

0,08/10 000 par point du profil défini ci-dessus pour les groupes III et au-dessus ;
0,07/10 000 par point du profil défini ci-dessus pour les groupes IV et V.

En aucun cas la préparation ou le choix des sujets ne donne lieu à rétribution supplémentaire. Toutefois, les arrêtés prévus à l'article 16 ci-après peuvent exceptionnellement prévoir une dérogation à cette règle dans les examens et concours classés dans les groupes I, I bis et II, dans les cas où la préparation du sujet impose au correcteur un travail anormalement long et important. L'allocation dont peut bénéficier ce dernier est alors fixée forfaitairement sur la base d'un nombre déterminé de copies payées aux taux ci-dessus.

La rémunération allouée aux correcteurs des épreuves écrites, au titre d'un même concours ou examen, ne peut être inférieure à celle qui résulterait de la correction de dix copies, même si le nombre de candidats est inférieur à ce chiffre.

Il peut être prévu, dans certains concours ou examens organisés, notamment au ministère de l'éducation nationale, la fixation d'un chiffre minimum de copies non rétribuées.

NOTA : L'indice net 450 correspond à l'indice brut 585.

NOTA : Décret n° 2005-436 du 9 mai 2005 art. 19 : Dans tous les textes réglementaires où ils apparaissent, les mots : "contrôleur d'Etat", "contrôleur financier", inspecteur de l'industrie et du commerce", "inspecteur général de l'industrie et du commerce" et "inspecteur général des postes et télécommunications" sont remplacés par les mots : "membre du corps du contrôle général économique et financier". De même, les mots : "contrôleurs d'Etat", "contrôleurs financiers", "inspecteurs de l'industrie et du commerce", "inspecteurs généraux de l'industrie et du commerce" et "inspecteurs généraux des postes et télécommunications" sont remplacés par les mots : "membres du corps du contrôle général économique et financier".

Article 14

Modifié par Décret n°68-912 du 15 octobre 1968 art. 1, art. 6 11 (JORF 25 octobre 1968 en vigueur le 1er janvier 1968).

Les indemnités spéciales susceptibles d'être allouées au personnel examinateur, fonctionnaire ou non, au titre des épreuves orales des différents examens ou concours, sont fixées sur la base du barème maximum ci-après fixé en 1/10 000 du traitement brut afférent à l'indice net 450 (Tableau non reproduit).

La vacation comprend au moins quatre heures d'examen oral (explication, interrogation), plus le temps nécessaire pour arrêter les notes et pour la délibération du jury.

Pour les séances qui durent moins de quatre heures et au moins trois heures, il est compté trois quarts de vacation ; pour les séances qui durent moins de trois heures et au moins deux heures, une demi vacation, et pour les séances qui durent moins de deux heures et au moins une heure, un quart de vacation.

Il ne peut être compté plus de deux vacations, trois quarts de vacation, demi vacation ou quart de vacation par journée complète.

En tout état de cause, le personnel enseignant relevant du ministère de l'éducation nationale ou d'autres ministères, lorsqu'il est entièrement assimilé à ce dernier, notamment au point de vue des horaires de service, continuera à percevoir des indemnités au titre des épreuves orales, lorsque de telles allocations existaient antérieurement à la date d'application du décret du 10 décembre 1948 susvisé.

NOTA : L'indice net 450 correspond à l'indice brut 585.

Article 15

Modifié par Décret n°68-912 du 15 octobre 1968 art. 1, art. 8 (JORF 25 octobre 1968 en vigueur le 1er janvier 1968).

Les indemnités à allouer au personnel non examinateur sont fixées ainsi qu'il suit :

A - Anciens fonctionnaires et non fonctionnaires

Les taux des indemnités sont fixés par arrêté conjoint du ministre de la fonction publique et du ministre de l'économie et des finances.

B - Personnel titulaire ou auxiliaire en service

Aucune indemnité spéciale n'est attribuée aux fonctionnaires et agents de l'Etat en exercice, au titre des opérations accessoires au fonctionnement de jurys d'examen et de concours (surveillance, travaux de secrétariat ou administratifs).

Toutefois, lorsque exceptionnellement, ces travaux sont accomplis en dehors des heures normales de service, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être allouées, conformément à la réglementation en vigueur en la matière, aux agents appartenant à une catégorie de personnel normalement bénéficiaire du régime prévu par le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950.

NOTA : Le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 a été abrogé et remplacé par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Dispositions communes aux titres Ier, II et III.

Article 16

Modifié par Décret n°68-912 du 15 octobre 1968 art. 10 (JORF 25 octobre 1968 en vigueur le 1er janvier 1968).

La répartition des écoles ou des cycles d'enseignement, des préparations aux concours ou examens des différents jurys de concours ou d'examens dans les six groupes prévus aux titres Ier, II et III est faite par arrêtés des ministres intéressés, du ministre de la fonction publique et du ministre de l'économie et des finances.

Ces arrêtés peuvent également fixer les modalités particulières d'application des dispositions du présent décret lorsque celles-ci sont rendues nécessaires par la structure ou l'organisation interne des enseignements, des jurys d'examen ou de concours dont il s'agit.

Article 17

Les indemnités dues aux fonctionnaires ou agents de l'Etat qui, en fait, auraient été déchargés de leur service normal pour leur permettre d'exercer les fonctions enseignantes prévues aux titres Ier et II du présent texte seront calculées en fonction des taux prévus aux articles 3 et 10 susvisés, mais dans la limite des pourcentages ci-dessous indiqués :

Groupes I, I bis et II : 1/6 des taux.

Groupes III et IV : 1/5 des taux.

Groupes V : 1/4 des taux.

Article 18

Les personnels, fonctionnaires ou non, appelés à se déplacer à l'occasion des fonctions visées aux articles précédents peuvent bénéficier du remboursement de leurs frais de déplacement dans les conditions prévues au décret n° 53-511 du 21 mai 1953.

Pour les personnels fonctionnaires, il sera tenu compte du groupe dans lequel ils sont normalement classés dans leur cadre d'origine.

Pour l'application des dispositions du décret du 3 mai 1968 susvisé les personnels non fonctionnaires sont classés ainsi qu'il suit :

Groupe I - Personnels assurant des fonctions d'enseignement ou de fonctionnement de jurys de concours ou d'examens classés dans les groupes I, I bis et II.

Groupe I - Personnels assurant des fonctions d'enseignement ou de fonctionnement de jurys de concours ou d'examens classés dans les groupes III, IV et V.

Les personnels, fonctionnaires ou non, appelés à se déplacer au titre des fonctions prévues aux titres Ier et II du présent texte ne pourront être remboursés de leurs frais de transport que dans la limite d'un voyage aller et retour pour un même cycle d'enseignement.

Article 19

Sont maintenus en vigueur les arrêtés pris en application du décret n° 48-1879 du 10 décembre 1948 dans la mesure où leurs dispositions ne sont pas contraires à la réglementation prévue par le présent texte.

Article 20

Le ministre des affaires économiques et financières, le secrétaire d'Etat au budget et le secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, chargé de la fonction publique, sont chargés de l'exécution du présent décret qui prendra effet à compter du 1er janvier 1956 et sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le président du conseil des ministres :
GUY MOLLET.

Le ministre des affaires économiques et financières, PAUL RAMADIER.

Le secrétaire d'Etat au budget, JEAN FILIPPI.

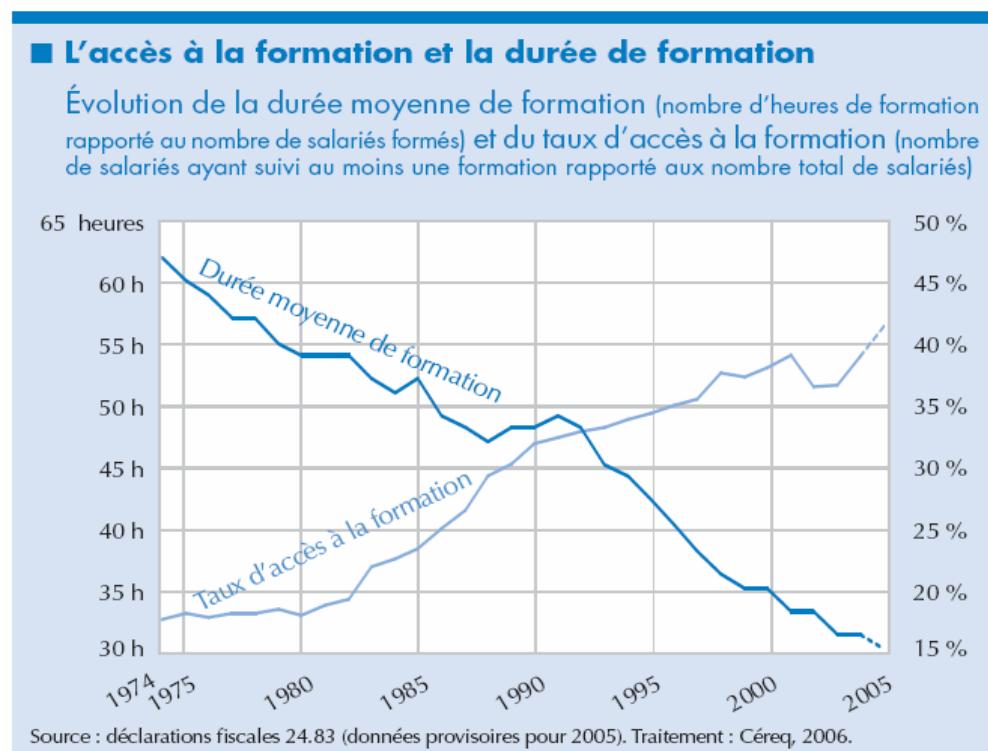
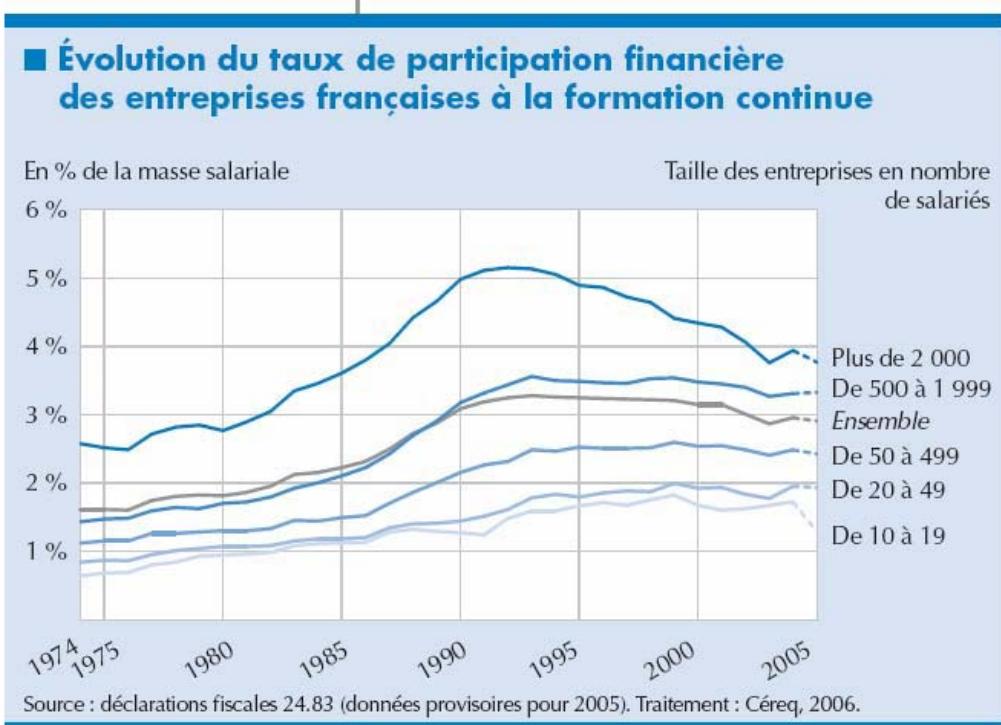
Le secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, chargé de la fonction publique, PIERRE METAYER.

LES DONNÉES STATISTIQUES (ANNEXE STATISTIQUE)

I. Données relatives à l'évolution de la formation continue dans le secteur privé

Graphiques 1 et 2

(source CERQ Bref Novembre 2006)



II. Données statistiques relatives aux fonctions publiques territoriale et hospitalière

Les données statistiques financières relatives à la fonction publique de l'État ne sont pas directement comparables à celles disponibles pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus à une cotisation d'un minimum de 1 % de la masse salariale pour financer la formation de leurs agents. Cette cotisation est versée au Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). L'effort financier des collectivités territoriales dans le cadre de leur plan de formation dépasse le plus souvent le montant de la cotisation obligatoire.

Pour réaliser des actions de formation au-delà du 1 %, les collectivités font appel au marché de la formation, sans en exclure le CNFPT. En 2005, le montant des dépenses de formation s'élève à 105,3 millions d'euros. Il s'agit des coûts directement liés aux formations (rémunérations des intervenants, frais de séjour des stagiaires, frais de convention pédagogique, etc..), hors rémunérations des stagiaires, payées par les collectivités territoriales et hors charges de structure du CNFPT.

Ces données sous évaluent, de fait, l'effort global de la formation des agents territoriaux puisqu'il s'agit de données relatives à l'activité de formation réalisée par le CNFPT. En 2005, ce dernier a réalisé plus de 11,2 millions d'heures formations stagiaires. La formation continue représente plus de 49 % des actions de formation.

Volume des formations dispensées par le CNFPT			
2005	Nombre de stagiaires	Nombre d'heures	Nb jours /stagiaires (Pour 6h = 1 j)
Formation continue	238 420	5 555 199	3,9
Préparation aux concours et examens	79 566	3 058 502	6,4
Formation initiale	29597	2 666 671	15,0
Total	347 583	11 280 372	5,4

	Formation continue	Préparation aux concours et examens	Formation initiale	Total
Catégorie A	647 124	11,6%	145 751	4,8%
Catégorie B	1 409 590	25,4%	442 254	14,5%
Catégorie C	2 750 650	49,5%	1 909 989	62,4%
Agents non fonctionnaires	747 835	13,5%	560 508	18,3%
Total	5 555 199	100%	3 058 502	100%
%	49,2%		27,1%	23,6%
				100%

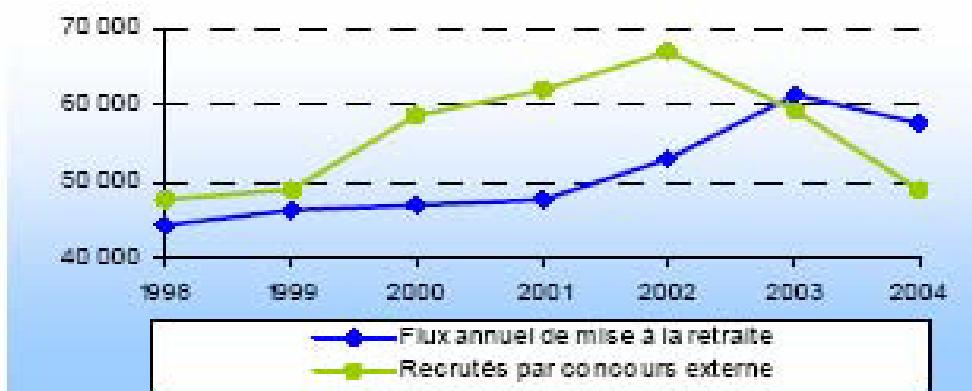
S'agissant de la fonction publique hospitalière, l'Association Nationale pour la Formation permanente des personnels Hospitaliers (ANFH) gère et mutualise une part essentielle des crédits des plans de formation des établissements concernés. Depuis le 1^{er} janvier 2004, la cotisation est fixée à 1,6 % des rémunérations contre 1 % auparavant. En 2005, 90,50 % des établissements hospitaliers publics adhéraient à l'ANFH, ce qui représente près de 88 % des agents de la fonction publique hospitalière, soit 706 000 agents. L'ANFH finance une partie des formations diplômantes et certifiantes, notamment par l'augmentation de la cotisation de 0,6 % affectée aux études promotionnelles. Celles-ci représentent, selon les données de son rapport d'activité 2005, 1,33 % des départs et 38 % des heures stagiaires. L'ANFH est également chargée de la collecte et de la gestion des fonds destinés au congé de formation professionnelle et au bilan de compétences à initiative individuelle, pour l'ensemble des établissements employant des agents de la fonction publique hospitalière.

	2003	2004	2005
Nombre d'agents des établissements susceptibles d'adhérer à l'ANFH	762 340	765 443	804 532
Nombre d'agents des établissements adhérents	670 365	679 972	705 509
Taux de couverture (%)	87,9	88,8	87,7
PLAN de FORMATION			
Nombre de départs en formation	515 515	583 947	623 464
Taux de départs en formation (en %)	76,90	85,87	88,37
Nombre d'heures stagiaires	12 878 663	17 455 313	18 835 604
Durée moyenne des formations (en heures)	25	29,9	30,02
En jours (sur la base de 6h = 1 jour)	4,2	5,0	5,0

III. Données relatives à l'évolution de la formation continue des agents de l'Etat

Graphique 3

Évolution des recrutements dans la fonction publique de l'État



*DGAFF, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : enquête auprès des directions de personnel.*

Tableau n°1 : Formation initiale et continue						
2004						
	dépenses	%	stagiaires	dépenses par stagiaires	nombre de jours de formation	ratio dépenses / nombre de jours
FI	2 176 639 721	54%	123 556	17 617 €	12 509 429	174
FC	1 889 008 907	46%	2 525 397	748 €	6 248 295	302
total	4 065 648 628	100%	2 648 953	1 535 €	18 757 724	217
2003						
FI	2 313 889 995	55%	131 843	17 550 €	13 439 210	172
FC	1 873 821 038	45%	2 333 919	803 €	6 310 249	297
total	4 187 711 033	100%	2 465 762	1 698 €	19 749 459	212
2001						
FI	1 908 121 874	50%	118 249	16 136 €	11 442 336	167
FC	1 909 298 628	50%	2 597 941	735 €	6 847 659	279
total	3 817 420 502	100%	2 716 190	1 405 €	18 289 995	209
1998						
FI	1 372 803 042	44%	112 337	12 220 €	6 195 744	222
FC	1 724 367 625	56%	2 088 378	826 €	6 531 044	264
total	3 097 170 667	100%	2 200 715	1 407 €	12 726 788	243
1995						
FI	1 443 917 430	48%	114 775	12 580 €	9 597 490	150
FC	1 549 439 373	52%	1 673 186	926 €	6 935 858	223
total	2 993 356 803	100%	1 787 961	1 674 €	16 533 348	181

Tableau n° 2 : Dépenses de formation continue (en Milliards d'euros)						
			2001	2002	2003	2004
Tous ministères, horséducation nationale		0,86	0,82	0,85	0,87	2,9 %
Éducation nationale		1,04	1,13	1,02	1,01	- 0,8 %
Tous ministères		1,90	1,95	1,87	1,88	- 0,8 %

Tableau n°3 : Dépenses de formation continue rapportées à la masse salariale (en %) et nombre moyen de jours formation																
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses de formation continue rapportées à la masse salariale en %	3,3	3,6	3,8	3,9	3,7	3,7	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,5	3,6	3,5	3,3	3,3
Nombre de jours	3,2	3,3	4	4,1	3,9	3,8	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,3	3,3

Tableau n°4 : Formation continue : stagiaires en formation et dépenses de formation

	2003			2004		
	stagiaires en formation	dépenses (en millions d'euros)	dépenses par stagiaire formé ⁽²⁾ (en €)	stagiaires en formation	dépenses (en millions d'euros)	dépenses par stagiaire formé ⁽²⁾ en €
Affaires étrangères	5 839	15 864	2 717	6 478	15 768	2 434
Agriculture	43 418	38 122	878	45 159	35 217	780
Aviation civile	26 429	47 476	1 796	24 262	43 537	1 794
Culture	26 828	27 940	1 041	28 245	30 088	1 065
Défense	77 107	70 874	919	60 795	58 874	968
Écologie et développement durable ⁽¹⁾	3 309	3 021	913	4 093	3 310	809
Économie, finances et industrie	419 119	228 223	545	485 157	255 915	527
Équipement	194 207	83 921	432	215 494	85 215	395
Intérieur	478 904	225 142	470	487 715	228 380	468
Jeunesse et sports	9 229	8 089	876	9 241	9 707	1 050
Justice	72 571	56 101	773	86 134	56 195	652
Outre-Mer ⁽²⁾	444	291	655	584	315	539
Santé	24 209	18 859	779	24 651	22 492	912
Services du Premier ministre	2 597	7 788	2 999	3 408	9 203	2 700
Tourisme	330	274	830	199	184	925
Travail	6 089	5 110	839	7 887	6 078	771
Total hors éducation nationale⁽¹⁾	1 397 389	845 000	605	1 497 125	869 066	580
Éducation nationale	936 531	1 028 821	1 099	1 028 273	1 019 943	992
Total y compris éducation nationale	2 333 920	1 873 821	803	2 525 398	1 889 009	748

Source : DGAEP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, enquête formation.

(1) le total ne prend pas en compte les formations interministérielles ni les doubles comptes

(2) un stagiaire est comptabilisé pour le nombre de stages suivis dans l'année, même s'il s'agit du même agent.

Tableau n° 5 : Évolution de la formation continue 2001 à 2004

	2001	2002	2003	2004
Tous ministères hors éducation nationale				
Nombre de stagiaires	1 717 229	1 356 410	1 397 389	1 497 205
Nombre de jours	3 174 624	2 771 283	2 807 121	2 910 980
Nombre de jours par agent en fonction	4,1	3,6	3,6	3,7
Éducation nationale				
Nombre de stagiaires	837 615	1 079 869	936 530	1 028 273
Nombre de jours	3 628 095	4 017 218	3 503 129	3 337 366
Nombre de jours par agent en fonction	3,3	3,6	3,1	3,0
Tous ministères				
Nombre de stagiaires	2 554 844	2 436 279	2 333 919	2 525 397
Nombre de jours	6 802 719	6 788 501	6 310 249	6 248 295
Nombre de jours par agent en fonction	3,6	3,6	3,3	3,0

Tableau n° 6 : Nombre de jours de formation continue rapportés aux effectifs en fonction par catégorie et par sexe

	2002			2003			2004											
Tous ministères hors éducation nationale																		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T									
catégorie A	4,4	3	4,7	4,2	4,9	4,4	4,4	5,5	4,8									
Catégorie B	3,9	4,1	4,0	3,9	4,0	3,9	4,2	4,5	4,4									
catégorie C et ouvriers	3,5	2,6	3,1	3,7	2,3	3,0	3,7	2,5	3,2									
Total	3,8	3,3	3,6	3,8	3,1	3,5	4,0	3,4	3,7									
Education nationale																		
catégorie A	3,4	4,0	3,8	2,9	3,4	3,2	3,1	3,5	3,3									
catégorie B	4,9	4,3	4,4	4,8	4,0	4,1	3,3	2,2	2,4									
catégorie C et ouvriers	1,8	2,5	2,3	1,6	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8									
Total	3,3	3,8	3,6	2,9	3,3	3,1	2,9	3,0	3,0									
Tous ministères																		
catégorie A	3,6	4,1	3,9	3,2	3,5	3,4	3,4	3,7	3,5									
catégorie B	4,2	4,2	4,2	4,2	4,0	4,0	4,0	3,2	3,5									
catégorie C et ouvriers	3,2	2,5	2,9	3,3	2,2	2,7	3,4	2,2	2,8									
Total	3,5	3,7	3,6	3,4	3,2	3,3	3,5	3,1	3,3									

Sources : Faits et chiffres 2003 à 2005-06

Tableau n° 7 : Nombre de stagiaires et d'agents ayant eu accès à au moins une formation en 2004 - Hors éducation nationale et ministère du travail

Ministère	Catégorie A		catégorie B		Catégorie C et ouvriers		Total	
	Stagiaires	Agents formés	Stagiaires	Agents formés	Stagiaires	Agents formés	Stagiaires	Agents formés
Affaires étrangères	2 642	2 642	1 232	1 232	2 965	2 965	6 839	6 839
Agriculture	20 796	9 761	15 740	6 054	10 468	4 417	47 004	20 232
Aviation civile	17 678	6 100	4 282	1 844	3 609	1 619	25 569	9 563
Culture	10 697	3 865	7 829	2 749	13 576	5 635	32 102	12 249
Défense	7 381	4 719	15 746	9 973	40 304	27 981	63 431	42 673
Éologie	1 978	645	1 185	393	1 029	316	4 192	1 354
Économie	149 085	39 620	172 287	47 848	172 847	55 659	494 219	143 127
Équipement	25 578	7 568	64 019	20 248	130 337	51 662	219 934	79 478
Intérieur	17 158	6 485	27 848	12 887	164 263	82 153	209 269	101 525
Justice	20 153	10 857	26 369	9 210	47 125	18 820	93 647	38 887
Outre mer	210	67	124	32	250	87	584	186
Santé	10 511	3 678	7 820	2 694	6 723	2 773	25 054	9 145
SGPM	1 387	657	614	289	1 460	735	3 461	1 681
Sports	6 445	4 159	912	562	2 197	1 368	9 554	6 089
Tourisme	79	66	18	12	100	90	197	168
Total	291 778	100 889	346 025	116 027	597 253	256 280	1 235 056	473 196

Source : DGAFP, Enquête auprès des directions de personnel*

* Le tableau se lit ainsi : Le nombre de stagiaires correspond au nombre d'agents qui ont participé à un stage au cours de l'année. Chaque agent n'est pas identifié au sein des différentes actions : un agent qui participe à plusieurs stages est compté autant de fois. Le nombre d'agents formés correspond au nombre d'agents qui a suivi au moins une formation au cours de l'année. Un agent est compté une seule fois, même s'il a suivi plusieurs formations.

Tableau n°8 : Répartition des formations continues selon leur objet

	2001		2002		2003		2004	
	Nombre de jours	Part des formations (en %)	Nombre de jours	Part des formations (en %)	Nombre de jours	Part des formations (en %)	Nombre de jours	Part des formations (en %)
Tous ministères hors éducation nationale								
Perfectionnement	2 582 268	81	2 157 668	78	2 103 661	75	2 179 828	75
Préparation aux concours	429 890	14	461 566	17	545 996	19	590 477	20
Congé de formation	161 761	5	151 480	5	156 754	6	139 869	5
Bilan professionnel	706	0	569	0	710	0	755	0
TOTAL	3 174 625	100	2 771 282	100	2 807 120	100	2 910 929	100
Education nationale								
Perfectionnement	2 386 060	66	2 750 493	68	2 276 229	65	2 200 818	66
Préparation aux concours	641 380	18	668 234	17	636 697	18	532 930	16
Congé de formation	600 481	16	598 378	15	590 085	17	603 442	18
Bilan professionnel	174	0	173	0	118	0	176	0
TOTAL	3 628 096	100	4 017 218	100	3 503 129	100	3 337 366	100
Tous ministères								
Perfectionnement	5 013 267	73	4 908 101	72	4 379 890	70	4 380 646	70
Préparation aux concours	1 071 270	16	1 129 800	17	1 112 526	18	1 123 407	18
Congé de formation	762 242	11	749 858	11	746 838	12	743 311	12
Bilan professionnel	880	0	742	0	828	0	931	0
TOTAL	6 847 659	100	6 788 500	100	6 240 082	100	6 248 295	100

Tableau 9 : Perfectionnement et/ou adaptation à une (nouvelle) fonction par thème de formation (en % de nombre de jours)

	Développement des capacités professionnelles		Formations à l'encadrement		Formations à l'informatique		Formations linguistiques		Formations techniques pour l'ensemble des ministères		Formations techniques spécifiques aux missions de chaque ministère		<i>Total perfectionnement et l'(ou) adaptation à une (nouvelle) fonction</i>	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
catégorie A	12%	12%	11%	9%	12%	11%	8%	8%	11%	12%	46%	48%	100%	100%
catégorie B	11%	7%	5%	4%	16%	17%	4%	3%	14%	13%	50%	55%	100%	100%
catégorie C et Ouvriers d'État	12%	9%	1%	2%	15%	15%	3%	2%	16%	17%	53%	55%	100%	100%
Total	12%	9%	4%	5%	14%	14%	4%	4%	14%	15%	51%	53%	100%	100%

DG AFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation, enquête formation auprès des directions de personnel.

Champ : Tous ministères hors Éducation nationale

Tableau 10 : Nombre d'agents ayant suivi au moins une action de formation initiale ou continue en 2004 (*)

	catégorie A	catégorie B	catégorie C et Ouvriers	total
Nombre d'agents formés	100 889	116 027	256 280	473 196
Proportion d'agents formés (en %)	72.4	74.9	55.1	62.3

DG AFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation

Enquête formation auprès des directions de personnel.

(*) Chiffres hors Éducation nationale

Tableau n° 11 : Formation continue Perfectionnement et/ou adaptation à une (nouvelle) fonction par thème de formation : nombre de stagiaires et nombre de jours

		Développement des capacités professionnelles		Formations à l'encadrement		Formations à l'informatique		Formations linguistiques		Formations techniques pour l'ensemble des ministères		Formations techniques spécifiques aux missions de chaque ministère		Total perfectionnement et (ou) adaptation à une (nouvelle) fonction	
		Nb stagiaires	Nb jours	Nb stagiaires	Nb jours	Nb stagiaires	Nb jours	Nb stagiaires	Nb jours	Nb stagiaires	Nb jours	Nb stagiaires	Nb jours	Nb stagiaires	Nb jours
Cat A	Homme	45 643	95 126	16 162	31 798	43 010	94 143	6 097	25 856	61 392	157 083	204 463	527 802	376 768	931 809
	Femme	53 681	108 195	9 656	18 739	48 733	116 263	3 525	16 875	83 876	295 454	239 300	790 743	436 771	1 346 269
	Total	99 324	203 322	25 818	50 537	89 743	210 406	9 622	42 732	145 268	452 537	443 762	1 318 544	813 539	2 278 076
Cat B	Homme	9 585	20 058	8 283	14 837	26 010	51 183	1 700	8 912	31 435	47 549	99 056	178 220	176 070	320 758
	Femme	15 319	29 256	5 634	8 953	29 183	51 930	1 820	8 708	33 957	56 830	98 999	210 260	184 912	365 936
	Total	24 904	49 314	13 917	23 790	55 193	103 113	3 520	17 619	65 392	104 379	198 055	388 480	360 982	686 694
Cat C	Homme	17 569	33 231	8 113	9 016	41 720	65 962	1 390	8 941	56 427	93 035	342 908	408 175	468 128	618 360
	Femme	20 590	39 660	7 436	8 178	48 802	74 808	2 551	13 661	40 323	56 619	113 628	157 685	233 330	350 611
	Total	38 159	72 891	15 549	17 194	90 522	140 770	3 941	22 602	96 750	149 654	456 536	585 860	701 458	968 970
Ouvrier s d'État	Homme	5 221	18 631	1 162	6 034	4 943	13 205	566	2 030	10 612	29 739	6 186	22 828	28 690	92 466
	Femme	945	2 641	170	626	1 192	3 012	70	345	587	2 077	382	1 669	3 346	10 370
	Total	6 166	21 272	1 332	6 660	6 135	16 217	636	2 375	11 199	31 818	6 568	24 497	32 036	102 836
Ensemb le	Homme	78019	167 046	33 720	61 684	115 683	224 493	9 754	45 739	159 866	327 406	652 613	1 137 024	1 049 655	1 963 392
	Femme	90535	179 753	22 897	36 495	125 910	246 012	7 965	39 589	158 744	410 979	452 309	1 160 356	858 359	2 073 185
	Total	168 554	346 799	56 617	98 179	241 593	470 505	17 719	85 328	318 609	738 386	1 104 922	2 297 380	1 908 014	4 036 576

Source DGAFP : bureau des statistiques, des études et de l'évaluation enquête formation

Tableau n° 12 : Nombre de jours tous ministères par catégorie statutaire

		2001		2002		2003		2004	
		Nombre de jours	Part des catégories dans les formations (en %)	Nombre de jours	Part des catégories dans les formations (en %)	Nombre de jours	Part des catégories dans les formations (en %)	Nombre de jours	Part des catégories dans les formations (en %)
Perfection/adapt	A	2 475 542	49	2 435 982	50	2 138 468	49	2 380 969	54
	B	1 006 051	20	1 097 902	22	977 540	22	772 877	18
	C/ouv	1 531 675	31	1 374 217	28	1 263 882	29	1 226 800	28
	T	5 013 267	100	4 908 101	100	4 379 890	100	4 380 646	100
Préparation concours	A	543 921	51	566 967	50	535 598	48	485 827	43
	B	154 178	14	166 963	15	150 275	14	165 108	15
	C/ouv	373 170	35	395 871	35	426 653	38	472 472	42
	T	1 071 270	100	1 129 800	100	1 112 526	100	1 123 407	100
Congé formatif Bilan professi	A	468 233	61	485 165	65	477 430	64	500 766	67
	B	167 799	22	169 402	22	166 810	22	121 872	17
	C/ouv	127 090	17	96 033	13	103 426	14	121 602	16
	T	763 122	100	750 600	100	747 666	100	744 242	100
TOTAL		6 847 659		6 788 500		6 240 082		6 248 295	

Tableau n° 13 : Départs à la retraite prévus des titulaires des trois fonctions publiques d'ici 2015³

	État (ministères civils)	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
Effectifs au 31 décembre 2002	1 696 000	1 100 000	849 000
- 1995 (réalisation)	36 900	15 800	13 700
- 2000 (réalisation)	47 000	16 800	15 500
- 2005 (estimation)	56 300	23 800	22 000
- 2010 (estimation)	62 100	35 200	28 000
- 2015 (estimation)	54 500	38 600	29 700
Cumul des départs de 2003 à 2015	769 000	415 000	345 000
Taux cumulés de départ par rapport à l'effectif 2002	45 %	38 %	41 %

³ Source : Observatoire de l'emploi public territorial, rapport annuel 2004-2005.

Tableau n° 14 : Taux d'accès à la formation		
	agents de la fonction publique	salariés du privé
selon l'âge		
de 15 à 24 ans	47 %	35 %
de 25 à 39 ans	49 %	34 %
de 40 à 49 ans	47 %	31 %
50 et plus	38 %	24 %
selon le genre		
homme	46 %	32 %
femme	46 %	31 %
selon le niveau de diplôme		
Bac + 3 et plus	57 %	54 %
Bac + 2	58 %	50 %
Bac	50 %	40 %
CAP BEP	40 %	29 %
BEPC	42 %	28 %
Aucun diplôme	24 %	18 %
selon le statut d'emploi		
titulaire - CDI	48 %	32 %
contractuel CDD intérim	40 %	27 %
emplois aidés	47 %	59 %
selon la CSP		
cadres	55 %	53 %
professions intermédiaires	55 %	46 %
employés	39 %	30 %
ouvriers	30 %	21 %
ensemble	47 %	32 %

Source : CEREQ BREF n°184 mars 2000

ANNEXE 4

GLOSSAIRE

La plupart des définitions proposées reprennent des éléments en provenance de sources très diverses (documents institutionnels, publications spécialisées...).

Acquis :

Ensemble des savoirs et capacités dont un individu manifeste la maîtrise dans une activité professionnelle, sociale ou de formation.

Toute trace héritée d'un apprentissage, quels qu'en soient les modalités et les lieux d'acquisition, et qui a modifié durablement et significativement la façon de connaître, de se connaître ou d'agir sur le monde d'une personne donnée. Tout acquis procède de l'expérience dans différentes sphères : familiale, scolaire, professionnelle, ainsi que du retour réflexif sur cette expérience.

Apprentissage formel :

Apprentissage traditionnellement dispensé dans un établissement d'enseignement ou de formation, structuré (en termes d'objectifs, de temps et de ressources) et débouchant sur une validation. L'apprentissage formel est intentionnel de la part de l'apprenant.

Apprentissage informel :

Apprentissage découlant des activités de la vie quotidienne liées au travail, à la famille ou aux loisirs. Il n'est pas structuré (en terme d'objectifs, de temps et de ressources) et n'est généralement pas validé par un titre. L'apprentissage informel peut avoir un caractère intentionnel, mais dans la plupart des cas il est non intentionnel (ou « fortuit » / aléatoire).

Apprentissage non formel :

Apprentissage qui n'est pas dispensé par un établissement d'enseignement ou de formation. Il est cependant structuré (en terme d'objectifs, de temps ou de ressources). L'apprentissage non formel est intentionnel de la part de l'apprenant.

Attestation de formation :

Document correspondant à la preuve écrite qu'un individu a suivi une formation. Elle peut être délivrée par un organisme de formation ou d'autres instances compétentes et n'atteste pas des acquis.

Bilan de compétences :

Opération qui permet à une personne d'identifier et d'analyser ses compétences personnelles et professionnelles, ses aptitudes et ses motivations afin de déterminer un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation.

Branche :

Il n'existe pas de définition juridique de la notion de branche professionnelle. Le site Internet www.legifrance.gouv.fr caractérise la branche comme « l'ensemble des entreprises exerçant la même activité sur un territoire donné », ce qui renvoie indirectement aux conventions collectives.

Capacité :

Disposition ou faculté innée, acquise ou développée permettant à une personne d'accomplir une activité physique, intellectuelle ou professionnelle donnée.

Classification :

Hiérarchie des emplois et, en règle générale, des postes, établie le plus souvent en référence à une grille construite a priori. Les classifications sont définies par une convention collective.

Certifier :

Certifier signifie assurer, garantir qu'une chose est vraie, attester d'un droit. Un certificat est une attestation qui émane d'une autorité compétente. La certification est la formalisation de la validation par une autorité compétente et légitime pour ce faire. Cette formalisation de la validation par une autorité responsable mène à la collation de titre ou de grade, sous la responsabilité juridique du signataire.

Certificat :

Document apportant la preuve écrite de l'authenticité des éléments qu'il décrit. Ce terme est souvent employé dans le libellé des certifications.

Certificat de Qualification Professionnelle (CQP) :

Un CQP est un titre créé et délivré au sein d'une branche professionnelle par une instance paritaire, dans le cadre d'accords qui en définissent le processus de création et de mise en œuvre. Les certificats de qualification professionnelle permettent aux salariés d'acquérir une qualification opérationnelle reconnue. Ils peuvent être préparés dans le cadre du contrat de qualification, du plan de formation, du capital temps de formation ou du congé individuel de formation. Correspondant à une validation paritaire, ils sont reconnus dans les seules entreprises de la branche concernée. Les CQP homologués inscrits au répertoire national des certifications professionnelles dérogent cependant à cette règle, les titulaires pouvant en tirer parti auprès d'entreprises de branches différentes.

Commission Nationale des Certifications Professionnelles (CNCP) :

La Commission nationale de la certification professionnelle a été créée officiellement le 17 janvier 2002 par la loi de modernisation sociale (n°2002-73). Elle est placée sous l'autorité du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. L'objectif de cette commission est d'établir et d'actualiser le répertoire national des certifications professionnelles, de veiller au renouvellement et à l'adaptation des diplômes et titres, tout en s'informant de l'évolution des qualifications et de l'organisation du travail ; elle émet également des recommandations à l'attention des institutions délivrant des diplômes, des titres à finalité professionnelle ou des certificats de qualification. Elle signale aux particuliers et aux entreprises les éventuelles correspondances totales ou partielles entre les certifications enregistrées dans le répertoire national, ainsi qu'entre ces dernières et d'autres certifications, notamment européennes. La commission nationale de la certification professionnelle est composée de seize représentants ministériels, de dix partenaires sociaux, de trois représentants élus des chambres consulaires, de trois représentants élus des régions et de douze personnes qualifiées. Ces commissaires sont nommés par arrêté du Premier ministre pour une durée de cinq ans renouvelable. Pour l'instruction des demandes d'enregistrement dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et afin de préparer ses avis, la commission nationale de la certification professionnelle s'appuie sur les travaux d'une commission spécialisée composée de dix représentants ministériels et de dix partenaires sociaux. La commission nationale de la certification professionnelle est dotée d'une structure permanente dénommée secrétariat national, comprenant des chargés de mission ainsi qu'un réseau de correspondants régionaux.

Compétence :

Ensemble de savoir-faire, de comportements et de connaissances mobilisé dans une action et adapté aux exigences d'une situation. La compétence est une capacité mise en œuvre dans une situation donnée.

Convention collective :

« Ensemble des conditions de travail et des garanties applicables aux salariés des structures concernées ». Les conventions collectives peuvent être conclues au niveau d'une branche, d'une entreprise, ou d'un établissement. La branche recouvre parfois plusieurs conventions collectives.

Diplôme :

Pièce, matérielle ou non, établissant un privilège ou un droit ayant une dimension juridique ; il conditionne l'accès à certaines professions et à certaines formations ou concours. Cette appellation est réservée aux titres délivrés par et sous le contrôle du ministère en charge de l'éducation nationale (diplômes nationaux d'État ou diplômes délivrés par des établissements privés ou consulaires et revêtus d'un « visa » ministériel en application de l'arrêté du 15 février 1921 de la loi sur l'Enseignement professionnel) ou d'un autre ministère. La notion de « diplôme national » est fixée par l'article 17 de la Loi de 1984. Enfin existent des diplômes d'établissements (article 17 précité) et des diplômes d'ingénieurs (Loi du 10 juillet 1934).

Équivalence : (dans le champ de la certification)

Octroi d'une valeur égale entre deux certifications et l'accès aux mêmes droits. Dans le cas de certifications ministérielles il s'agit d'une reconnaissance mutuelle pour attribuer une valeur identique à la totalité ou à une partie des diplômes ou titres qu'ils délivrent. Ceci suppose que la nature de cette reconnaissance mutuelle fasse l'objet d'un texte réglementaire officiel, de type arrêté cosigné par les ministères concernés, ou liste officielle établie par le ministère ou l'institution qui « reconnaît ». L'usage des « équivalences » se situe notamment dans le champ d'une inscription dans une formation lors d'un changement de filière.

Évaluation des acquis :

Appréciation des compétences et des connaissances maîtrisées par un individu à un moment donné. Les instruments (critères, normes...) et les supports de l'appréciation (épreuves, tests) sont variables.

Évaluer :

Confronter un référent à un référé ou un ensemble d'informations à un ensemble de critères.

Formation : action de formation (ou action formative)

action pédagogique dispensée auprès d'adultes portant essentiellement sur l'acquisition de savoirs et de savoir-faire. La notion d'action de formation fait référence à une intervention de durée limitée mais généralement supérieure à la journée. Elle se distingue ainsi de l'action d'information (de durée très limitée - de quelques minutes à une demi-journée, sans visée pédagogique et destinée essentiellement à transmettre un message) et de l'action éducative (de durée plutôt illimitée, s'adressant généralement à des jeunes et visant le développement de savoir-être). D'un point de vue réglementaire depuis 1984 en France, une action de formation professionnelle continue doit satisfaire quatre exigences : elle doit avoir un objectif (un but précis) en termes de savoir ou savoir-faire pour l'apprenant, un programme (un document écrit décrivant les différentes phases d'apprentissage), un encadrement et des moyens pédagogiques (par exemple un formateur et un équipement adéquat), et enfin un système de suivi et d'appréciation des résultats (tout document pouvant apporter la preuve que la formation a été contrôlée)

Jury de délivrance de diplôme :

Instance désignée par les textes officiels en vigueur qui est seule habilitée à délivrer un diplôme professionnel ou technologique.

Jury de validation :

Instance désignée par les textes officiels en vigueur pour la validation des acquis professionnels. Elle est seule habilitée à octroyer des dispenses d'unités ou d'épreuves constitutives d'un diplôme donné, à la suite de l'analyse des acquis issus de l'expérience d'une personne.

Modalités de validation :

Procédures permettant la délivrance des certifications.

Organisme paritaire collecteur agréé :

Organismes paritaires créés par voie d'accords conclus entre des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Ils sont agréés par l'État pour collecter les contributions des entreprises destinées au financement de leur plan de formation, des contrats d'insertion en alternance et du congé individuel de formation.

Portefeuille de compétences : (appelé porto-folio par ses créateurs nord-américains)

Dossier personnel, documenté et systématique, constitué pour reconnaître personnellement les acquis ou pour les faire reconnaître sur le plan institutionnel.

Positionnement :

Opération consistant à effectuer une comparaison entre les capacités et les niveaux de performance atteints par la personne et ceux qui sont énoncés dans le référentiel du diplôme ou de l'activité professionnelle. Pour l'éducation nationale, comme pour la plupart des ministères, le positionnement n'a pas valeur de validation

Qualification :

La définition de cette notion peut être abordée selon deux approches : l'emploi ou l'individu. Ici on entend par qualification la reconnaissance sociale de la maîtrise des savoirs et compétences nécessaires à la tenue d'un emploi.

Reconnaissance :

La reconnaissance signifie autant l'action d'identifier, discerner, distinguer un objet parmi d'autres, que le fait d'admettre, de convenir voire concéder. La reconnaissance est une ré-identification d'éléments déjà connus, une appropriation et une ré-appropriation qui parent leur objet d'une légitimité nouvelle. Elle a une double facette personnelle et sociale « se reconnaître pour se faire reconnaître » (Aubret, Meyer, 1994). Sur le plan social, la reconnaissance des acquis renvoie à une fonction d'évaluation, à la confrontation de jugement de valeur et à la possible transformation du regard sur soi face à autrui.

Reconnaissance des acquis :

Prise en compte du capital de formation et d'expériences qu'un individu peut prouver pour lui-même et pour autrui. La reconnaissance des acquis n'a pas valeur de validation.

Référentiel des activités professionnelles :

Document descriptif du contenu et du mode de réalisation des tâches et des activités, des conditions d'exercice, des buts, objectifs ou finalités visés. Pour l'éducation nationale, cette description relève de l'emploi-type, dans la mesure où elle regroupe l'analyse de situations professionnelles suffisamment proches pour constituer une entité, un emploi ou un métier générique d'un ou plusieurs secteurs professionnels. Ce référentiel décrit un emploi et non des compétences.

Référentiel de diplôme ou de certification :

Document qui fait, avec précision, l'inventaire des capacités, compétences et savoirs exigés pour l'obtention du diplôme visé. Il indique les situations dans lesquelles ceux-ci peuvent être appréciés, les niveaux à atteindre, les critères de réussite, qui permettent de déterminer le niveau atteint ou de situer la performance du formé. Ce référentiel n'est pas un programme mais un instrument de mesure. Il indique ce qu'il faut évaluer, la manière et les mesures de l'évaluation.

Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) :

Créé par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, le répertoire national des certifications professionnelles a pour objectif de tenir à la disposition des personnes et des entreprises une information constamment à jour sur les diplômes et les titres à finalité professionnelle ainsi que sur les certificats de qualification figurant sur les listes établies par les commissions paritaires nationales de l'emploi des branches professionnelles. Il vise à faciliter l'accès à l'emploi, la gestion des ressources humaines et la mobilité professionnelle. Pour la première fois, toutes les certifications reconnues par l'État seront réunies dans un même espace : le répertoire national. La consultation du répertoire permettra de savoir si une certification bénéficie de la reconnaissance de l'État, de connaître le niveau de qualification certifié par le diplôme, titre ou certificat, d'obtenir des informations sur le(s) secteur(s) d'activités, les types d'emplois accessibles par le titulaire du titre, diplôme ou certificat les modalités d'accès à la certification officiellement reconnues (formation initiale, formation continue, validation des acquis de l'expérience) les possibilités d'accès à d'autres certifications... Les diplômes et les titres à finalité professionnelle sont classés par domaine d'activité et par niveau. Les certificats de qualification sont, quant à eux, classés séparément par domaine d'activité. Le répertoire mentionne également les correspondances entre les certifications, ainsi que les reconnaissances mutuelles, partielles ou totales, lorsqu'elles sont explicitement prévues par les autorités qui les délivrent.

Unité de contrôle capitalisable :

Dans un domaine donné constitutif d'un diplôme, c'est l'ensemble des compétences et des savoirs caractéristiques d'un niveau d'exigence donné. Dans chaque domaine il existe un ensemble d'unités de contrôle, soit hiérarchisées, soit indépendantes. Ces unités définissent le minimum exigible ouvrant droit à la délivrance d'éléments de diplômes et ne limitent en rien le champ nécessairement plus large propre à la formation.

Valider :

Valider signifie rendre ou déclarer valide, c'est à dire conforme, valable au regard de la règle. Valider ses acquis consiste au sens littéral à les garantir valides, c'est à dire conforme aux attentes. Il s'agit de fixer une valeur par rapport à des critères selon une procédure fiable.

Validation des acquis :

Opération visant à attribuer une valeur aux acquis d'un individu par rapport à une norme préalablement définie et selon des moyens codifiés à l'avance. Cette opération est finalisée par l'attestation de cette valeur, établie par une autorité compétente habilitée par l'État. Elle aboutit à la délivrance de certifications.

Validation des acquis de l'expérience (VAE) :

La loi de modernisation sociale a créé un nouveau droit pour chaque individu : valider les acquis de son expérience en vue d'une certification. Il est désormais possible à toute personne, ayant trois ans d'expérience, de faire reconnaître son expérience, qu'elle ait été acquise au travail ou dans sa vie personnelle, en vue d'obtenir la totalité d'une certification. La loi de modernisation sociale introduit cinq changements principaux par rapport aux textes précédents : il est possible d'obtenir la totalité d'une certification sur la base de l'expérience ; la validation des acquis de l'expérience devient donc un mode d'accès à la certification à part entière ; toutes les formes de certification sont concernées : diplômes délivrés au nom de l'Etat, titres inscrits au répertoire, certificats de qualification des branches professionnelles (CQP). Toute l'expérience peut être prise en compte, y compris les activités bénévoles ou non salariées. La durée minimum de l'expérience requise est de 3 ans ; les candidats peuvent être dispensés des diplômes ou titres normalement requis pour candidater au diplôme visé. La VAE se substitue à la VAP.

Validation des acquis professionnels (VAP) :

Modalité spécifique de délivrance de diplômes professionnels ou technologiques par l'octroi de dispenses d'épreuves ou d'unités constitutives du diplôme, selon la démarche de déduction des connaissances et des compétences, à partir de l'analyse de la description écrite et/ou orale de l'activité de travail. Un diplôme ne peut être obtenu uniquement par cette seule modalité.

Qualifications et compétences⁴

La notion de qualification s'institutionnalise après la Seconde Guerre mondiale avec les classifications « Parodi ». Elle intègre deux variables : les capacités individuelles identifiées par le titre ou l'ancienneté et surtout le poste de travail décrit par le contenu précis des tâches à effectuer. La notion de poste de travail est donc centrale.

La qualification est associée à une production et à une consommation standardisées de masse. Dans ce modèle, la gestion du personnel s'apparente à une gestion de flux normée par les classifications. Pourtant cette notion va être bousculée dès le milieu des années 70 par les ouvriers des industries automobiles qui demandent que soient reconnues leurs capacités d'autonomie et leurs compétences professionnelles. Ces grèves vont déboucher sur de nouvelles grilles « à caractère classant » qui intègrent une plus grande réactivité et autonomie dans l'organisation du travail. C'est donc de plus en plus l'individu et non plus le poste de travail qu'il convient de « qualifier » et ce, du point de vue des qualités professionnelles acquises et mobilisées en situation de travail. C'est l'émergence de la logique de compétences.

Qualifications/compétences

La qualification renvoie à une certaine standardisation des capacités par le poste de travail. La compétence met l'accent sur l'individu et traduit le caractère contextualisé d'une action.

La qualification se reconnaît au moment de la conclusion du contrat de travail ; la compétence a posteriori

La qualification garantit un potentiel requis dans un travail donné, la compétence y ajoute la capacité à s'ajuster et à évoluer en fonction des tâches données

La qualification définit les capacités mises à disposition de l'organisation en fonction de situations types, la compétence inclut la mise en œuvre autonome de ces capacités en situation de travail réelle

La qualification oblige l'intéressé à faire conformément aux règles du métier, aux habitudes et aux principes. La compétence dit au contraire que le salarié a une obligation de résultat et pas seulement une obligation de moyens.

Les organisations entre les deux logiques

Les organisations mixent l'approche « poste de travail » avec celle des compétences. Le modèle de compétences le plus répandu s'adosse encore au modèle de la « qualification taylorienne » où la compétence apparaît comme un stock et fait la part belle aux savoirs.

Les nouveaux enjeux : savoir agir, vouloir agir et pouvoir agir

Savoir agir : la compétence s'évalue dans l'action Ce qui est en jeu, c'est la capacité des salariés à trouver des solutions nouvelles et non de reproduire des actions prescrites.

La logique de la performance s'appuie sur la recherche de progrès qui mobilise les individus mais aussi les équipes plus responsables et autonomes. Le management prend alors un rôle central. Il vise à adapter l'organisation à mieux répondre aux besoins des usagers mais aussi à développer les compétences de l'ensemble du personnel.

Vouloir agir : ces conceptions de la compétence mettent bien sûr l'individu acteur au centre du système. C'est lui qui mobilise et combine ses ressources dans le cadre de l'action. Dans cette acceptation, développer ses compétences et se former dépendent d'un engagement effectif du salarié. Il ne s'agit pas seulement de savoir agir mais aussi de « vouloir agir ». Se pose alors la question de la motivation qui met l'accent sur la dynamique d'appropriation par un individu des contraintes et opportunités fournies par le travail.

Pouvoir agir : le rôle de l'organisation et du management est donc aussi au centre la gestion des compétences, et ce à plusieurs niveaux.

Pour qu'un individu puisse mettre en œuvre ses ressources encore faut-il qu'on lui en donne les moyens matériels, mais aussi en formation et en informations. Il faut que son périmètre d'autonomie soit clairement défini ainsi que ses objectifs. Il faut que sa compétence soit reconnue. Cela met en jeu les systèmes de management de promotion et de rétribution. La compétence des salariés ne peut se développer que si l'organisation elle-même aspire à l'excellence, c'est-à-dire à la mobilisation des compétences individuelles pour améliorer l'apprentissage organisationnel.

⁴ Sources : « Compétences, compétence » Yves Lichtenberger in « Encyclopédie des ressources humaines édition Vuibert 2003 » ; dossier centre INFFO : les approches compétences : quelles perspectives pour la formation ? « de la notion de qualification à celle de compétence » Philippe Zarifian in « les cahiers français, Documentation française ; le numéro 1/2001 de la revue « sociologie du travail » consacré à la compétence : articles de Jean Daniel Reynaud, Catherine Paradeise et Yves Lichtenberger, Ewan Oiry et Alain D'Iribarne.

ANNEXE 5

LE RÉPERTOIRE NATIONAL DES CERTIFICATIONS PROFESSIONNELLES (RNCP)

Le répertoire national des certifications professionnelles 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, consultable sur le site Internet de la commission nationale de la certification professionnelle (www.cncp.gouv.fr). Le répertoire permet de consulter les descriptifs des certifications : niveau, secteur d'activité, résumé du référentiel d'emploi (ou du référentiel professionnel) ou éléments de compétence acquis, modalités d'accès.

En tant qu'employeur, l'État a peu l'occasion de s'engager dans la définition de certifications pour ses agents, même si aujourd'hui ces démarches tendent à se développer, notamment par l'intermédiaire des écoles administratives qui souhaitent « valoriser » la formation qu'elles dispensent par un diplôme. Le ministère de la défense a, pour sa part, une longue expérience dans la mise en place de certifications pour ses militaires, dont la carrière courte nécessite qu'ils disposent d'une certification reconnue pour revenir, avec succès, sur le marché du travail.

Néanmoins, les dispositifs de promotion interne de la fonction publique ne nécessitent pas l'acquisition de « certifications » en cours de carrière, sauf pour les professions pour l'exercice desquelles un titre particulier est exigé (métiers de la santé et du social par exemple). Le répertoire peut néanmoins être un outil susceptible d'aider les directeurs de ressources humaines dans l'élaboration de leur référentiel de compétences et de formation, sachant toutefois que la plupart des certifications inscrites procède des cursus de formation initiale dont la logique peut différer de celle retenue en formation continue.

C'est principalement dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience que le RNCP est susceptible d'être utilisé, en tant qu'outil permettant de faciliter le repérage des certifications susceptibles d'être visées par cette voie pour les agents publics qui le souhaitent.

La validation des acquis de l'expérience est aujourd'hui principalement mise en œuvre pour les professions de santé de la fonction publique hospitalière. Les ministères sociaux l'utilisent pour quelques métiers particuliers ainsi que le ministère de la défense dans le cadre de son « projet 1000 VAE ». Le CNFPT a fait inscrire au répertoire national deux certifications pour faciliter la requalification de ses personnels suite à des modifications réglementaires dans les métiers de gardien d'immeubles et de responsable d'agence HLM. Néanmoins, l'usage de la validation des acquis de l'expérience, compte tenu du dispositif de promotion interne en vigueur dans la fonction publique, devrait rester marginal dans la fonction publique, le lien entre la certification et la carrière étant encore trop lâche pour que les personnels y trouvent un intérêt direct autre qu'un signe de reconnaissance de leur qualification. Par ailleurs, si le diplôme est un repère clair pour le recrutement initial, en revanche c'est le parcours professionnel qui paraît le plus déterminant en cours de carrière, et par suite les modalités de prise en compte de ce parcours et de l'expérience qui l'accompagne.

ANNEXE 6

**DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION (DIF)
DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Le dispositif

Le droit individuel à la formation créé dans la fonction publique est issu du droit créé en 2004 pour les salariés du secteur privé. Il en reprend toutes les caractéristiques et en ajoute une : la transférabilité. Alors que le DIF n'est pas transférable d'une entreprise à l'autre, il est prévu, pour les agents de la fonction publique, que leur droit soit transférable en cas de changement d'affectation.

Sur ces bases, le droit individuel à la formation est donc ainsi organisé en terme de durée, de mise en œuvre et de transférabilité.

Tout agent bénéficie d'un droit individuel à la formation professionnelle d'une durée de vingt heures par an, calculé prorata temporis pour les agents à temps partiel. Les droits acquis annuellement peuvent être cumulés sur une durée de six ans. Au terme de cette durée et à défaut de son utilisation en tout ou partie, le droit individuel à la formation professionnelle reste plafonné à cent vingt heures. Ce plafond s'applique également aux agents à temps partiel, quel que soit le nombre d'années cumulées, sur la base des droits annuels acquis prorata temporis.

L'administration veille à ce que les agents soient régulièrement informés du total des droits acquis au titre du dispositif du droit individuel à la formation.

S'agissant de la mise en œuvre du droit, celui-ci est mis en œuvre à l'initiative de l'agent avec l'accord de son administration. Pour que l'agent puisse faire valoir ce droit, les actions de formation continue qu'il se propose de suivre doivent être inscrites au plan de formation, élaboré dans les conditions prévues au présent accord, et relever des deux types d'actions suivantes :

- des actions liées à l'évolution prévisible des emplois ou de celles qui participent au retour ou au maintien dans l'emploi ;
- des actions ayant pour objet le développement des compétences ou l'acquisition de nouvelles compétences.

Les périodes de professionnalisation, les préparations aux examens et concours et les actions engagées dans le cadre du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience sont également éligibles. Seules les actions réalisées à la demande de l'agent s'imputent sur le crédit d'heures du DIF.

Le choix de l'action de formation envisagée est arrêté par accord écrit de l'agent et de l'administration. Lorsque l'agent prend l'initiative de faire valoir ses droits à la formation, l'administration doit ouvrir une discussion avec l'agent et lui notifier sa réponse dans un délai de deux mois. L'absence de réponse de l'administration au terme de ce délai vaut acceptation du choix de l'action de formation.

Lorsque, durant deux exercices civils consécutifs, l'agent et l'administration sont en désaccord sur le choix d'une action de formation au titre du droit individuel à la formation, l'agent bénéficie d'une priorité d'accès au congé de formation professionnelle selon les règles applicables audit congé. Il est précisé qu'un refus sur une demande donnée n'obère pas le droit de l'agent à en présenter une autre.

Il est prévu que le droit individuel à la formation soit transférable en cas de mutation de l'agent ou lorsque l'agent change d'administration ou d'employeur public. Sauf accord différent entre les employeurs, si l'agent demande à bénéficier chez son employeur d'accueil des droits acquis et non encore échus chez son employeur d'origine au titre de son droit individuel de formation, l'employeur d'accueil prend en charge le montant de l'allocation de formation mobilisée par l'agent et le coût de la formation suivie par l'agent.

À l'instar de ce qui a été mis en place dans le secteur privé, une allocation de formation est également instituée. Les heures de formation réalisées par un agent dans le cadre de son droit individuel à la formation en dehors du temps de travail donnent lieu au versement par l'administration de cette allocation de formation. Pour l'application de la législation de sécurité sociale, cette allocation de formation ne revêt pas le caractère d'une rémunération au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale. Le montant de cette allocation est égal à 50 % du traitement net de l'agent concerné. Ses modalités de détermination et de versement seront fixées par décret en Conseil d'État.

Enfin, l'accord cadre prévoit qu'un groupe de travail paritaire sera constitué afin d'étudier les conditions dans lesquelles l'administration pourrait autoriser les agents à procéder à une consommation anticipée de leur droit individuel à la formation. Ce groupe de travail aura comme objectif de déterminer dans quelle mesure une telle consommation anticipée sera limitée à certains projets professionnels, le montant minima et maxima de cette consommation anticipée, les règles en matière d'obligation de service due par l'agent à son administration et la répartition des rôles entre l'agent et l'administration en matière d'initiative et de décision sur la mise en œuvre de cette consommation anticipée.

ANNEXE 7**SUBSTRAT COMMUN**

**INDICATEURS SUR LA FORMATION
(ACTIVITÉ, DÉPENSES, ÉVALUATION)**

I. L'activité de formation**1. les effectifs en formation**

catégories services	Cat A+	Cat A	Cat B	Cat C	Ouvriers d'État	Ensemble
Formation initiale						
service/direction 1						
service/direction 2						
service/direction 3						
service/direction 4						
service/direction 5						
S/Total						
<i>rappel année n - 1</i>						
<i>rappel année n - 2</i>						
Formation continue						
service/direction 1						
service/direction 2						
service/direction 3						
service/direction 4						
service/direction 5						
S/Total						
<i>rappel année n - 1</i>						
<i>rappel année n - 2</i>						
TOTAL GÉNÉRAL						

Indicateurs :

Nombre d'agents formés rapportés aux effectifs en fonction (FI/FC/Total) ;

Nombre d'agents de catégorie C rapportés aux effectifs totaux de la catégorie C (FI/FC/total) ;

Nombre d'agents de catégorie B rapportés aux effectifs totaux de la catégorie B (FI/FC/total) ;

Nombre d'agents de catégorie A rapportés aux effectifs totaux de la catégorie A (FI/FC/total) ;

2. Le nombre de jours de formation

catégories services	Cat A+	Cat A	Cat B	Cat C	Ouvriers d'État	Ensemble
Formation initiale						
service/direction 1						
service/direction 2						
service/direction 3						
service/direction 4						
service/direction 5						
S/Total						
<i>rappel année n - 1</i>						
<i>rappel année n - 2</i>						
Formation continue						
service/direction 1						
service/direction 2						
service/direction 3						
service/direction 4						
service/direction 5						
S/Total						
<i>rappel année n - 1</i>						
<i>rappel année n - 2</i>						
TOTAL GÉNÉRAL						

Indicateurs :

Nombre de jours de formation par agent en fonction (FI/FC/total)

Nombre de jours de formation des agents de catégorie C rapportés au nombre total de jours de formation (FI/FC/total)

3. Les effectifs en formation par type d'action et catégorie du plan de formation

Catégories Services	Cat A+	Cat A	Cat B	Cat C	Ouvriers d'État	Ensemble
Formation initiale						
Première titularisation						
Nouvelle titularisation après concours interne						
Changement de corps après choix ou examen prof						
Non titulaires en période d'essai						
S/Total						
Formation continue						
Perfectionnement						
Préparation concours et examens						
S/Total						
TOTAL FI/FC						
Congés de formation professionnelle						
<i>Bilans de compétences (= bilans professionnels)</i>						
<i>Congé pour VAE</i>						
<i>Périodes de professionnalisation</i>						
TOTAL GÉNÉRAL						

4. Nombre de jours de formation par type d'actions et catégories du plan de formation

Catégories Type d'actions et catégorie du plan de formation	Cat A+	Cat A	Cat B	Cat C	Ouvriers d'État	Ensemble
Formation initiale						
Première titularisation						
Nouvelle titularisation après concours interne						
Changement de corps après choix ou examen prof						
Non titulaires en période d'essai						
S/Total						
Formation continue						
Perfectionnement						
Préparation concours et examens						
S/Total						
TOTAL FI/FC						
Congés de formation professionnelle						
<i>Bilans de compétences (= bilans professionnels)</i>						
<i>Congé pour VAE</i>						
<i>Périodes de professionnalisation</i>						
TOTAL GÉNÉRAL						

5. Effectifs ayant suivi une formation continue de perfectionnement ou d'adaptation aux fonctions par thème et catégorie

Catégories Effectifs Formation continue : Perfectionnement ou adaptation aux fonctions	Cat A+	Cat A	Cat B	Cat C	Ouvriers d'État	Ensemble
Développement des capacités professionnelles						
Formation à l'encadrement						
Informatique						
Langues						
Formations techniques pour l'ensemble des ministères						
Formations techniques spécifiques aux missions de chaque ministère						
TOTAL						

6. Nombre de jours de formation continue de perfectionnement ou d'adaptation aux fonctions par thème et catégorie

Catégories Nombre de jours Formation continue : Perfectionnement ou adaptation aux fonctions	Cat A+	Cat A	Cat B	Cat C	Ouvriers d'État	Ensemble
Développement des capacités professionnelles						
Formation à l'encadrement						
Informatique						
Langues						
Formations techniques pour l'ensemble des ministères						
Formations techniques spécifiques aux missions de chaque ministère						
TOTAL						

Le groupe d'enquêteurs préconise de réviser la nomenclature des thèmes de formation.

7. Actions de formation au profit du personnel handicapé

Formation personnel handicapé	catégories	cat A+	Cat A	cat B	Cat C	Ouvriers d'Etat	Ensemble	Durée en jours	crédits pédagogiques
Formation auprès des gestionnaires de fonctionnaires handicapés									
Formation du personnel en relation avec le personnel handicapé									
Formation aux bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 modifiée									
TOTAL									

Indicateur

Nombre de jours de formation aux bénéficiaires de la loi rapportés au nombre total de bénéficiaires de la loi en fonction au ministère

8. Le droit individuel à formation

8.1 Droits ouverts au titre du DIF au 31 décembre de l'année considérée.

Stock	Cumul des heures non utilisées au 31/12			
	2007	2008	2009	2010
Cat. A +				
Cat. A (*)	1	2	3	4
Cat. B				
Cat. C				
Non titulaires				
Total	0	0	0	0

Champ n°2 : « effectifs physiques en fonction dans les services du ministère au 31/12 »

8.2 Utilisation des DIF en année N :

Année 200N	nombre d'heures utilisées	nombre d'agents concernés	Congés < à 40 heures	Congés de 40 à 80 heures	Congés > à 80 heures
Cat A +					
Cat A					
Cat. B					
Cat. C					
Non titulaires					
Total 200N	0	0			0

Champ n°2 : « effectifs physiques en fonction dans les services du ministère au 31/12 »

8.3 Usage du DIF en fonction du type d'action et crédits dépensés

Année 200N	nombre d'heures utilisées		TOTAL	Allocations de formation versées (en euros)	Nombre d'agents ayant perçus une allocation de formation
	sur temps de travail	hors temps de travail			
Actions relevant du plan de formation					
Actions de formation liées à l'évolution prévisible des emplois					
Actions de développement des compétences					
Bilan de compétence					
Périodes de professionnalisation					
Actions de VAE					
Total 200N	0				

II. Les dépenses de formation

1. les dépenses hors rémunérations des stagiaires

Dépenses	formation initiale	formation continue hors congé et bilan	congé de formation	bilan de compétence	congé pour VAE		Ensemble
Dépenses de fonctionnement							
Matériel							
Rémunération des personnels d'ingénierie de formation							
S/Total							
Dépenses pédagogiques							
Indemnités des formateurs régies selon décret de 1956							
Autres rémunérations							
S/Total							
TOTAL Dépenses de fonctionnement							
Recettes							
TOTAL GÉNÉRAL							

2. Les dépenses de rémunération des stagiaires

Dépenses	formation initiale	formation continue hors congé et bilan	congé de formation	bilan de compétence	congé pour VAE		Ensemble
Dépenses de rémunération des stagiaires							
Traitements des stagiaires							
Indemnités liées à la formation (hébergement, transport)							
Allocation de formation (DIF)							
TOTAL							

3. Dépenses totales de formation

Dépenses	formation initiale	formation continue hors congé et bilan	congé de formation	bilan de compétence	congé pour VAE		Ensemble
Dépenses de fonctionnement							
Dépenses pédagogiques							
Dépenses de rémunération des stagiaires							
TOTAL							

Indicateurs :

- coût moyen de la journée de formation décliné selon le tableau II.3 (dépenses/nombre de jours de formation)
- coût moyen de la journée de formation décliné par thème et catégorie déclinée selon tableau I.6 (dépenses II.3/ nombre de jours de formation du tableau I.6)
- dépenses de formation initiale rapportées à la masse salariale
- dépenses de formation continue (hors et y compris les périodes de professionnalisation, congé de formation professionnelle, bilan de compétence, allocation de formation) rapportées à la masse salariale

III. L'évaluation de la formation

Le recueil des besoins :

- taux d'expression des besoins : nombre d'entretiens de formation recueillis/effectif total des agents en fonction ;
- taux de réalisation des besoins : nombre de besoins exprimés / nombre d'actions de formation réalisées ;
- délai de réalisation : délai entre l'expression de la demande et la réalisation de l'action de formation.

Taux de réussite aux concours/examens :

- nombre de lauréats inscrits aux préparations concours / nombre de postes ouverts aux concours ;
- nombre de lauréats inscrits aux préparations concours / nombre d'inscrits à la préparation.

Taux de satisfaction des stagiaires ayant suivi une action de formation continue (satisfaction globale exprimé en note sur 100) ;

soit : nombre d'actions de formations ayant une note donnée/ nombre total d'actions de formation du domaine)

Notes Domaines	inférieure à 30 (formation jugée médiocre)	31 à 49 (formation jugée passable)	50 à 70 (formation jugée bonne)	supérieure à 70 (formation jugée excellente)	
Développement des capacités professionnelles					100 %
Formation à l'encadrement					100 %
Informatique					100 %
Langues					100 %
Formations techniques pour l'ensemble des ministères					100 %
Formations techniques spécifiques aux missions de chaque ministère					100 %
TOTAL					100 %

ANNEXE 8

Circulaire n° 2125 du 16 novembre 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines de l'Etat et organisation des conférences de gestion prévisionnelles des ressources humaines en 2007

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE LE MINISTRE N/Réf. : FP2 n° 2125

Le ministre de la fonction publique

à

Monsieur le ministre d'Etat et Mesdames et Messieurs les ministres et ministres délégués

Objet : Elaboration des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines de l'Etat et organisation des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines en 2007 P. J. :deux annexes

Lors d'une communication en Conseil des Ministres du 24 novembre 2005, je vous ai présenté les grandes orientations de la politique du Gouvernement en matière de modernisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat. Un certain nombre de ces orientations ont été reprises dans les accords que j'ai signés le 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales représentatives (CFDT, UNSA et CFTC) sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique. Ces orientations m'ont également conduit à vous demander d'élaborer en 2006 des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines, et à expérimenter avec 7 ministères volontaires (Agriculture, Culture, Défense, Emploi, Equipment, Intérieur et Santé), des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Compte tenu des résultats très positifs de l'expérimentation menée en 2006, le Premier Ministre a décidé de généraliser les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, à l'ensemble des ministères.

Ces conférences menées dans une optique de dialogue de gestion entre vos services en charge des personnels et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ont pour objectifs de :

- permettre au Premier ministre de disposer d'une vision d'ensemble plus précise de la situation de la fonction publique et de ses principales tendances, en amont des arbitrages qu'il peut être amené à rendre, en lien notamment avec la préparation de la loi de finances ;
- s'assurer des conditions de mise en oeuvre dans chaque administration des orientations générales du Gouvernement en matière de politique de gestion des ressources humaines dans les services de l'État (modernisation, performance, interministérialité...) ;
- valoriser les objectifs stratégiques, les initiatives et les méthodes développés par chaque ministère, dans le cadre des responsabilités accrues que leur donne la LOLF ;
- favoriser l'expression de leurs attentes sur les différents volets de la gestion de la fonction publique ;
- contribuer à la programmation commune de la conduite des chantiers (réformes statutaires...) et les conditions de leur réussite ;
- d'encourager la mutualisation des meilleures pratiques et des solutions apportées aux difficultés rencontrées par l'ensemble des gestionnaires.
- et enfin, de contractualiser des engagements réciproques entre les ministères et la DGAFP.

Je vous invite en conséquence à procéder en 2007 à l'établissement de **schémas stratégiques de gestion des ressources humaines (I)**, qui serviront de base aux discussions menées avec mes services lors des **conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines (II)** qui seront organisées par la DGAFP dès le début de l'année prochaine.

I - LA MISE EN PLACE DANS CHAQUE MINISTÈRE D'UN SCHEMA STRATEGIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Pour 2007, vous voudrez bien élaborer vos schémas stratégiques autour de 3 thèmes (développés en annexe 1 à la présente circulaire) :

1. Le cadre prévisionnel de la GRH : élaboration d'un plan de GPEEC et approche par métiers ;
2. L'organisation des fonctions RH et le rôle des différents acteurs (partage des responsabilités en matière de GRH, performance des fonctions RH, dialogue social) ;
3. Les éléments de la politique de GRH (processus de recrutement, de gestion des carrières et des rémunérations).

Ces schémas permettront à nos services respectifs d'examiner les stratégies pluriannuelles au sein desquelles vous inscrivez votre action, ainsi que la cohérence de ces stratégies avec la politique générale de GRH voulue par le gouvernement.

Il vous appartiendra également de définir les modalités les plus appropriées pour assurer la pleine information des personnels et la concertation avec les partenaires sociaux sur vos orientations pluriannuelles en matière de GRH.

II - LES CONFÉRENCES DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

Ces conférences seront organisées par la DGAFP entre le 15 janvier et le 23 mars 2007 avec les secrétaires généraux ou directeurs des ressources humaines de vos ministères (voir calendrier en annexe 2).

Animées par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, elles associeront la direction du budget afin de garantir la cohérence des mesures proposées avec les objectifs et le cadrage de la politique budgétaire.

Afin de permettre des échanges de qualité et de dégager des pistes de travail pour l'année 2007, je vous remercie de m'adresser les dossiers préparatoires à la tenue des conférences au moins trois semaines avant celles-ci. Ces dossiers seront constitués d'un schéma stratégique exposant les orientations prioritaires assignées à vos services, dans le cadre défini en annexe 1. Les schémas seront complétés autant que de besoin de vos documents internes caractérisant les politiques présentées.

Les conférences donneront lieu à des relevés de conclusions des engagements pris par chacun de nos services respectifs.

J'appelle votre attention sur l'intérêt mutuel que nous pouvons trouver à parfaire nos mécanismes de pilotage de l'évolution de la gestion des ressources humaines au sein de l'Etat au moyen de cette démarche de concertation.

Ainsi, en améliorant nos procédures de travail collectif, nous serons en mesure de moderniser et de simplifier nos règles de gestion afin de construire une gestion des ressources humaines plus performante, et de mieux valoriser la principale richesse de nos administrations, à savoir les femmes et les hommes qui les composent.

Paris , le 16 novembre 2006.
CHRISTIAN JACOB

ANNEXE I

- Éléments constitutifs du dossier de conférence de gestion prévisionnelle des ressources humaines

Chacun des ministères est amené à établir et mettre en oeuvre sous sa responsabilité un schéma stratégique d'évolution de la gestion des ressources humaines, contribuant à l'atteinte d'**objectifs partagés de modernisation** de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat : élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ; poursuite de la déconcentration managériale ; modernisation des trois processus essentiels de la gestion des ressources humaines (recrutement, gestion des carrières et gestion des rémunérations).

Nombre d'initiatives ont déjà été prises et des jalons importants ont été posés, par exemple en matière de GPEEC. Sans qu'il s'agisse d'appliquer au niveau de chaque administration un même modèle, il importe que chacun à sa manière, puisse expliciter les initiatives prises pour parvenir à une modernisation effective de la gestion de ses ressources humaines. Les rubriques mentionnées ci-dessous, qu'il vous est demandé de renseigner le plus complètement possible, ont pour objet de permettre une appréhension globale de la stratégie de chaque ministère, d'engager un débat sur ses orientations et de fixer les principes communs de traitement des dossiers destinés à les mettre en oeuvre.

En lien avec le bilan tiré de l'expérimentation en 2006 des premières conférences de GPRH avec sept ministères, il vous est demandé d'expliquer dans **le corps du schéma stratégique les engagements pouvant être attendus de part et d'autre**, au besoin en dressant la liste de textes à examiner en 2007. Les **pratiques de gestion**, qui, du point de vue du ministère, mériteraient d'être proposées à l'ensemble des autres gestionnaires au niveau interministériel pour faire l'objet d'une mutualisation feront également l'objet d'une description particulière.

1- Le cadre prévisionnel de la GRH : élaboration d'un plan de GPEEC.

1.1 - Mise en place des outils de GPEEC

Présentation des **outils actuels de connaissance des effectifs, des emplois et de l'évolution de la masse salariale** (SIRH, outils de projection...); état des travaux en cours pour les perfectionner ;

Présentation de la **démarche métier** ministérielle en insistant notamment sur :

- son articulation avec la démarche interministériel du RIME ;
- son utilisation pour déterminer les besoins prévisionnels en emplois et en compétences liées
- son utilisation dans la gestion des personnels : recrutements, affectations, formation, évaluation, avancements et promotions, mutations.

Présentation des démarches et outils mis à disposition des **services déconcentrés** afin de leur permettre de réaliser une projection de leurs besoins en emplois à horizon de trois à cinq ans et de décliner à leur niveau un plan de GPEEC.

NB : les conférences de GPRH en 2007 permettront d'ouvrir une réflexion avec chaque ministère sur les conditions d'une amélioration globale du programme de travail interministériel et de l'approche méthodologique sur la GPEEC, dans le cadre du rôle confié à l'Observatoire de l'emploi public, afin d'assurer la bonne complémentarité des exercices et faire une place accrue à des demandes démarches « contractuelles » entre les ministères et la DFAFP.

1.2 - Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

Présentation, en cohérence avec les travaux qui ont été demandés par circulaire du ministre de la fonction publique en date du 6 janvier 2006^{1(*)}, du ou des **documents caractérisant votre plan de GPEEC** ou son état d'avancement, faisant apparaître en particulier :

- la réflexion prospective sur l'évolution des missions et des conditions de fonctionnement des services à horizon de 5-10 ans ;
- leur impact sur les emplois, quantitativement et qualitativement ;
- les départs, notamment les départs à la retraite, et les recrutements prévus par niveau de qualification, en faisant apparaître les tendances concernant la répartition entre les différentes voies de recrutement ;

Présentation des démarches de « **contractualisation** » de l'évolution des emplois et de la masse salariale menées avec le MINEFI, dans le cadre de démarches de type contrats annuels de performance, ou projets éventuels en la matière.

2- L'organisation de la GRH et le rôle des acteurs

Dans le contexte de la LOLF, l'enjeu essentiel réside dans un nouveau partage de la fonction RH entre l'échelon central, placé en soutien des fonctions de pilotage des programmes, et chacun des responsables opérationnels des administrations centrales comme des administrations territoriales. Par ailleurs, la préoccupation du coût de la fonction RH doit être prise en compte dans les choix d'organisation opérés.

2.1- Partage des responsabilités en matière de GRH

Présentation de l'**organisation de la fonction RH** autour des trois fonctionnalités identifiées par la communication en Conseil des ministres du 14 novembre 2005 :

- pilotage stratégique, orientations transversales de la politique de GRH ;
- prestation de services vis-à-vis des opérateurs responsables de leurs choix ;
- régulation des actes de gestion, pour concilier la cohérence des règles statutaires et les choix de chaque opérateur ;

Formalisation du mode de relations des acteurs intervenant dans la GRH : charte de gestion / contrat d'action pluriannuel entre ces acteurs. Ce document précisera le rôle de chacun (rôle du DRH, des responsables de programme et de BOP, des responsables opérationnels des services déconcentrés) dans les principaux processus de la GRH, les objectifs assignés en cette matière et en particulier s'agissant de la mise en oeuvre du présent plan stratégique, les moyens accordés à cet effet ;

Objectifs d'accroissement de l'autonomie et de la responsabilité des gestionnaires dans le contexte de la LOLF : bilan et perspectives de **déconcentration** ; projets de textes de déconcentration (recrutement et gestion).

2.2- Performance des fonctions RH

Ratio effectif gérant / effectifs gérés et autres **indicateurs de mesure des résultats RH** utilisés : résultats observés et objectifs de progrès assignés :

- mise en place ou évolution des **SIRH** : point de situation et articulation avec les spécifications du noyau commun ;
- SIRH actuel : périmètre du SIRH, fonctions et services apportés, calendrier de mise en place, degré de respect des spécifications du noyau ;
- projets d'évolution : convergence vers les normes du noyau commun, nouvelles fonctions ; attentes vis-à-vis du niveau interministériel et des enjeux liés au projet d'« opérateur nationale R.H-paie »
- participation aux démarches de **mutualisation** interministériel à l'échelon départemental et régional (en matière de politique sociale, de recrutement, de formation et de gestion de la mobilité fonctionnelle entre services de l'État).

2.3- Dialogue social

Objectifs de modernisation du dialogue social au sein du ministère : vie des instances paritaires, transparence et information... ;

- modalités de concertation avec les partenaires sociaux sur l'élaboration et le suivi du schéma stratégique, des plans en résultant (GPEEC, fusions de corps, requalifications...) dans le contexte de la LOLF ;
- moyens mis à la disposition des partenaires sociaux (actions d'information et de formation, charte d'utilisation de l'intranet...) et éléments relatifs à la mesure du climat social.

3- Les éléments de la politique de gestion des ressources humaines

3.1. Processus de recrutement et de mobilité.

a) Recrutement et diversité

Adaptation des épreuves et des modalités d'organisation des concours en fonction des compétences recherchées et de la démographie : programmes de rénovation du contenu des épreuves pour en favoriser la professionnalisation, propositions en termes de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (R.A.E.P), développement des troisième concours, meilleure prise en compte des enjeux européens par l'introduction dans les concours de catégorie A de programmes portant sur les questions européennes et d'une épreuve de langue vivante pour les concours externes,

- déconcentration des recrutements (c.f 2.1) : projets à court et moyen terme, calendrier, niveau d'organisation, partenariats avec d'autres ministères, structures opérationnelles... ;
- orientations et initiatives favorisant la diversité : actions de communication, mise en oeuvre du PACTE, recrutement de personnes handicapées, plan pour l'égalité hommes/femmes...
- situation de l'appareil de formation initiale (écoles, instituts, services) et autres actions de formation à la prise de poste.

b) Mobilité (fonctionnelle, géographique)

Propositions visant à faciliter la mobilité, tant fonctionnelle que géographique, au sein du ministère (entre services et filières) et avec les autres administrations (ministères établissements publics, autres fonctions publiques, autres pays de l'Union européenne ou instances communautaires) ; mesures encourageant l'élargissement des viviers de recrutement ; appui sur les référentiels de métiers ;

- mise en place de dispositifs garantissant la publicité opérationnelle des postes à pourvoir, à l'échelon central et/ou territorial, s'appuyant sur les référentiels d'emplois ou de métiers ; utilisation de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et utilisation des bourses locales expérimentées dans les régions Champagne-Ardenne et Lorraine ;
- définition et publicité des règles internes aux ministères relatives à la mobilité et aux parcours professionnels des agents (« chartes »...) ;
- mise en place de dispositifs d'accompagnement de la mobilité (ex : cellule mobilité au sein des services des ressources humaines ; aides matérielles...) ; et de procédures d'affectation et de mutation déconcentrées ;

3.2. Processus de gestion des carrières.

a) Formation tout au long de la vie

Objectifs et conditions de mise en place de plans de formation pluriannuels dans la perspective d'adapter les compétences aux besoins, au niveau des programmes et des BOP, articulés avec les perspectives en matière d'emplois (GPEEC) : document d'orientation à moyen terme triennal, objectifs stratégiques (quantitatifs et qualitatifs) ;

- analyse du processus de définition du plan de formation, méthodes de suivi et d'évaluation de l'efficacité des actions de formations ;
- mise en oeuvre de parcours de formation qualifiants en fonction de l'évolution des métiers ou des qualifications liées aux emplois (s'appuyant sur les référentiels d'emplois ou de métiers) ; prise en compte des formations et des acquis de l'expérience dans la gestion de la carrière, existence d'entretiens de formation ;
- développement de formations liées aux enjeux européens.
- cartographie du réseau de formation continue du ministère et actions de mutualisation interministérielle menées au niveau national et territorial.

b) Suivi des agents

Mise en place des entretiens d'évaluation :

- degré d'appropriation de la réforme ;
- formation à la conduite des entretiens d'évaluation ;
- appui sur des répertoires d'emplois ou de métiers dans la définition des fiches de postes ;
- articulation entre les objectifs individuels définis lors des entretiens d'évaluation et la définition des objectifs et résultats à atteindre dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes et BOP ;
- développement d'outils et méthodes de suivi personnalisé des carrières, entretiens de carrières à échéance régulière, gestion des « secondes carrières » etc...

c) Progression de carrières et plans de requalification

Objectifs et modalités des **plans de requalification** ou d'amélioration des carrières (dans le cadre notamment du protocole d'accord du 25 janvier 2006) : calendrier pluriannuel, filières professionnelles concernées, amélioration attendue des flux d'avancement de grade ou de promotion dans un corps de niveau supérieur, adaptations éventuelles du cadre juridique... ;

- modernisation et formalisation des **processus de gestion des avancements et promotions** pour favoriser leur professionnalisation ;
- utilisation des bilans établis à l'occasion des entretiens d'évaluation (cf. point précédent), pour la gestion des avancements d'échelon et de grade et des promotions ;
- transparence sur les critères utilisés lors des avancements et promotions ;
- organisation des procédures d'avancements et promotions au plus près des agents et responsabilisation des chefs de service dans l'établissement de leurs propositions ou de leur avis.
- valorisation de la « densité » du parcours professionnel et des acquis professionnel dans la politique d'avancement ;
- adaptation des épreuves des concours internes et examens professionnels pour permettre la reconnaissance des acquis professionnels.

d) Evolution des statuts particuliers : fusions de corps

Stratégie d'ensemble à court et moyen terme en matière de **simplification et de rationalisation de la construction statutaire** et horizontal (corps relevant de métiers ou de domaines professionnels proches et pouvant être regroupés) ;

- programmation des projets de fusions de corps : filières et effectifs concernés, évolutions des fonctions et des qualifications, calendrier, dynamique future du corps (recrutements prévus, rythme et modalités d'avancement de grade, emplois de débouchés) ... ;

e) Gestion des cadres

Développement de dispositifs plus spécifiquement adaptés au suivi et à la gestion des cadres : cellules dédiées, suivi personnalisé, identification des cadres à fort potentiel, aide à la réalisation de parcours de mobilité qualifiant, accompagnement pour la recherche de nouvelles fonctions au terme d'un mandat, mise en réseau avec les autres administrations...

Identification/cotation des postes en fonction des niveaux de responsabilité, propositions en termes de gestion et d'élargissement des débouchés.

Stématisation de formations à la GRH et au management avant la prise d'un certain niveau de responsabilité ;

Mise en place de mécanismes spécifiques d'évaluation des cadres permettant d'apprécier leur capacité managériale,

f) Action sociale et conditions de travail

- objectifs et priorités de l'action sociale ministérielle : enjeux, perspectives, amélioration de l'efficacité des actions, optimisation des processus... ;
- mise en réseau des acteurs en matière d'action sociale et d'hygiène et de sécurité et actions de mutualisation interministérielles menées ou envisagées au niveau national et territorial ;
- état d'avancement et propositions d'action à court et moyen terme, en matière d'hygiène et de sécurité : dispositifs mis en œuvre pour assurer le respect de la réglementation, réseau des ACMO (mise en place, formation...), finalisation / actualisation des documents uniques de prévention....

g) Temps de travail

Bilan du compte épargne temps ;

Projets éventuels de rachats de jours ARTT

3.3. Processus de gestion des rémunérations.

Présentation d'ensemble des dispositifs de mise en œuvre du régime indemnitaire : montant moyen, minimum et maximum par grade, facteurs d'évolution d'une année sur l'autre, « doctrine d'emploi » (critères de répartition des enveloppes entre services et entre filières professionnelles, critères de modulation individuelle et/ou collective... ;

- dispositifs assurant la **transparence et l'information** des agents et des partenaires sociaux ;
- utilisation des bilans établis à l'occasion des entretiens d'évaluation (Cf. point 3.2 b) pour la modulation des primes, à tout le moins pour les cadres de responsabilité ;
- attentes et propositions en termes de mécanismes obéissant à une logique d'intéressement individuel ou collectif aux résultats du service ou à la qualité du service rendu.
 - dispositifs d'accompagnement à la mobilité.

Il appartiendra à chacun des ministères, outre les rubriques ci-dessus référencées, de retenir les sujets qui lui sont propres et sur lesquels il considère que des avancées ont été obtenues ou doivent être recherchées.

Sur l'ensemble des thèmes, chaque ministère est plus particulièrement invité à :

- spécifier les points sur lesquels il souhaiterait faire partager ses « bonnes pratiques » et ceux sur lesquels il serait plus particulièrement demandeur de « retours d'expérience » des autres administrations ;
- identifier les domaines prioritaires où il jugerait nécessaire des évolutions ou adaptations, tant au point de vue juridique qu'en termes de pratiques de gestion, en explicitant ses attentes vis-à-vis de la DGAFF, comme en matière de travail collaboratif avec l'ensemble des autres ministères ;
- caractériser les engagements qu'il estimera devoir prendre dans le cadre des relevés de conclusions qui feront suite aux conférences.

ANNEXE II

- Calendrier prévisionnel
des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines pour l'année 2007

Ministères	Dates prévues *
1. Services du Premier ministre	Semaine du 15 janvier 2007
2. Agriculture et pêche	
3. Culture et communication	Semaine du 22 janvier 2007
4. Défense (personnels civils et militaires)	
5. Equipement, transports	
6. Equipement / aviation civile	Semaine du 29 janvier 2007
7. Ecologie et développement durable	
8. Intérieur / SG	
9. Intérieur / Police	Semaine du 5 février 2007
10. Outre mer	
11. Santé et solidarités	
12. Emploi, cohésion sociale et logement	Semaine du 12 février 2007
13. Economie, finances et industrie	Semaine du 5 mars 2007
14. Education nationale, enseignement supérieur et recherche	Semaine du 12 mars 2007
15. Jeunesse et sports	
16. Affaires étrangères	
17. Justice	Semaine du 19 mars 2007

* En cas d'impossibilité sur une date prévue, merci de contacter le secrétariat de Monsieur le directeur général de l'administration et de la fonction publique.

¹ il est rappelé que les tableaux figurant dans les annexes 2 et 3 de la circulaire du 6 janvier 2006 ne sont donnés qu'à titre indicatif. Ce sont des outils techniques facultatifs destinés à la mise en oeuvre d'une démarche propre à chaque ministère.

BIBLIOGRAPHIE

La politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux, conseil national de l'évaluation, commissariat général du Plan, septembre 2003.

La circulaire n° 2125 du 16 novembre 2006 relative à l'élaboration des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines de l'Etat et organisation des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines en 2007

DARES : Premières synthèses - mars 2006 n° 13.3. (*Les données relatives aux fonctions publiques ne sont pas dans cette enquête identique à celle de la DGAF, car le champ est différent.*)

Projet de loi de finances pour 2007 – Annexe Formation professionnelle.

La formation des agents de l'État – Enquête annuelle DGAFP - Résultats, années 1995 à 2004.

Évaluation de la formation professionnelle continue : rapport sur les aspects financiers de la formation continue des agents de l'État ; Danièle Lajoumard, inspecteur général des finances ; janvier 2003 (contribution aux travaux de l'instance du Commissariat général du plan, chargée de l'évaluation de la formation professionnelle continue des agents de l'État).

CEREQ Bref n°184, mars 2002 - Enquête sur la formation continue 2000 des agents de l'État.

Ministère de l'éducation nationale, note d'information n°06 - 26 de septembre 2006.

Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique, rapport au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État par J. Fournier - La Documentation Française - juin 2002.

Conférences internationales sur l'éducation des adultes, Tokyo 1972, Paris 1985, Jomtien 1990, Hambourg 1997.

CEREQ - BREF n°235 : *Vers une ouverture des frontières de la formation continue*, novembre 2006.

« **Compétences, compétence** » **Yves Lichtenberger** in « Encyclopédie des ressources humaines édition Vuibert 2003 ».

Dossier centre INFFO : les approches compétences : quelles perspectives pour la formation ?

Les cahiers français, Documentation française, « de la notion de qualification à celle de compétence » Philippe Zarifian.

Revue sociologie du travail : le numéro 1/2001 consacré à la compétence : articles de Jean Daniel Reynaud, Catherine Paradeise et Yves Lichtenberger, Ewan Oiry et Alain D'Iribarne.

Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement

CIEUTAT Bernard, TENZER Nicolas , commissariat général du Plan, 2000.

REFERENS : Référentiel des Emplois types de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, 1999.

OMEGA : Organisation par Métier des Effectifs pour la Gestion des ATOS, 1991.

Ingénierie et évaluation des compétences, par Guy Le Boterf Éditions d'Organisation, 2002, 4^e édition (L'analyse des contributions de la formation à la professionnalisation est tirée de cet ouvrage).

Insee Première n° 1092 - juillet 2006 - Élise Coudin - Projections 2005-2050 - Des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse.

Annexe 3 du rapport 2004-2005 de l'Observatoire de l'emploi public. Impact du choc démographique dans la fonction publique Audrey Baer – DGAFP.

Premières informations, Premières synthèses ; décembre 2005 N°50.1 – Les métiers en 2015 : l'impact du baby-boom.

Données sociales - La société française Edition 2006 - Prospective des départs en retraite pour les générations 1945 à 1975 - Sophie Buffeteau et Pascal Godefroy.

Besoins de main d'œuvre et politique migratoire - Centre d'analyse stratégique mai 2006.

Point Stat - DGAFP avril 2002 n° 02.02. Les sorties de fonction à l'horizon 2018 : à partir de 2009, retour au calme progressif.

Rapport par M. **Jacques-Alain BENISTI**, député, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale sur le projet de loi (n°3134) de modernisation de la fonction publique.

Revue « Éducation et formation »; n° 68 de mai 2004, série d'articles relatifs aux prévisions de départ en retraite des enseignants chercheurs et personnels administratifs des ministères chargés de l'éducation et de la recherche, des besoins en enseignants et des besoins en recrutement de jeunes par niveau de diplômes.

Fonction publique : de la réforme des retraites à la gestion personnalisée des parcours professionnels - Rapport au Conseil d'orientation des retraites Groupe de travail présidé par M. Frédéric Tiberghien, maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur Mme Marianne Berthod-Wurmser, chargée de mission à l'Inspection générale des affaires sociales, janvier 2006.

L'analyse des contributions de la formation à la professionnalisation - ouvrage de Guy Le Boterf : Ingénierie et évaluation des compétences, Editions d'Organisation, 2002, 4^e édition.

Construire les compétences individuelles et collectives – ouvrage de Guy Le Boterf, Éditions d'Organisation, 2006, 4^{ème} édition.

« Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle », rapport de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle coordonné par Jean-François Dumont, sous la direction de Pierre Le Douaron, octobre 2006.

Les conditions de tenue du dossier du fonctionnaire - Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics – avril 2001.

« L'évaluation de la qualité des systèmes de formation » in Mesure et évaluation en éducation, Vol.24, n° 2-3. Travaux sur l'évaluation du système de formation.

JEANNOT Gilles : terminologie sur les métiers : état des lieux et propositions de définition de la fonction publique ; LATTS et DGAFP, avril 2005