

CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION  
COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

## **Rapport d'évaluation**

---

# **La politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux**

---

Président  
**Jean-François Cuby**

**Septembre 2003**

CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION  
COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

## **Rapport d'évaluation**

---

# **La politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux**

---

Président  
**Jean-François Cuby**

Rapporteurs  
**Yves Chatenay**  
**Pierre-Yves Cusset**  
**Danièle Lajoumard**

**Septembre 2003**

## **Avant-propos**

**par**

**Alain Etchegoyen,**

*Commissaire au Plan*

« On ne modernise pas par décrets », serai-je tenté d'écrire, pour paraphraser un titre célèbre de Michel Crozier. En effet, la lecture de ce rapport qui évalue la politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux doit faire réfléchir tous ceux qui ont pris pour objet la réforme de l'État et se passionnent pour ce sujet difficile.

L'État a été l'objet d'une grande quantité de définitions depuis que la philosophie politique existe en essayant d'en cerner les contours, et d'une non moins grande quantité de passions depuis que la politique se pratique en tâchant d'en occuper le pouvoir. Les enjeux théoriques et pratiques sont si forts qu'on en oublie parfois les hommes et les femmes qui habitent l'État, le représentent et le font vivre. Le mot fonctionnaire suffit souvent à les caricaturer à travers la dénonciation de privilèges supposés ou l'espérance d'une sécurité de l'emploi raréfiée.

Pourtant, l'État ne s'identifie ni à la partie dirigeante de la fonction publique – ceux qu'on nomme « hauts fonctionnaires de l'État » –, ni à une administration décrite comme une structure désincarnée dont l'organisation semble souvent l'unique objet de ressentiments répétés ou l'objectif des réformes projetées.

Aussi la formation continue des agents de l'État constitue-t-elle une excellente entrée pour aborder les questions fondamentales qui sont aujourd'hui posées : comment moderniser l'État français ? Comment le réformer ? Comment l'adapter à un environnement en profonde mutation ? etc.

La qualité et la concision de ce rapport en font un outil indispensable pour la conduite du changement dans la fonction publique. Sans doute peut-on regretter qu'un tel rapport ne dispose pas de toutes les données – utiles mais difficilement accessibles – pour développer quelques aspects importants de la formation

- Avant-propos -

continue (notamment dans la comparaison internationale), mais son format même devrait pousser tout responsable politique et tout directeur d'administration à mieux mesurer les enjeux de la formation continue de leurs agents. En effet, la leçon principale de ce rapport est une incitation forte à la mise en cohérence de tous les dispositifs de ce qu'on nomme aujourd'hui la gestion des ressources humaines. Les efforts budgétaires et les déclarations vigoureuses qui ont marqué les progrès de la formation continue dans la fonction publique resteront inefficaces – c'est-à-dire ne produiront pas leurs effets – si l'ensemble du dispositif ne parvient pas à la cohérence nécessaire. En effet, la réforme de l'État passe notamment par la formation continue, chacun peut en être intellectuellement convaincu. Mais, pour ne prendre que deux traits saillants de ce rapport, la formation continue ne prend sens que si elle est étroitement connectée à l'évolution des carrières et si la capacité de management est considérée comme un élément clef pour l'évaluation de l'encadrement spécifique à la fonction publique.

Ce rapport ouvre des perspectives en indiquant qu'une gestion modernisée des ressources humaines passe par une mise en ligne de toutes les opérations qui la constituent : recrutement, accueil, adaptation à une fonction de travail, formation continue, gestion des carrières, etc. En ce sens, il peut être le livre de chevet commun aux responsables politiques, aux responsables administratifs et aux responsables syndicaux.

Je ne peux donc que remercier tous ceux qui ont contribué, dans des conditions difficiles, à son élaboration besogneuse, à sa rédaction claire et à sa présentation très explicite. Je pense notamment à l'Inspecteur général Cuby, président de l'instance d'évaluation, qui a accepté de mener à son terme le travail entamé par Jacky Richard et à Pierre-Yves Cusset qui a montré à tous le dynamisme du Commissariat général du Plan.

## Sommaire

<b>SYNTHÈSE DU PRÉSIDENT.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION</b>	
<b>DE LA COMMANDE LA RÉALISATION DU RAPPORT.....</b>	<b>11</b>
<b>1. <i>Le lancement de l'évaluation et l'appropriation du cahier des charges.....</i></b>	<b>11</b>
1.1. <i>Délimitation du champ de l'étude.....</i>	12
1.2. <i>Le problème de l'impact de la formation.....</i>	18
1.3. <i>La comparaison internationale et la comparaison public-privé.....</i>	19
<b>2. <i>Les méthodes de travail de l'instance.....</i></b>	<b>20</b>
2.1. <i>Le cadre de référence de l'évaluation.....</i>	20
2.2. <i>Fonctionnement et organisation de l'évaluation.....</i>	21
2.3. <i>Les difficultés rencontrées.....</i>	22
<b>3. <i>Les productions de l'instance et la destination du rapport.....</i></b>	<b>23</b>
3.1. <i>Les études commandées par l'instance.....</i>	23
3.2. <i>Les autres investigations réalisées.....</i>	24
3.3. <i>La vocation du rapport.....</i>	25
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>UN SYSTÈME DE FORMATION CONTINUE</b>	
<b>STRUCTURÉ ET PRODUCTIF.....</b>	<b>27</b>
<b>1. <i>Un cadre de production de la formation continue progressivement stabilisé et enrichi.....</i></b>	<b>27</b>
1.1. <i>Les années soixante-dix : l'émergence d'un droit à la formation au-delà des seules préparations aux concours et examens.....</i>	28

1.2. <i>Les années quatre-vingt : structuration du cadre réglementaire et première affirmation du rôle de la formation continue dans l'efficacité des services.....</i>	29
1.3. <i>Les années quatre-vingt-dix : accords-cadres et formation continue en appui de la modernisation et du changement.....</i>	34
<b>2. <i>Des acteurs nombreux et identifiés.....</i></b>	<b>37</b>
2.1. <i>Les agents.....</i>	38
2.2. <i>L'encadrement direct.....</i>	38
2.3. <i>Les formateurs et prestataires de formation.....</i>	39
2.4. <i>Les directions opérationnelles des différents services et ministères.....</i>	40
2.5. <i>Les services fonctionnels de la formation continue.....</i>	41
2.6. <i>La DGAFP.....</i>	47
2.7. <i>Les responsables politiques.....</i>	48
2.8. <i>Les syndicats.....</i>	48
2.9. <i>Les usagers du service public.....</i>	48
<b>3. <i>Une mobilisation importante de moyens.....</i></b>	<b>51</b>
3.1. <i>Des efforts budgétaires importants mais qui semblent avoir atteint un palier.....</i>	51
3.2. <i>Une mobilisation importante des ressources internes.....</i>	58
<b>4. <i>Des résultats intéressants.....</i></b>	<b>60</b>
4.1. <i>Un taux d'accès aux formations supérieur à celui qui est observé dans le secteur privé.....</i>	60
4.2. <i>Des agents généralement satisfaits des formations reçues.....</i>	64
4.3. <i>Une contribution de la formation continue aux processus de changement.....</i>	66
4.4. <i>Des apports qui vont au-delà des seules compétences.....</i>	68

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **UNE POLITIQUE DE FORMATION CONTINUE**

<b>QUI SOUFFRE DE NOMBREUSES FAIBLESSES.....</b>	<b>71</b>
<b>1. Les indices d'un risque d'inadaptation de la politique de formation continue telle qu'elle a été conçue jusqu'à présent.....</b>	<b>71</b>
1.1. La logique des accords-cadres a montré ses limites.....	71
1.2. De nouveaux défis en perspective.....	75
<b>2. Des limites structurelles.....</b>	<b>78</b>
2.1. Une grande confusion concernant les objectifs poursuivis par les différents types d'action de formation.....	79
2.2. Des responsabilités insuffisamment définies et assumées.....	83
2.3. Une fonction « formation continue » isolée.....	85
2.4. Une insuffisante professionnalisation des « fonctionnels » de la formation.....	92
<b>3. Un certain nombre de lacunes persistantes tout au long du processus de conception et de « production » de la formation continue.....</b>	<b>96</b>
3.1. L'analyse des besoins et le rôle du management.....	96
3.2. La mise en œuvre.....	99
3.3. Le suivi et l'évaluation.....	102

## **TROISIÈME PARTIE**

### **L'INDISPENSABLE RENOUVEAU DE LA FORMATION CONTINUE DANS LE CADRE D'UNE FONCTION PUBLIQUE EN PLEINE MUTATION.....**

<b>1. Un préalable : distinguer clairement les différents types d'actions de formation en fonction de leurs objectifs.....</b>	<b>110</b>
1.1. Les formations d'accompagnement des évolutions techniques, réglementaires et organisationnelles, ou liées à la mise en œuvre de projets spécifiques.....	111

1.2. Les formations au « métier ».....	112
1.3. Les préparations aux concours et aux examens.....	117
1.4. Les formations correspondant à un projet personnel.....	118
<b>2. Multiplier les modalités et les occasions d'apprentissage.....</b>	<b>120</b>
2.1. Expérimenter de nouvelles modalités pédagogiques.....	120
2.2. Développer et valoriser les apprentissages informels.....	129
<b>3. Mettre en place les conditions indispensables d'une gestion performante de la formation continue des agents.....</b>	<b>132</b>
3.1. Réunir les conditions favorables à une implication de l'encadrement.....	133
3.2. Utiliser les outils existants en les intégrant progressivement à de véritables applications de gestion des ressources humaines.....	135
3.3. Mutualiser les moyens et capitaliser les expériences.....	135
3.4. Trouver les voies d'un suivi et d'une évaluation raisonnés des actions de formation continue.....	140
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>145</b>
<b>1. Constats et enjeux.....</b>	<b>145</b>
<b>2. Principes d'actions et recommandations.....</b>	<b>149</b>
<b>AVIS DES ADMINISTRATIONS.....</b>	<b>153</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>161</b>

## **Liste des annexes**

- Annexe 1** : Composition de l'instance
- Annexe 2** : Cahier des charges de l'instance
- Annexe 3** : Liste des auditions et entretiens
- Annexe 4** : Présentation du cas allemand
- Annexe 5** : Synthèse de l'étude Ifop
- Annexe 6** : Synthèse de l'étude OBEA
- Annexe 7** : Synthèse de l'étude IDRH
- Annexe 8** : Synthèse de l'étude Larequoi
- Annexe 9** : Synthèse du rapport de l'IGF
- Annexe 10** : Synthèse du rapport du Céreq : Annexe manquante
- Annexe 11** : Éléments de bibliographie : Annexe manquante
- Annexe 12** : Liste des sigles utilisés : Annexe manquante

# **Synthèse**

## **de M. Jean-François Cuby,**

### **président de l'instance**

Avant de souligner quelques points saillants des constats et convictions auxquels l'instance d'évaluation est parvenue, il me paraît nécessaire, d'une part, d'évoquer succinctement ce qui a influencé nos principales options, et honnête, d'autre part, de reconnaître ce qui a limité nos ambitions.

## **1. Contexte général de l'évaluation**

### **1.1. Éléments relatifs à la formation continue et à la fonction publique française**

Il est très vite apparu à l'instance, après quelques séances, que le sujet devait, certes, être étudié à l'intérieur des limites définies par les périmètres législatifs et réglementaires de la fonction publique, mais qu'il ne pouvait ignorer les **éléments de contexte** qui expliquent pour une bonne part les situations et prédéterminent aussi les perspectives :

- **contexte de la fonction publique française** (simple rappel ici de choses bien connues). Perspectives démographiques, réforme de l'État, décentralisation, contraintes économiques et budgétaires, nouvelle constitution budgétaire, chacun de ces éléments concerne déjà ou concernera les ressources humaines du secteur public et donc a ou aura des interactions avec la formation des personnels, initiale et continue ;
- **contexte de la formation des adultes**. Depuis dix ans, on voit, non seulement à l'échelle de la France mais plus largement à celle de l'Union européenne, que la formation est un concept de réflexion et d'action qui évolue considérablement, au même titre que la relation au travail. La continuité de pensée est forte en ce qui concerne la formation des adultes, la promotion de la qualité de la formation, la formation tout au long de la vie, la validation des acquis, le recours aux nouvelles technologies, le

- Synthèse du président -

développement d'une culture internationale de l'évaluation qui facilite la diffusion des bonnes pratiques. Qu'on le veuille ou non, en dehors de toute considération idéologique, il apparaît que la formation continue n'est plus conçue ni mise en œuvre aujourd'hui comme elle l'était dans les années soixante-dix. De plus en plus, elle est intégrée à l'acte productif, à l'organisation, et l'analyse des besoins se trouve reliée à d'autres priorités que la formation en elle-même. L'accent est mis plus sur les apprentissages que sur la transmission disciplinaire des savoirs. Sa mise en œuvre fait appel à des montages complexes associant des modalités et des techniques très diverses. Les frontières deviennent floues entre formation, information, documentation, et les réseaux de connaissances voisinent avec la forme traditionnelle du cours.

Ces éléments sont donc en toile de fond des dispositifs et des démarches qui concernent la fonction publique, même si d'une certaine manière le corpus original de celle-ci peut donner l'illusion de la protéger des influences extérieures.

## **1.2. Éléments relatifs au champ et à la portée de l'évaluation**

Si l'instance d'évaluation s'est efforcée de rester fidèle à l'esprit du cahier des charges que lui avait remis le Conseil national de l'évaluation, elle a dû faire des choix – dont la justification fait l'objet de plus longs développements dans l'introduction du rapport – qui l'ont amenée à travailler à la fois au-delà et en deçà son mandat initial.

Ainsi, les *personnels d'encadrement* n'ont pas été exclus de l'analyse même si l'essentiel des observations porte sur des personnels de catégories B et C, conformément à ce qui était évoqué à l'origine dans la commande : personnels de préfecture et de la police, ATOS de l'Éducation nationale, douaniers, personnels de l'Administration pénitentiaire, de l'Équipement et de l'Agriculture (*cf.* étude OBEA et étude Ifop). Cette population représente, avec les personnels hospitaliers (*cf.* étude Larequoi), une population de plus d'un million d'agents.

Par ailleurs j'ai estimé qu'il n'était pas possible de ne pas étayer cette évaluation essentiellement qualitative par une analyse distanciée des *éléments financiers*, à partir des statistiques et enquêtes diligentées chaque année par la DGAFP, avec un regard particulier sur le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui à eux seuls représentent la moitié des agents de l'État. L'instance se félicite avec moi

d'avoir pu bénéficier pour ce faire en fin de période de la coopération de l'Inspection générale des finances et de son apport (résumé trop brièvement en annexe).

Inversement, un certain nombre de thèmes présents dans le cahier des charges initial ont été sous-investis (c'est le cas en particulier de la comparaison internationale), soit que l'instance ait jugé ces thèmes moins pertinents ou moins prioritaires que les autres, soit qu'elle n'ait pas eu les moyens de les traiter.

De fait, dans son ambition de conduire un diagnostic global sur la politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux, l'instance d'évaluation a été confrontée à un certain nombre de difficultés, exposées précisément dans l'introduction du rapport. Parmi celles-ci, citons :

- une délimitation floue et changeante du périmètre de la formation continue ;
- des liens entre causes et effets délicats à établir en raison de la complexité des variables à prendre en compte et de leur diversité d'action dans le temps ;
- la très grande disparité entre administrations et entre services du point de vue du rôle assigné à la formation continue, disparité qui tient à leur spécificité, leur technicité ou leur histoire : dans certains services, les actions de formation sont traitées comme une nécessité vitale (contrôleurs aériens, équipes soignantes), dans d'autres, tel un service administratif lambda, comme une aimable opportunité ;
- un trop-plein de matériaux théoriques, prescriptifs et quantitatifs relatifs à la formation et à la gestion des ressources humaines (ouvrages, rapports, documents ministériels en tous genres, comptes rendus, bilans sociaux, statistiques) et, en revanche, une quasi-absence de démarches et documents d'évaluation, si ce n'est des éléments bruts, primaires et chiffrés. Or comment évaluer des choses au plan national qu'on n'évalue pas au plan local ?

## 2. Principaux constats

### 2.1. Des points forts

Il faut souligner tout d'abord la très forte unanimité qui se dégage quant à l'intérêt de la formation continue et la reconnaissance par tous de l'effort accompli depuis les années soixante-dix. Qu'il s'agisse des hauts responsables, des corps d'inspection, des syndicats ou au premier chef des personnels eux-mêmes, les jugements sont très positifs et les motivations restent fortes. On note que sur 7 000 agents (de catégories B et C) sondés à notre initiative par l'Ifop dans quatre administrations (Administration pénitentiaire et ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de l'Équipement) 30 %, pourcentage élevé pour ce type d'enquête, ont répondu à un questionnaire lourd sur la formation continue et que 77 % de ces derniers jugent leur expérience de formation « enrichissante ».

En second lieu, tout converge pour affirmer, même si l'on ne peut parler au sens strict du terme d'*une politique* véritablement construite et cohérente – en se demandant d'ailleurs si elle aurait un sens en elle-même – , que la fonction publique française s'est montrée exemplaire à bien des égards en ce domaine :

- des **textes** législatifs, réglementaires, contractuels comportant des **droits** (surtout) et des obligations ;
- des **impulsions** gouvernementales successives qui ont très souvent affiché la formation continue comme un levier privilégié de la modernisation de l'État (*cf.* le renouveau du service public dans les années quatre-vingt-dix et les divers comités interministériels à la réforme de l'État des années deux mille) ;
- des **dispositifs**, structures, conseils, procédures, outils... de la Commission de la formation professionnelle du Conseil supérieur de la fonction publique jusqu'à la fiche individuelle de formation, en passant par les comités techniques paritaires, les plans de formation, les bilans professionnels, etc. ;
- des **moyens** en hausse sur l'ensemble de la dernière décennie : progression attestée du pourcentage de la masse salariale qui lui est consacrée, de 1,2 % en 1989 à 3,4 % en 2001 ; globalement, les objectifs quantitatifs des accords-cadres ont été respectés, avec des progrès variables selon la technicité du domaine d'activité et la taille des ministères (voir le rapport de l'Inspection générale des finances) ;

- et, d'une certaine manière, des **réalisations** qui, pour la plupart, n'ont rien à envier au secteur privé (l'enquête du Céreq l'atteste), quant au taux d'accès, au nombre de jours de formation par salarié, à l'information ou aux réalisations concrètes (formation liée à la bureautique-télématique ou bien aux projets de service ou encore à telle ou telle réforme d'envergure nationale, comme le passage à l'euro).

Un peu partout, on pourrait évoquer des réussites et, sans faire de triomphalisme, la fonction publique française est légitimement fondée à se féliciter d'avoir réussi à mettre en œuvre en son sein la formation des adultes.

Toutefois, bien évidemment, l'évaluation souligne aussi les faiblesses et les limites de cette politique.

## 2.2. Des faiblesses

Il existe un décalage, sinon un gouffre entre les annonces et la réalité au quotidien. Nombreux sont les exemples d'un manque d'opérationnalité ou de pérennité, une fois les textes pris et les annonces effectuées, depuis les projets de service, les accords, les projets pluriannuels de modernisation, jusqu'à l'entretien annuel d'évaluation, la fiche individuelle de formation, mis en œuvre et suivis très différemment selon les administrations, les lieux, les chefs de service. Par ailleurs :

- l'**absentéisme** aux formations est en progression sensible dans certains secteurs, l'incidence de l'application des trente-cinq heures étant encore difficile à mesurer faute d'un recul suffisant ;
- les **dispositifs de formation ne sont pas assez intégrés aux démarches stratégiques** (missions, objectifs, compétences, GRH, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) ;
- la **corrélation entre formation et évolution de carrière est faible**, voire inexistante, sauf pour ce qui concerne les préparations aux concours, mais il n'existe pas d'éléments statistiques ou d'études longitudinales permettant d'en effectuer vraiment la mesure : l'instance avait un temps envisagé d'en organiser mais a dû reculer devant la difficulté de la tâche et les moyens à sa disposition pour la mener dans les délais ;
- on constate une **survalorisation de la formation professionnelle initiale**, surtout pour les cadres. Certaines formations initiales offertes par les écoles

- Synthèse du président -

de service public (dont les moyens progressent plus que ceux de la formation continue) dispensées, après des concours difficiles et une formation universitaire longue, puis suivies de formations d'application et de formation continue d'accompagnement, sont coûteuses et sans doute moins pertinentes que des formations plus liées au métier et au poste, qui seraient accompagnées d'une formation continue construite en alternance et au long de la carrière ;

- **la participation des organisations syndicales reste consensuelle, distante et donc assez formelle.** Celles-ci concentrent principalement leur attention sur le respect des droits des agents au regard des textes réglementaires et d'accords-cadres qu'elles se contentent d'interpréter et de décliner quantitativement ;
- si **l'interministériel et les formations qui lui sont liées** font l'objet d'un intérêt manifeste des responsables, lesquels en demandent plus, **cette dimension demeure tout à fait marginale** tant dans les moyens (moins de deux millions d'euros), même s'ils ont progressé plus vite que ceux consacrés aux autres formations, que dans les préoccupations de la grande masse des agents ;
- **la formation au management** n'est pas assez développée dans son volume et ses modalités, la dimension managériale est insuffisamment prise en compte dans le recrutement des responsables et ceux-ci sont insuffisamment évalués sur leurs résultats en termes de ressources humaines ;
- on note également une **quasi-inexistence de formes d'apprentissage ou d'alternance**, alors qu'il existe une forte attente plutôt utilitariste et immédiate des usagers de la formation continue, centrée sur des techniques professionnelles, une meilleure adaptation au poste de travail, un besoin de perfectionnement (selon les enquêtes confiées au Céreq et à l'Ifop) ;
- par ailleurs, **les formations sont rarement obligatoires** (contrairement à la situation constatée dans le secteur privé) et les agents âgés suivent moins d'actions de formation que les autres (comme dans le secteur privé) ;
- **le professionnalisme et les compétences en ingénierie de formation des services de formation sont souvent insuffisants ;**
- **les évaluations sont très peu répandues et peu innovantes ;**

- enfin, en général, **les budgets consacrés à la formation continue stagnent**, après avoir atteint un point haut en 1995-1996 et, dans certains cas, régressent, la durée moyenne des formations, comme le départ en formation, semblant souffrir de la mise en œuvre de l'ARTT.

En substance, les efforts et les réalisations sous l'angle de la formation continue des agents publics ont porté leurs fruits : mise en place de structures, recours fréquent à la formation pour accompagner les changements, satisfaction des agents. Mais les dispositifs « ronronnent » et l'ensemble date au regard des enjeux actuels.

### **2.3. Des voies d'évolution**

On peut tracer des voies d'évolution à la double condition d'aborder non pas la seule formation continue mais l'ensemble des formations et de ne pas s'enfermer dans le quantitatif.

Il s'agira dorénavant de donner la priorité aux objectifs, aux processus de mise en œuvre et au suivi.

On n'oubliera pas que **la formation continue n'est qu'un moyen** parmi d'autres pour préparer les personnels à des évolutions de carrière et faire évoluer les organisations. Pour ce faire, il importe de traiter la formation dans toutes ses dimensions – formation initiale, d'adaptation et continue – dans le cadre d'une politique de gestion des ressources humaines articulée à la démarche stratégique de l'organisation.

Ce sont bien les **orientations stratégiques** qui doivent induire la formation et lui faire produire tous ses effets. On le voit très nettement quand il s'agit de faire face à un défi (exemple ancien et typique de la décentralisation pour le ministère de l'Équipement), de répondre à des besoins nouveaux sous la pression de la société, de l'opinion (la sécurité alimentaire, par exemple), d'accompagner une reconversion (les douaniers et l'Europe), des projets, des réformes.

Or l'un des prochains défis sera celui de la mise en place de la réforme des finances publiques à l'échéance de 2006 (LOLF). Compte tenu des impératifs de ce texte, il conviendra que les services en charge de politiques transverses comme la formation déterminent s'il s'agit d'un programme ou d'une action transverse ou bien qu'ils définissent, action par action, les finalités de la formation et son apport à l'action conduite. Les résultats de la formation seront alors mesurés au regard de critères variables selon les ministères.

- Synthèse du président -

L'instance propose dans la troisième partie du rapport de regrouper les formations en fonction de leurs objectifs autour de **quatre grands types de formation** :

- des formations d'accompagnement des évolutions techniques, réglementaires et organisationnelles ou liées à la mise en œuvre de projets spécifiques, qui doivent demeurer à la pleine initiative de l'administration, être rendues obligatoires si besoin est, être financées et évaluées dans le cadre des évolutions ou des projets qu'elles accompagnent,
- des formations au « métier », qui doivent être à l'initiative de l'agent et/ou de la hiérarchie, et faire l'objet d'un plan contractuel pluriannuel entre l'agent et l'administration ; un nombre minimum de jours de formation sur une période donnée pourrait être garanti pour chaque agent ; les plans individuels de formation devraient s'accompagner de l'élaboration, si elles n'existent pas déjà, de « filières de formation » intégrant aussi bien la formation initiale que les formations de « prise de poste » et d' « accompagnement ».
- des actions de préparation aux concours et examens, à l'initiative de l'agent, financées par les « services recruteurs »,
- des formations qui entrent dans le cadre de projets personnels, à l'initiative de l'agent en tant que citoyen, qui devraient être traitées dans un cadre national de formation tout au long de la vie, sans distinction public-privé.

Au-delà de la fixation des objectifs, il sera essentiel de s'appliquer précisément au **suivi opérationnel** de leur mise en œuvre par les cadres et les relais. Trop de priorités ont été assignées à la formation par les gouvernements successifs. Il est **tout aussi important voire plus d'agir sur les processus** que sur les objectifs.

**Demeurer lucide et réaliste sur l'évaluation** : tout en étant conscient de l'intérêt de construire progressivement des études et des outils d'évaluation, il est assez illusoire de penser mesurer le retour sur investissement (sauf pour des formations très mécanistes) ou les effets d'une hypothétique adéquation formation-emploi.

À l'ère de la responsabilisation des cadres et compte tenu de la réactivité des services publics attendue par la société, c'est surtout à partir et autour de **l'unité de travail** que doivent se monter les formations et qu'elles doivent être

évaluées. En conséquence, il est essentiel de déconcentrer les moyens, avec un dispositif de contractualisation entre les niveaux de gestion, et de former les dirigeants à l'emploi de la formation continue ; pour ce faire, il importe de rendre certaines **formations obligatoires**, en commençant par le management d'équipe pour tous les encadrants (dont, en premier lieu, la hiérarchie supérieure).

Le plus urgent et sans doute le plus difficile sera de mettre en œuvre les **outils de gestion** (fiche individuelle de formation intégrée au dossier de l'agent, logiciel de gestion des formations, entretiens d'évaluation obligatoires à compter de 2004, quelques indicateurs simples), de veiller à l'intégration de ces outils au sein d'un système de gestion des ressources humaines cohérent, permettant de connaître, pour chaque agent, son profil, son parcours, l'évolution de sa notation, les formations qu'il a suivies et d'autre part de repérer facilement (*via* des requêtes effectuées sur des bases de données) où se trouvent les agents qui disposent des compétences que l'on serait amené à rechercher. Tout ne pourra pas se faire en même temps pour tous les agents mais il s'agit de commencer avec les nouvelles générations qui arrivent et d'y appliquer volonté et moyens.

Ces voies de réflexion et d'évolution prendront tout leur sens compte tenu des perspectives démographiques : en effet, l'intérêt des services est de faire évoluer les agents dans leur carrière, ce qui rejoint l'attente très forte, aujourd'hui peu satisfaite, de ceux-ci pour que la formation soit prise systématiquement en compte dans leur vie professionnelle. C'est dire l'importance du chantier de la **validation-certification des acquis de l'expérience et de la formation**, mobilisable en intra- ou extra-professionnel. Pendant concret de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), ce chantier aurait par ailleurs l'avantage d'être beaucoup plus parlant et motivant que celle-ci aux yeux des personnels et des organisations syndicales. Sa mise en œuvre devrait aller de pair avec une refonte des promotions internes, la clarification et la normalisation de la nomenclature des formations, et la pratique de référentiels fiables et évolutifs.

Il y aurait le plus grand avantage à ne pas traiter d'une manière distincte la fonction publique mais au contraire à donner droits et initiatives à l'individu (agent de l'État ou non) dans un cadre renouvelé et organisé de « formation tout au long de la vie », sachant qu'en facteur commun on utiliserait le dispositif de validation-certification des acquis. Cela pourrait signifier que les demandes de formation extraprofessionnelles soient traitées dans un cadre tout autre que celui du service (congé, assurance formation, etc.), clarifiant ainsi les responsabilités et les prises en charge.

- Synthèse du président -

Sur ce point, qui débordait très largement du champ de l'évaluation, comme sur tous les autres plus directement au cœur de son sujet, l'instance n'avait pas la prétention d'apporter des solutions clés en main mais seulement de témoigner de ce qu'elle a pu constater et de faire état de ses convictions, construites au fil des mois, dans la plus grande indépendance. L'ambition finale étant que, livré à la lecture et à la critique des décideurs et des acteurs, son travail soit une contribution utile au changement, ce dans l'intérêt conjoint des organisations et des agents.

\*\*\*\*

Installée en mars 2001, l'instance d'évaluation a terminé son rapport en février 2003. Tout autant que l'ampleur du thème, ce sont les changements circonstanciels intervenus dans sa composition – changement de président, de rapporteurs, de chargés de mission et d'un certain nombre de membres – qui expliquent la durée des travaux, dont le présent rapport ne peut offrir qu'un condensé.

Au fil des mois, en effet, des auditions, des rencontres, des études et enquêtes, des documents très variés sont venus nourrir l'information et susciter la réflexion du groupe. Qu'il me soit permis de remercier ici tous ceux qui ont bien voulu à notre invitation faire part de leurs expériences et de leurs idées ; ils en retrouveront trace, je l'espère, dans nos écrits, l'essentiel de leurs apports figurant dans des comptes rendus qui sont en mémoire et consultables le cas échéant. Mes remerciements très cordiaux s'adressent aussi, bien entendu, aux membres de l'instance grâce auxquels, dans un climat très ouvert et direct, il a été possible de dégager progressivement des lignes de force et des convictions communes. Nous avons eu plaisir, je crois, à nous trouver réunis, avec souvent le sentiment que le temps était trop court pour prolonger tel ou tel propos. Enfin, je tiens à saluer tout spécialement l'investissement considérable qui a été réalisé par le chargé de mission du Commissariat général du Plan, tant dans l'accompagnement de l'instance, la mise au point des études, le collationnement des données et les comptes rendus de travaux que dans la phase finale de rédaction du rapport.

## **Introduction**

### **De la commande à la réalisation du rapport**

*Outre le rappel de la commande, la définition du champ d'observation et des principaux concepts, l'introduction souligne les limites d'une évaluation globale de l'impact de la formation et les difficultés de comparaisons en cette matière tant entre les administrations qu'entre les secteurs. Elle évoque les méthodes de travail de l'instance et ses choix, son cadre de référence, les différentes études qu'elle a commanditées et pilotées, ainsi que les principales rencontres et investigations effectuées sur la période.*

#### **1. Le lancement de l'évaluation et l'appropriation du cahier des charges**

Qu'il s'agisse de la modernisation de l'État, de l'évolution des métiers, de la mobilité professionnelle ou de la promotion sociale, la formation continue est un élément fondamental de la gestion des ressources humaines permettant la réalisation des missions confiées à la fonction publique. En 2000, l'État consacrait ainsi 1,85 milliard d'euros à la formation continue de ses agents, soit 3,5 % de la masse salariale (source : DGAFP).

A quoi sont utilisées ces ressources ? Comment la formation continue fonctionne-t-elle ? Quels sont réellement ses effets ? Lors du Comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000, sur proposition du Conseil national de l'Évaluation, le Premier ministre a décidé le lancement d'une évaluation de la politique de formation continue des agents de l'État et de la fonction publique hospitalière en lui assignant trois principaux objectifs :

- fournir une appréciation qualitative de la formation continue,

- Introduction -

- analyser l'articulation entre la politique de gestion des ressources humaines et les objectifs de formation continue,
- s'assurer que l'effort consenti répond effectivement aux enjeux auxquels sont confrontées les administrations, et notamment à leur modernisation.

Des apports opérationnels et des préconisations étaient par ailleurs attendus de l'évaluation :

- suggérer des adaptations de la formation continue tant en termes d'organisation que d'objectifs assignés ou de conception pédagogique,
- établir des points de comparaison entre les administrations et fournir aux gestionnaires des différents ministères des repères leur permettant de situer leurs pratiques, d'en mesurer la légitimité et de les améliorer,
- identifier les points de convergence possibles des différentes démarches interministérielles afin d'en permettre un développement adapté.

Mise en place en mars 2001, l'instance en charge de conduire cette évaluation a réuni une vingtaine de membres de profils différents, tous concernés par le thème : inspecteurs généraux, responsables de services, universitaires et personnalités qualifiées françaises et européennes, du secteur public ou privé (*cf.* liste en annexe).

Trois éléments du cahier des charges de l'évaluation ont fait l'objet de discussions et de choix de la part de l'instance : ils concernent le champ de l'évaluation (tant du point de vue des administrations concernées que du point de vue de l'objet « formation continue »), la mesure de l'impact de la formation, la comparaison internationale et la comparaison entre secteurs public et privé.

### **1.1. Délimitation du champ de l'étude**

Même si la formation continue des agents de l'État constitue l'objet du rapport, il sera fait mention également de la « formation professionnelle » (initiale et continue) de ces mêmes agents, et de la « formation professionnelle » (initiale et continue) des salariés du secteur privé. Aussi un premier travail de délimitation

des champs respectifs d'application de ces notions s'imposait : il a reposé essentiellement sur les définitions adoptées par le code du travail et par un certain nombre de décrets, définitions sur la base desquelles s'appuient la plupart des statistiques utilisées dans ce rapport.

### ***1.1.1. Définitions de la formation professionnelle continue***

#### **La formation professionnelle pour les entreprises**

L'article L.900-1 du code du travail distingue au sein de la formation professionnelle permanente la formation initiale et la formation professionnelle continue (ou formation continue) définie comme des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Selon le même article, la formation professionnelle continue inclut la formation par alternance. Sauf mention expresse, les statistiques relatives à la formation continue des salariés des entreprises présentées dans ce rapport intégreront les données sur l'alternance.

En revanche, la formation professionnelle continue ne comprend pas l'apprentissage, formation spécifique définie par l'article L.117 bis-1 du code du travail comme une « première formation professionnelle alternée ». Toutes les données chiffrées concernant la formation continue des salariés des entreprises excluent donc l'apprentissage.

#### **La formation continue des agents de l'État**

L'article L.970-1 prévoit que « *l'État met en œuvre au bénéfice de ses agents une politique coordonnée de formation professionnelle et de promotion sociale semblable, par sa portée et par les moyens employés, à celle visée à l'article L.910-1. Cette politique tient compte du caractère spécifique de la fonction publique* ».

L'expression « formation professionnelle des agents de l'État » (ou formation des agents de l'État) sera considérée comme recouvrant la formation (professionnelle) initiale et la formation (professionnelle) continue prévue dans son principe par l'article L.970-2.

- Introduction -

Un certain nombre de décrets permettent de constituer une nomenclature des actions de formation des agents de l'État<sup>1</sup> :

- **Les actions de formation initiale des agents de l'État** sont définies comme les formations qui ont pour but de préparer à un emploi **avant titularisation**. Elles sont suivies par :
  - des fonctionnaires stagiaires en première titularisation issus d'un concours externe,
  - des fonctionnaires stagiaires en nouvelle titularisation recrutés 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 des agents de l'État** (hors congés de restructuration et formations syndicales<sup>2</sup>) correspondent à celles qui interviennent **après la titularisation** dans le corps et regroupent :
  - **les actions de perfectionnement statutaire**, qui sont dispensées aux agents en application des dispositions contenues dans le statut du corps auxquels 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,

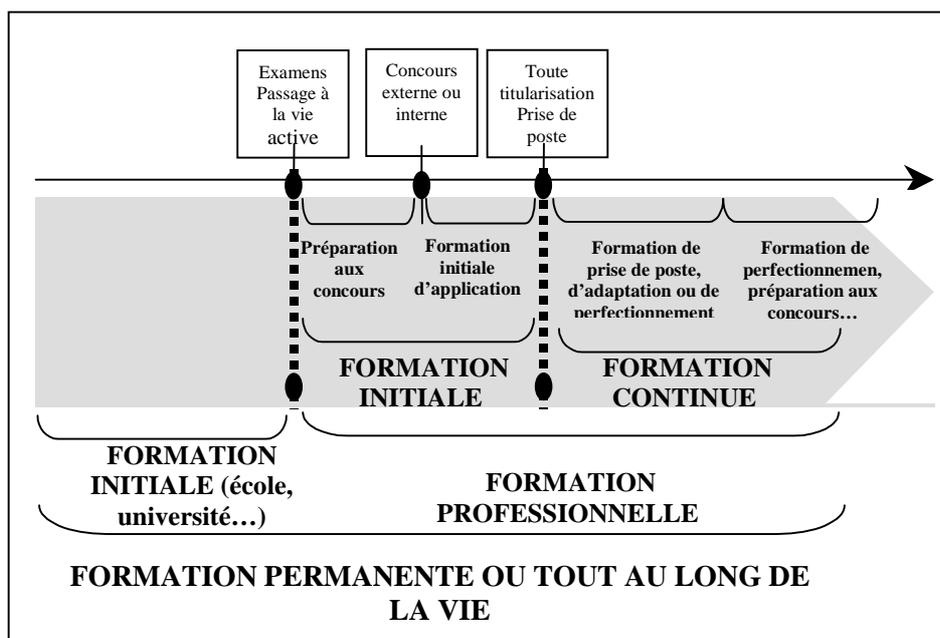
---

(1) Décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation des fonctionnaires de l'État ; décret n° 75-205 du 26 mars 1975 relatif à la formation des agents non titulaires ; décret n° 81-334 du 7 avril 1981 relatif à la formation continue des ouvriers d'État ; décret du 19 mars 1993.

(2) Les congés de restructuration ont été créés en 1993 pour favoriser la reconversion des agents travaillant dans les services en restructuration. Ils donnent à leurs bénéficiaires la possibilité de préparer l'accès à un autre corps, à un autre emploi dans l'une des trois fonctions publiques ou à une autre profession du secteur public ou privé.

- *les actions de préparation aux concours*, qui peuvent être organisées totalement ou partiellement pendant les heures de service,
- *les congés de formation*, accordés à la demande des agents pour une durée qui ne peut excéder trois ans sur l'ensemble de la carrière et qui sont rémunérés pour les durées correspondant à un an de carrière,
- *les bilans professionnels*<sup>1</sup>.

Le schéma suivant permet de résumer ce qui précède. Il faut rappeler cependant qu'un agent titulaire qui passe un nouveau concours (interne ou externe) et qui le réussit doit suivre à nouveau une formation initiale d'application avant titularisation dans son nouveau corps.



(1) Réservés aux agents totalisant plus de dix ans de services effectifs qui souhaitent, dans la perspective d'une évolution fonctionnelle ou géographique de leur carrière, disposer d'une analyse de leurs compétences professionnelles et personnelles. Il est pris en charge financièrement par l'administration dans la limite des crédits disponibles.

- Introduction -

La terminologie concernant la formation des agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière est une transposition de celle relative aux agents de l'État.

### ***1.1.2. Quelques choix de l'instance relatifs au champ de l'évaluation***

#### **Quelles actions de formation étudier ?**

Les définitions qui précèdent ont ceci d'utile qu'elles permettent de comprendre le sens des statistiques qui seront utilisées dans la suite du rapport. Cependant, leur caractère arbitraire et fortement limitatif doit être souligné. En particulier, il convient de rappeler que :

- selon les ministères, les termes de « formations de perfectionnement », « formations statutaires », « formations prise de poste », « formations d'adaptation » ne semblent pas toujours avoir le même sens. Les bilans sociaux des différents ministères ne sont ainsi pas homogènes et les nomenclatures utilisées sont généralement différentes d'une administration à l'autre<sup>1</sup>.
- Ces définitions s'en tiennent généralement aux actions de formation qui sont budgétisées et réglementées, alors même que de nombreux autres éléments contribuent au développement des compétences des individus. Ce point fera l'objet de développements importants en deuxième et troisième parties.
- À l'inverse, certains ministères peuvent avoir une compréhension plus extensive que d'autres de la formation continue : la frontière entre formation et information est parfois floue. Il est vrai que la logique quantitative qui prévaut dans les accords-cadres<sup>2</sup> conduit les ministères à majorer artificiellement les chiffres en comptabilisant des actions qui, bien qu'engendrant des dépenses, ne constituent pas à proprement parler des actions de formation continue.

---

(1) Par exemple, des stages non statutaires d'adaptation à l'emploi, qui prolongent de plus en plus fréquemment la phase de formation initiale, sont classés en formation continue pour les besoins de la DGAFP et en formation initiale pour les besoins internes de certains ministères.

(2) Les accords-cadres sur la formation continue fixaient ainsi des objectifs de pourcentages de dépenses rapportées à la masse salariale.

Par ailleurs, l'instance a rapidement conclu à l'impossibilité de considérer la formation continue indépendamment de la formation initiale, notamment celle qui est dispensée par les écoles d'administration. En effet, si l'on veut éviter les redondances dans les parcours de formation, il est souhaitable que, au moins jusqu'à un certain point, un regard longitudinal soit porté sur l'ensemble de la chaîne de formation professionnelle des agents de l'État.

Enfin, on réduit généralement la formation continue à ses aspects quantitatifs et réglementaires, à ce qui s'en montre et s'en mesure. Or, l'instance a considéré qu'il ne fallait pas s'en tenir à ces seuls aspects mais prendre au contraire en compte, dans la mesure du possible, des éléments de formation davantage informels, qui ne sont généralement ni réglementés ni budgétisés.

### **Les agents étudiés**

Comme cela était demandé dans le cahier des charges, l'instance d'évaluation a principalement porté son regard sur la formation telle qu'elle est pratiquée dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière. La fonction publique territoriale ne faisait pas partie du champ de l'évaluation.

En ce qui concerne la fonction publique d'État, ont été plus particulièrement étudiés l'Administration pénitentiaire, les services des ministères de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Intérieur (préfectures et Police nationale), des Douanes et de l'administration de l'Éducation nationale. Les formations interministérielles déconcentrées ont également été abordées.

Si la cible initiale des personnels à étudier était constituée des catégories B et C, à l'exclusion des agents de catégories A et A', il est assez vite apparu que l'exclusion du champ de l'analyse de ces deux dernières catégories d'agents posait problème. D'une part (le rapport y fera référence), l'encadrement joue un rôle déterminant dans le bon fonctionnement de la formation continue : la qualité de la formation continue des agents de catégories B et C dépend elle-même pour partie de la qualité de la formation à la gestion des ressources humaines suivie par les agents de catégorie A. D'autre part, les départs en retraite, massifs pour les catégories A et B, invitent à considérer simultanément les conditions de recrutement et de carrière de l'ensemble des agents (*cf.* deuxième partie).

Les personnels de catégorie A ont donc fait l'objet d'investigations, même si elles restent légèrement périphériques.

## 1.2. Le problème de l'impact de la formation

Évaluer l'impact de la formation continue sur l'activité professionnelle, surtout à un niveau aussi global que celui de la fonction publique dans son ensemble, est pour le moins problématique : s'agissant des hommes au travail, les liens entre causes et effets, s'ils existent bien, sont difficiles à mettre en évidence du fait de la diversité des variables contribuant au résultat ainsi que de leur diversité d'action dans le temps. En ce qui concerne la formation proprement dite, il est tout à fait possible qu'aucune formation ne soit donnée mais que les acteurs compensent ou se forment par eux-mêmes, et à l'inverse que beaucoup de formations soient effectuées mais qu'elles ne se trouvent ni utilisées ni utilisables. Enfin, selon le moment, le contexte, la situation ou les individus, de mauvaises pratiques de formation peuvent produire de bons résultats et de bonnes pratiques de mauvais.

Pour évaluer les effets de la formation, il faut être en mesure de prendre en compte un certain nombre d'aspects déterminants trop souvent négligés. L'instance a considéré comme un enjeu important de cette évaluation l'analyse de ces dimensions cachées dans la mise en œuvre de la politique de formation continue. On sait par exemple que ce qui conditionne les résultats des hommes au travail dépend davantage des conditions de management (dimensions comportementales, relationnelles...) que des critères apparemment plus objectifs d'amélioration des résultats (conditions de travail, organisation...).

Une évaluation globale de l'impact de la formation aurait nécessité à tout le moins de pouvoir disposer de remontées d'évaluations locales de deux types : évaluations des acquis d'une part, et évaluations de la mise en œuvre des acquis d'autre part. Or, l'instance a constaté que l'évaluation des acquis des agents partis en formation n'était quasiment jamais effectuée localement<sup>1</sup> et que les évaluations différées, qui en principe permettent de tester la mise en œuvre effective des compétences acquises en formation, étaient également très rares.

De même l'évaluation de l'impact de la formation suppose la disponibilité de données longitudinales permettant d'apprécier l'effet du passage par une formation sur la trajectoire professionnelle de l'agent concerné. Or, pour la fonction publique comme pour le secteur privé, on manque d'informations de cette nature. Par ailleurs, évaluer l'impact de la formation continue dans le cadre de la fonction publique présuppose de connaître les pratiques concrètes de

---

(1) *Quand elle existe, c'est dans le cadre des formations de préparation aux examens et concours ou de formations exigeant une habilitation.*

formation et leurs modes d'organisation en lien avec les activités de travail. Si les politiques de formation des entreprises privées et leurs effets sur les carrières individuelles ont fait l'objet de nombreuses études, l'instance d'évaluation a été confrontée à une pénurie d'informations synthétiques dans la fonction publique.

Dans ces conditions, l'instance s'est davantage attachée à identifier les conditions de possibilité d'une évaluation raisonnée de l'impact des formations (*cf.* troisième partie).

### **1.3. La comparaison internationale et la comparaison public-privé**

Le cahier des charges invitait l'instance à comparer les pratiques françaises aux pratiques étrangères. En plus de la difficulté que représente l'accès à des données internationales pertinentes et comparables sur un tel sujet, la comparaison internationale pose l'épineux problème de la transférabilité de modèles et de pratiques ayant fait leurs preuves dans des contextes différents. C'est pourquoi, sans renoncer à l'examen de ce qui se fait dans d'autres pays, surtout européens<sup>1</sup>, la comparaison internationale ne fait pas l'objet de développements spécifiques.

La difficulté est semblable s'agissant de la comparaison entre les secteurs public et privé. Certains travaux récents<sup>2</sup> ont montré les limites et les dysfonctionnements du système de formation dans les entreprises, soulignant combien ce système est affecté par la transformation du travail qui a surtout favorisé l'adaptation à court terme des salariés au détriment de leur employabilité. Le système de formation qui prévaut dans le secteur privé est ainsi souvent accusé d'être inéquitable (inégalité d'accès selon le niveau de formation initiale, l'âge, la taille des entreprises ou le sexe) et d'être géré de façon opaque (système complexe mêlant de multiples acteurs avec des règles du jeu peu lisibles, un chevauchement des compétences et un cloisonnement des dispositifs). Malgré ses intentions de départ et quelques dispositifs, dont le congé individuel de formation, il n'a pas donné toute sa place à l'acteur individuel. L'ensemble de ces dysfonctionnements affecte son efficacité

---

(1) On trouvera en annexe un résumé de la présentation du cas allemand, réalisée par un des membres de l'instance, M. Ernst Birker.

(2) Cf. par exemple *secrétariat d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle*, La Formation professionnelle : diagnostics, défis et enjeux, mars 1999 ; G. Lindeperg, Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne, rapport au Premier ministre, septembre 1999 ; Conseil d'analyse économique, Formation tout au long de la vie, *La Documentation française*, 2000.

- Introduction -

globale, frustre ses usagers et jette la suspicion sur l'idée même de formation professionnelle au moment où elle semble pourtant plus nécessaire que jamais.

En conséquence, si la référence au privé est bien présente, et ce d'autant que les dispositifs de formation des agents de la fonction publique ont été largement inspirés de ceux énoncés pour les salariés du privé<sup>1</sup>, c'est la comparaison des pratiques au sein de la fonction publique qui a été privilégiée.

Cela a au moins le mérite de bien mettre en évidence l'extrême richesse de ce qui se fait en son sein, richesse souvent ignorée, y compris dans les services ou les directions concernés, où domine plutôt l'irrépressible réflexe à la fois d'aller voir ailleurs et de réinventer l'eau tiède. Par ailleurs, cela est parfaitement cohérent avec l'objectif maintes fois énoncé de promotion et de diffusion de pratiques et d'expériences ayant déjà fait leurs preuves.

## **2. Les méthodes de travail de l'instance**

### **2.1. Le cadre de référence de l'évaluation**

Il n'y a pas d'évaluation possible sans conscience du regard porté faisant exister l'objet, sans mètre étalon permettant d'en prendre la mesure, sans parti pris théorique et méthodologique. Dans le cas de la formation continue, en l'absence d'enquête similaire, le travail de référentiel a porté entre autres sur l'élaboration d'un modèle général sous forme de processus. Mais ce schéma de référence théorique et idéal, progressivement enrichi au cours des investigations, s'il a été utile au travail de l'instance, ne doit pas laisser penser qu'il « représente » la formation continue. Au contraire, il correspond à une modélisation qui, prise à la lettre, peut être aujourd'hui considérée comme réductrice (*cf.* schéma en fin d'introduction).

Dans un esprit d'ouverture et de discernement, sans préjugé dogmatique et tout en prenant en compte l'ensemble des aspects traditionnellement liés à la formation continue (comme ceux de professionnalisation, de qualification, de promotion et de notation...), ***L'instance a considéré que la formation continue n'était qu'un moyen et a privilégié une approche systémique et stratégique de l'évaluation. Notamment, ses réflexions se sont appuyées sur les concepts de compétence et d'organisation apprenante dans un horizon ouvert par les avancées de la validation des acquis de l'expérience :***

---

(1) Cf. H. Lenoir, « Fonction publique et formation : approche comparative », Actualité de la formation permanente, n° 140, janvier-février 1996.

- L'intérêt de l'approche du sujet par les compétences est qu'elle oblige à prendre en compte la situation de travail elle-même, ses conditions, son contexte, l'organisation, le management, le relationnel et la communication, tout ce qui fait que ce qui est acquis est utilisé et mis en œuvre concrètement au quotidien, au-delà de la seule formation offerte.
- Parce qu'elle est évolutive et « située », la compétence ne dépend pas de la seule formation initiale ou continue. L'organisation doit être « apprenante », c'est-à-dire permettre l'acquisition permanente de savoirs nouveaux, et favoriser les situations d'apprentissage, les échanges et l'apprentissage collectif<sup>1</sup>, ainsi que le développement de l'initiative et de la polyvalence.

## **2.2. Fonctionnement et organisation de l'évaluation**

La dimension de pilotage de l'évaluation a été importante. Elle a été assurée par un comité restreint, composé habituellement du président, du chargé de mission et des rapporteurs, qui a porté le processus d'évaluation en se reposant principalement sur la dynamique à laquelle les membres de l'instance ont participé avec ouverture d'esprit et implication.

Sur un sujet aussi complexe comportant des enjeux multiples (GRH, réforme de l'État et du management public...), la démarche a nécessairement été itérative. Les interventions extérieures ont été de qualité et ont permis d'accumuler une matière riche, de mesurer la diversité des situations et des approches. Huit réunions ont ainsi été consacrées à des échanges à partir d'auditions de responsables de la fonction publique, des ministères de l'Économie et des Finances, de la Défense, de l'Équipement, de l'Intérieur (Direction générale de l'administration et Police nationale), d'experts de l'évaluation, de la formation des adultes, de la gestion des compétences, de la formation en entreprise, du rôle des grands organismes de formation et des nouvelles technologies (*cf.* liste en annexe).

L'une des premières tâches de l'instance a été, en 2001, de recueillir auprès des ministères les informations et les documents en leur possession afin d'en effectuer l'analyse. Mais celle-ci n'a été réalisée en fait qu'à la fin de l'évaluation, c'est-à-dire au moment où l'instance était en possession d'une grille de lecture suffisamment pertinente et d'un regard convenablement affûté.

---

(1) *La dimension collective est trop souvent éclipsée ou conçue comme une simple addition de compétences individuelles.*

- Introduction -

Avant l'ultime réunion de validation du 7 février 2003, l'instance s'était réunie quinze fois (dont un déplacement à Nantes pour entendre sur le terrain des acteurs locaux des formations interministérielles) et le comité de pilotage douze fois avant qu'un comité de rédaction ne prenne le relais. Le travail en groupe a été très participatif, chaque réunion commençant par un tour de table sur l'avancement des investigations. La formalisation des comptes rendus a bénéficié d'une attention toute particulière demandant un travail important. Ils ont ainsi constitué une matière première précieuse à l'heure de la synthèse et de la rédaction. L'ensemble des différents comptes rendus, le planning d'avancement des travaux et l'actualité de l'instance ont été mis en ligne sur un site Extranet à accès limité.

Outre les séances d'auditions, plusieurs séances ont été consacrées à l'organisation de l'évaluation et à la mise au point des études d'accompagnement dont l'essentiel a donné lieu à une procédure d'appel d'offres ouvert et au choix des prestataires, notifié le 2 avril 2002, après sélection parmi plus de quarante propositions. La définition et la préparation des études ont pris beaucoup de temps, et des groupes de suivi spécifiques, avec un pilote délégué, ont été constitués pour chacune d'elles.

Enfin, dans le but de préparer la rédaction définitive du rapport d'évaluation, l'ensemble des informations rassemblées et des investigations réalisées a donné lieu à un séminaire de mise en commun et de synthèse. Très dense, il a permis de présenter l'ensemble des matériaux recueillis, de confronter les points de vue et d'esquisser les lignes directrices du rapport à travers un plan, des conclusions et des préconisations.

### **2.3. Les difficultés rencontrées**

La première difficulté tient sans doute au caractère interministériel de l'évaluation, tel qu'il découle du décret du 18 novembre 1998. Si l'instance d'évaluation est bien interministérielle dans la mesure où elle est composée de membres issus de diverses administrations, il est vite apparu que son objet est en revanche davantage « pluriministériel » qu'interministériel : chaque ministère met en œuvre des actions de formation continue mais celles-ci sont rarement pensées et réalisées de façon commune. Du coup, l'instance a été confrontée à une très grande hétérogénéité de situations tout en étant tenue par son mandat de formuler une appréciation globale. Cela a par ailleurs conduit l'instance à remettre en question la pertinence de l'idée même de politique nationale de formation continue.

La deuxième difficulté est en partie liée à la première : comment s'assurer que les exemples utilisés offrent un caractère suffisamment représentatif ? En effet, hormis les données statistiques, le rapport d'évaluation s'appuie sur un nombre important d'informations de nature essentiellement monographique. Dans ces conditions, d'une part, lorsque ces données sont utilisées, c'est moins leur dimension représentative qui est mise en avant que leur caractère exemplaire et, d'autre part, lorsque ces données peuvent prétendre à une certaine représentativité, celle-ci a été validée par différents recoupements.

Par ailleurs, sur un plan davantage pratique, la lourdeur de la procédure des marchés publics n'a pas toujours permis d'avancer aussi vite que souhaité. Enfin, tous les ministères n'ont pas réagi de la même façon aux sollicitations de l'instance. Certains se sont montrés intéressés et réactifs, d'autres moins concernés et privilégiant manifestement d'autres priorités que la formation, confirmant ainsi ce que cette évaluation pointe par ailleurs.

### **3. Les productions de l'instance et la destination du rapport**

La matière première de l'évaluation provient principalement des études qui ont été commanditées, de différents travaux (rapport de l'Inspection générale des finances sur les aspects financiers, rapport du Céreq à partir de l'enquête « Formation continue 2000 »), de la production des réunions de l'instance et des contributions de chacun des membres.

#### **3.1. Les études commandées par l'instance**

La première étude, une enquête par questionnaires, a eu pour intention de s'adresser aux bénéficiaires de la formation eux-mêmes afin de mieux comprendre leurs motivations et le rôle de la formation continue dans leur vie professionnelle. L'Ifop a mené cette enquête auprès de 7 000 agents de catégories B et C, techniciens du ministère de l'Équipement, agents des Douanes, personnels administratifs de l'Éducation nationale et personnels de préfecture. 2 130 réponses ont pu être exploitées, soit un taux de retour de presque 30 %, très satisfaisant pour une enquête par questionnaires auto-administrés.

Le but de la deuxième étude était d'analyser les processus d'élaboration des plans de formation et d'appréhender comment se concrétisent à travers eux les objectifs de modernisation et de dynamisation de la fonction publique. Se fondant sur l'analyse des pratiques autour des plans de formation, le cabinet OBEA a réalisé cette recherche dans quatre administrations : la Police

- Introduction -

nationale, les administrations de l'Équipement et de l'Agriculture et l'Administration pénitentiaire.

La troisième étude a eu pour objet d'examiner les formations interministérielles déconcentrées, originellement à partir des formations à l'accueil. Cette étude a été menée par le cabinet IDRH sous la forme d'entretiens et d'analyses menés auprès des acteurs pertinents des administrations centrales concernées et des services déconcentrés de trois départements (Haute-Garonne, Cantal et Essonne).

Enfin, une étude transverse sur l'ensemble des aspects de la formation continue telle qu'elle est organisée au sein de la fonction publique hospitalière a semblé pertinente. En effet, celle-ci présente des particularités intéressantes du point de vue de ses besoins, de ses pratiques et de son contexte. Cette étude a été confiée au laboratoire Larequoi, de l'université de Saint-Quentin-en-Yvelines, qui s'est appuyé sur des enquêtes monographiques menées dans cinq établissements. Ses résultats précis et complets ont servi à questionner l'ensemble des observations et des hypothèses relatives à la fonction publique d'État.

### **3.2. Les autres investigations réalisées**

À la demande de l'instance et à partir de l'enquête générale sur la formation professionnelle (« Formation continue 2000 ») qu'il a menée conjointement avec l'Insee, le Céreq a réalisé de son côté une exploitation statistique et une analyse particulière des données concernant les agents publics.

Enfin, même si le cahier des charges de l'instance n'insistait pas sur ce point, il a semblé nécessaire de s'intéresser aux aspects financiers et statistiques de la formation continue. Sur ces aspects, l'instance a pu bénéficier de la collaboration importante d'un inspecteur général des Finances qui a réalisé un rapport dédié à ces questions (*cf.* synthèse en annexe).

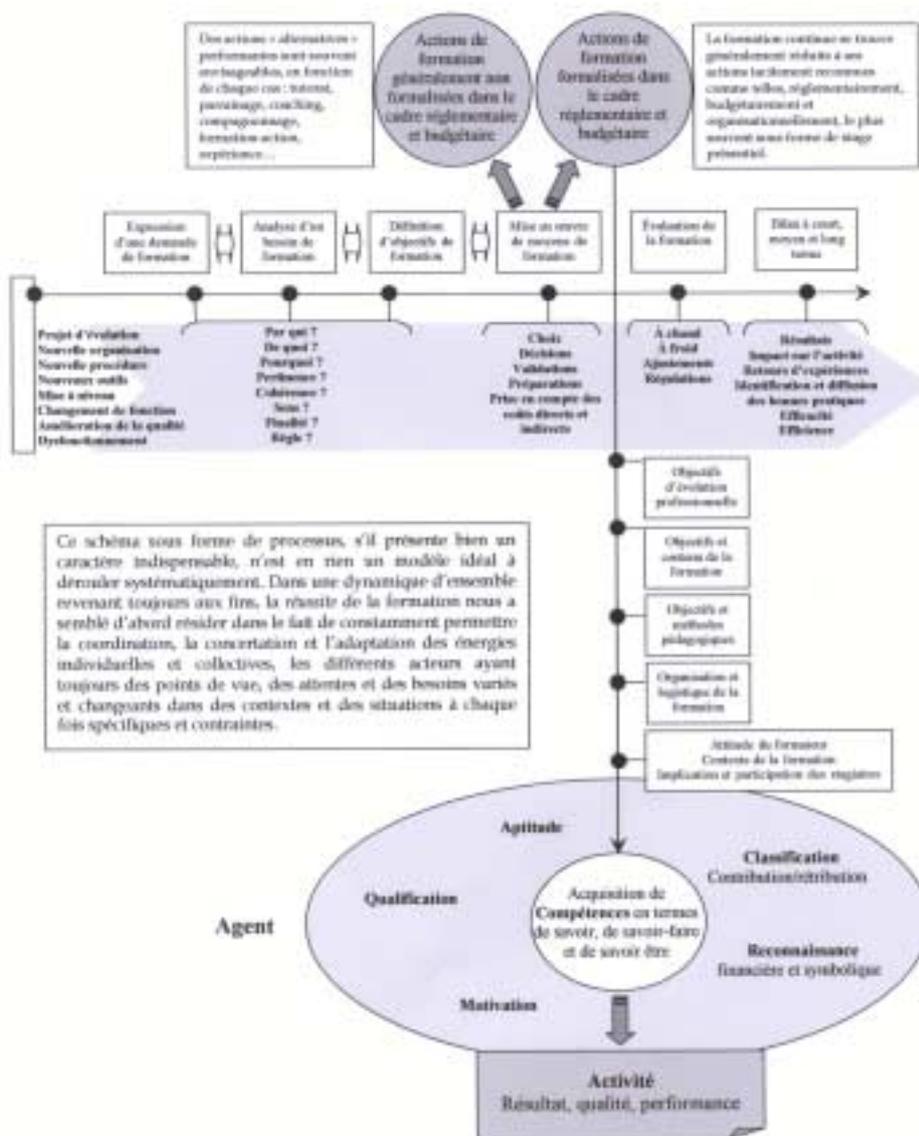
Outre ces deux investigations qui ont donné lieu à des rapports spécifiques, l'évaluation s'est enrichie de rencontres avec cinq confédérations syndicales membres du Conseil supérieur de la fonction publique, la plupart des inspections générales ministérielles et plusieurs entreprises parapubliques (*cf.* liste des personnes auditionnées disponible en annexe). Enfin, des échanges d'informations ont été effectués avec un groupe d'élèves de l'ENA qui, dans le cadre d'un de leurs séminaires, ont mené des recherches sur la formation continue des agents publics.

### **3.3. La vocation du rapport**

L'intérêt manifesté par un certain nombre de professionnels et de responsables a incité l'instance à réfléchir très tôt à l'impact du rapport, à son opérationnalité et à ses suites concrètes. La publication d'un quatre-pages diffusé en juin 2002 a ainsi permis de présenter la démarche à chacun des ministères impliqués, de communiquer sur l'avancement des travaux et d'annoncer la parution future de l'évaluation. De même, le président de l'instance a été entendu en décembre 2002, à la demande du directeur général de l'Administration et de la Fonction publique, lors de la réunion de la Commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale du Conseil supérieur de la fonction publique.

Le rapport est d'abord destiné aux autorités ministérielles, aux différents responsables des administrations et aux partenaires sociaux. Bien qu'il n'apporte pas directement d'outil méthodologique concret, il peut également intéresser les professionnels de la formation, ses nombreuses annexes consultables sur Internet contenant des idées et des exemples de réalisation multiples. Enfin l'instance souhaite que toute personne intéressée par le thème, qu'elle soit agent, simple citoyen ou chercheur, puisse y trouver des éléments susceptibles d'enrichir ses connaissances et d'alimenter ses réflexions.

Esquisse de modèle de référence ayant servi de base aux réflexions



## Première partie

### Un système de formation continue structuré et productif

*Le système de formation continue s'est surtout construit autour d'un droit avant d'être utilisé comme un outil de la modernisation. La première partie rappelle cette montée en charge, les acquis des accords-cadres et l'engagement des différents acteurs.*

*Outre une analyse des efforts quant aux moyens, avec un palier atteint en 1996, elle met en avant un certain nombre de particularités de la formation continue dans le secteur public, cite des exemples de réalisations intéressantes pour les organisations et souligne tant la satisfaction globale des agents que les apports indirects de la formation en termes de contribution à la réforme de l'État, de formalisation des pratiques ou de cohésion des équipes de travail.*

#### **1. Un cadre de production de la formation continue progressivement stabilisé et enrichi**

Seront retracées ici les grandes évolutions du cadre réglementaire et organisationnel de la formation continue dans la fonction publique. Si l'évolution du cadre réglementaire n'appelle pas de commentaire particulier, en revanche, il faut garder à l'esprit le fait que les évolutions organisationnelles n'ont pas connu partout le même rythme et que la présentation qui suit a pour seule ambition de présenter de grandes tendances.

Entre 1945 et 1970, dans un contexte marqué par une forte croissance économique et des recrutements importants dans la fonction publique, la formation continue des agents publics est presque exclusivement associée à la

- Première partie -

préparation aux examens et aux concours<sup>1</sup>. À partir des années 1970 et jusqu'à aujourd'hui, l'offre de formation, ses objectifs et les structures qui la portent vont être profondément bouleversés.

### **1.1. Les années soixante-dix : l'émergence d'un droit à la formation au-delà des seules préparations aux concours et examens**

Cette période est marquée par la *loi du 16 juillet 1971* portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, dite « loi Delors », qui transforme au premier chef les systèmes de formation dans les entreprises mais concerne également les agents publics<sup>2</sup>.

Ce texte fondateur repose sur une conception selon laquelle la formation continue n'est pas seulement destinée à permettre l'adaptation des salariés aux évolutions techniques et aux conditions de travail mais doit aussi contribuer au développement personnel et à la promotion sociale. De ce point de vue, cette loi s'inscrit dans la lignée d'initiatives législatives antérieures (loi Debré par exemple) qui avaient cherché à concilier formation et promotion, développement des entreprises et justice sociale, en favorisant la mobilité professionnelle et la « seconde chance ».

Elle a plusieurs conséquences : obligation pour les entreprises de financer la formation, inscription de la formation postscolaire dans le droit du travail, transfert partiel de l'organisation de la formation à l'entreprise, création du marché de la formation, affirmation de la place des partenaires sociaux et incitation à une gestion paritaire *via* des fonds d'assurance formation.

La loi concerne aussi les agents publics de l'État et des collectivités territoriales dont la situation est abordée au titre VII de la loi (articles 41 à 45). Les employeurs publics doivent promouvoir la même politique que celle des employeurs privés mais en tenant compte du caractère spécifique de la fonction

---

(1) Pour une synthèse historique de la place et du rôle de la formation continue dans la fonction publique entre 1945 et 1994, consulter le premier chapitre de G. Jouvenel et B. Masingue, Les Évaluations d'une action de formation dans les services publics, *Les Éditions d'organisation*, coll. « Service public », Paris, 1994

(2) Peut-être trop d'ailleurs, jugent certains, dans la mesure où la logique de formation des agents s'est à la fois calquée sur ce moule tout en continuant de s'inspirer de principes et de modes opératoires antérieurs qui lui étaient spécifiques : ainsi par exemple la promotion sociale et les concours.

- Un système de formation continue structuré et productif -

publique, un décret en Conseil d'État devant fixer les « conditions dans lesquelles les actions de formation et de perfectionnement intéressant les agents de l'État seront définies, animées et coordonnées ».

L'article 42 ouvre aux fonctionnaires de l'État le droit de participer à des stages de formation continue, soit comme stagiaires, soit comme éducateurs, à l'initiative de l'administration ou sur leur demande. L'article 44 crée les instituts régionaux d'administration et leur confie, outre le recrutement et la formation de certains corps de catégorie A ou A', la mission de concourir à la formation professionnelle continue des fonctionnaires et agents de l'État. Des décrets en Conseil d'État fixent les modalités particulières de formation continue des agents non titulaires de l'État. Des décrets précisent également les conditions dans lesquelles les agents des collectivités locales et des établissements publics locaux peuvent bénéficier des dispositions du titre VII.

Aussi, en plus des formations de préparation aux concours et aux examens, les administrations proposent-elles des stages sous forme de catalogues. Par conséquent, les services de formation commencent à se créer et à se structurer. Les fonctionnels de la formation ont alors surtout des responsabilités administratives : diffusion de l'offre de formation, interface avec les organismes de formation, gestion des budgets et des effectifs en stage.

## **1.2. Les années quatre-vingt : structuration du cadre réglementaire et première affirmation du rôle de la formation continue dans l'efficacité des services**

Dans le secteur privé, la formation professionnelle est affectée assez profondément par la conjoncture économique. La formation se centre davantage sur sa finalité économique et les entreprises la considèrent de plus en plus comme un investissement stratégique. De leur côté, les politiques publiques réorientent les financements de la promotion sociale vers les formations pour demandeurs d'emploi, notamment pour les jeunes. L'accès à l'emploi prime sur la « seconde chance »<sup>1</sup>.

---

*(1) Afin de tenir compte des évolutions technologiques, économiques et sociales, plusieurs lois (loi Rigout-1984, loi Laignel-1990, loi Aubry-1991) aménagent la loi Delors en élargissant son champ aux très petites entreprises, en renforçant les mécanismes de financement, en donnant une part plus importante à la négociation sociale (obligation de la négociation de branche, création des « engagements de développement de la formation » entre l'État et les entreprises), en cherchant à*

- Première partie -

Dans la fonction publique le dispositif législatif et réglementaire permet de préciser les droits et devoirs des agents vis-à-vis de la formation continue.

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<sup>1</sup> reconnaît pour ces derniers à la fois un droit à la formation permanente et la possibilité d'actions de formation obligatoires<sup>2</sup>. L'article 21 précise par ailleurs que, parmi les différents types de congés auxquels les fonctionnaires ont droit, des congés de formation professionnelle leur sont ouverts.

Ce cadre général est précisé, pour les fonctionnaires de l'État, dans le **décret du 14 juin 1985** (voir l'encadré *infra* pour le cadre réglementaire relatif à la fonction publique hospitalière). Celui-ci fixe les objectifs assignés à la formation continue, décline la formation en trois grands types d'actions et définit l'organisation de la politique de formation professionnelle et personnelle.

- Les **objectifs** de la formation professionnelle sont de permettre aux intéressés d'exercer les fonctions qui leur sont confiées dans les meilleures conditions d'efficacité, en vue de la satisfaction des besoins des usagers, 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.

---

*améliorer l'offre de formation et en favorisant l'individualisation du parcours de formation (droit au bilan de compétences, formation hors du temps de travail par le co-investissement).*

*(1) Cette loi concerne à la fois les agents de l'État et ceux des collectivités territoriales.*

*(2) Cf. article 22 : « Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires. Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers ».*

- Un système de formation continue structuré et productif -

- Les **trois types d'actions de formation professionnelle** prévus<sup>1</sup> sont les suivants :

- *Les actions organisées par ou à l'initiative de l'administration*<sup>2</sup>.

Ces actions doivent permettre de se préparer à un emploi avant titularisation (formation initiale), 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 de formation continue prennent notamment la forme de cours par correspondance, de cours organisés en dehors du temps de service, de cours donnés en tout ou partie sur le temps de service. Les fonctionnaires peuvent dans ce dernier cas bénéficier de décharges de service.

- *Les actions choisies par les fonctionnaires en vue de leur formation personnelle*

Les fonctionnaires peuvent ici demander une *mise en disponibilité* pour effectuer des études présentant un intérêt général ou un *congé de formation professionnelle* pour parfaire leur formation personnelle<sup>3</sup>.

---

(1) Dans son article premier, le décret a déjà précisé que la formation professionnelle des fonctionnaires peut comprendre des actions d'adaptation en vue de faciliter l'accès à un premier emploi (formation initiale) ou à un nouvel emploi et le maintien de la qualification acquise ; des actions de préparation aux concours ; des actions de promotion permettant l'acquisition d'une qualification plus élevée ; des actions de prévention pour faire face à l'évolution des méthodes et des techniques ; des actions de conversion permettant d'accéder à des emplois exigeant une qualification nouvelle ou à des activités professionnelles différentes ; des actions d'acquisition ou de perfectionnement.

(2) Les fonctionnaires qui suivent ou dispensent une formation de ce type à l'initiative de l'administration sont maintenus en position d'activité ou sont placés en détachement.

(3) Soumis à une condition de trois ans de services effectifs, ce congé est d'une durée de trois ans maximum sur la durée de la carrière ; les bénéficiaires perçoivent 85 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence détenus au moment de leur départ.

- Première partie -

- ***L'organisation de la politique de formation professionnelle*** est définie par le titre IV du décret. 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, sont établis dans chaque ministère. Ces documents sont soumis pour avis au comité technique paritaire ministériel, puis transmis à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique qui établit pour le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) un rapport et dresse un bilan des actions menées. Le CSFPE examine ce rapport et émet un avis sur la politique de formation professionnelle conformément au décret du 28 mai 1982. *L'article 29 du décret prévoit enfin 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*

#### **Le cadre réglementaire relatif à la fonction publique hospitalière**

Pour la fonction publique hospitalière, la formation professionnelle des agents titulaires et non titulaires est réglementée par le décret du 5 avril 1990.

Le décret distingue d'une part les actions figurant dans le plan de l'établissement et d'autre part celles qui sont choisies par les agents en vue de leur formation professionnelle.

En ce qui concerne les actions figurant dans le plan de formation, le décret distingue :

- les actions de préparation aux concours et examens permettant l'accès à un grade supérieur ou à un corps différent, ou encore l'entrée dans une école préparatoire à un emploi de la fonction publique hospitalière (formation de type A) ;
- les études promotionnelles débouchant sur l'accès au diplôme ou à certains certificats du secteur sanitaire et social (formation de type B) ;
- les actions d'adaptation visant à faciliter soit la titularisation soit l'accès à un nouvel emploi, ou encore à maintenir la qualification dans un emploi (formation de type C) ;
- les actions de conversion permettant à l'accès à des emplois exigeant une qualification nouvelle ou à des activités professionnelles différentes (formation de type D).

- Un système de formation continue structuré et productif -

Les agents peuvent, après avoir été consultés, être tenus de suivre certaines des actions de formation de type C. Par ailleurs, il faut noter l'importance de cette nomenclature, dans la mesure où la répartition entre les différents types de formation résulte d'un processus de concertation et d'élaboration du plan de formation.

Les actions « choisies par les agents en vue de leur formation professionnelle » se répartissent pour leur part entre « mise en disponibilité pour effectuer des études ou des recherches présentant un caractère d'intérêt général » et « congés de formation professionnelle ».

Les administrations sortent progressivement de la pure logique individuelle : la formation continue se voit peu à peu attribuer des objectifs institutionnels et opérationnels au profit des services, d'abord dans le domaine informatique, puis dans le cadre de démarches visant à faire évoluer la culture, les modes de gestion, les relations hiérarchiques et les méthodes de travail. *La formation continue n'est plus seulement un outil de qualification des agents : elle devient un instrument d'amélioration du fonctionnement des services.*

Le décret de 1985 a deux effets directs : d'une part, une très forte augmentation du volume des formations, d'autre part, un développement des services de formation d'abord pour répondre aux demandes de formation d'origines diverses et ensuite pour répondre à l'obligation pour chaque ministère d'établir des documents d'orientation au moins tous les trois ans et d'arrêter un programme de formation annuel. Cela dit, les plans de formation restent encore le plus souvent de simples compilations de demandes individuelles de stages ou d'offres de services et non le résultat d'une véritable analyse des besoins, même si les formations de responsables de formation se multiplient<sup>1</sup>.

---

(1) Cf. G. Jouvenel et B. Masingue, op. cit.

- Première partie -

### **1.3. Les années quatre-vingt-dix : accords-cadres et formation continue en appui de la modernisation et du changement**

Si la loi de 1971 pose les principes du droit à la formation des agents de l'État, réaffirmés clairement dans la loi du 13 juillet 1983 et dans le décret du 14 juin 1985, il faut en fait attendre la circulaire du 23 février 1989 et les premiers accords-cadres pour que ce droit s'incarne en un ensemble cohérent de réglementations et d'obligations pour l'État.

#### **La circulaire sur le renouveau du service public**

Cette période s'ouvre en fait en 1989, avec la parution le 23 février de la circulaire du Premier ministre Michel Rocard relative au renouveau du service public. Celle-ci met en avant quatre grands axes de réforme : rénovation de la politique de relations au travail, développement des responsabilités (*via* notamment les projets de service et le développement des centres de responsabilité), devoir d'évaluation des politiques publiques et amélioration de la politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Le premier axe doit s'appuyer en particulier sur une revalorisation de la fonction de gestion du personnel dans les administrations, la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des carrières, et sur le développement de la formation continue. On retiendra notamment « *la détermination dans chaque collectivité publique des priorités et des objectifs de la formation continue à partir d'une réflexion sur l'évolution des missions et des métiers, et de l'analyse des besoins exprimés par les agents* », « *la prise en compte dans la gestion des affectations et des promotions des formations suivies* », et « *l'introduction progressive de l'obligation pour l'accès aux postes d'encadrement d'avoir suivi au préalable des formations appropriées, organisées à cette fin* ».

Cette circulaire, qui a à la fois impulsé et donné sens et cohérence au foisonnement d'initiatives locales, est suivie en juin de la même année par le premier accord-cadre interministériel sur la formation continue. Il sera suivi de deux autres accords-cadres, signés en juillet 1992 et février 1996.

## Les accords-cadres interministériels

Les principaux objectifs et mesures concrètes de ces accords-cadres successifs peuvent être décrits succinctement.

- ***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. Il le restera dans les deux autres et fait l'objet d'un suivi dans les statistiques fournies par la DGAFP<sup>1</sup>.
- ***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 (FIF) qui doit être versée au dossier de l'agent.
- ***Des objectifs quantitatifs, en progression sur les trois accords-cadres.*** Pour de nombreux observateurs, l'accord-cadre de 1989 visait à aligner progressivement les dépenses de l'État en matière de formation continue sur les montants observés dans le secteur privé. Ainsi, dans l'accord de 1989, l'objectif était que chaque agent bénéficie d'au moins trois jours de formations sur la durée de l'accord, et qu'en 1992 chaque ministère consacre au moins 2 % de sa masse salariale à la formation continue. Dans l'accord de 1992, on passe à un objectif de trois jours de formation pour chaque agent sur la durée de l'accord (1992-1995), porté à quatre pour les agents de catégories C et D, et un minimum de 3,2 % de la masse salariale qui doit être atteint en 1994. Enfin, dans l'accord de 1996, les objectifs sont d'au moins cinq jours de formation pour les catégories A et B et six 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 plancher a été fixé pour le financement du congé de formation par les accords de 1989 et de 1992 : respectivement 0,1 puis 0,15 % de la masse salariale de chaque ministère. Il a été porté par le dernier accord à 0,20 % de la masse salariale des services, considérés dans leur ensemble.

Les accords-cadres ont été déclinés dans chaque ministère en accords ministériels et en plans de formation, et ont été prolongés dans certains

---

(1) Celles-ci distinguent en effet les agents selon la catégorie et le sexe.

- Première partie -

ministères par des accords au-delà de la période couverte par le dernier accord-cadre (1996-1998). Il est à noter que les trois ministères les plus importants en termes de nombre d'agents n'ont pas signé d'accord après 1998 (Éducation nationale, Économie, Finances et Industrie, Intérieur).

Par ailleurs, dès l'accord-cadre de 1992, l'accent a été mis sur l'intérêt d'actions de formation interministérielles. L'accord de 1996 a instauré un bilan sur ce point.

### **De nouveaux droits à la formation continue pour les agents de l'État**

- **Le congé de restructuration<sup>1</sup>.** Institué par le décret du 19 mars 1993, il permet aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics administratifs (EPA) qui exercent dans des services qui font face à une restructuration de bénéficier d'un congé de formation d'une durée maximale de douze mois pour accéder à un autre corps, cadre d'emploi ou emploi de l'une des trois fonctions publiques ou à une autre profession des secteurs public ou privé<sup>2</sup>.
- **Le congé de formation-mobilité.** Institué par le décret n° 97-1043 du 13 novembre 1997, il a pour objectif de permettre à des 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 préalablement à leur entrée dans le corps de fonctionnaires correspondant. Ce congé est accordé pour une durée maximale de six mois pendant laquelle le fonctionnaire demeure en position d'activité dans son corps d'origine. Il perçoit le traitement et les indemnités qu'il percevait à la date de mise en congé. Le fonctionnaire peut dans ce cadre bénéficier d'un bilan professionnel. À ce jour, aucun arrêté ministériel n'a été pris pour l'application de ce texte qui demeure une opportunité théorique.
- **Le bilan professionnel (arrêté du 7 janvier 1997).** Les fonctionnaires qui ont accompli dix ans de services effectifs peuvent bénéficier d'un bilan

---

(1) Le nombre de bénéficiaires de ce type de congé est très faible : une cinquantaine par an environ.

(2) Pendant la durée du congé, l'agent perçoit une indemnité mensuelle forfaitaire égale au traitement brut et à l'indemnité de résidence qu'il percevait au moment de sa mise en congé, dans la limite de l'indice brut 650. Il peut demander à bénéficier d'un bilan professionnel.

- Un système de formation continue structuré et productif -

professionnel afin d'effectuer une mobilité géographique ou fonctionnelle. Ce bilan est également ouvert dans le cadre du congé de restructuration et du congé de formation-mobilité. Le bilan a pour objet de « *permettre aux agents d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation* ». Durant la durée du bilan professionnel, qui ne peut excéder trois jours, l'agent bénéficie du maintien de son traitement et des indemnités qu'il percevait. Une convention est conclue entre l'administration, l'agent et l'organisme qui réalise le bilan. Elle précise que l'employeur prend en charge le coût du bilan, que le bénéficiaire s'engage à fournir toutes les informations utiles à sa mise en œuvre et que l'organisme respecte la confidentialité de ces informations. Les résultats ne peuvent être communiqués à l'administration qu'avec l'accord de l'agent. Selon les remontées d'informations auprès de la DGAFP, 251 agents ont bénéficié d'un bilan professionnel en 2000.

### **Une organisation de la formation continue qui s'est professionnalisée**

L'obligation qui est faite aux ministères d'élaborer des plans pluriannuels de formation aussi bien à l'échelon central, régional que local et la nécessité d'assurer un suivi des objectifs quantitatifs contenus dans les accords-cadres interministériels et ministériels accélèrent la structuration de la formation continue et la professionnalisation de ses acteurs, au-delà des seules formations de formateurs. C'est ainsi que des actions de formation sont élaborées à l'intention des responsables de formation ou des correspondants locaux de formation, que des outils d'aide à la conception des cahiers des charges se développent.

## **2. Des acteurs nombreux et identifiés**

Il est quasiment impossible de présenter un schéma de fonctionnement de la formation continue qui soit valable pour tous les ministères et pour la fonction publique hospitalière. Il a été jugé préférable de s'en tenir à une présentation des différents acteurs qui interviennent dans le champ de la formation continue à un titre ou à un autre et d'exposer leurs rôles et leurs motivations. L'ordre dans lequel ils sont présentés, partant des bénéficiaires des formations, remonte progressivement la ligne hiérarchique opérationnelle tout en mettant en évidence, dans une logique triangulaire, la place des « formateurs » et des fonctionnels. Les catégories d'acteurs présentées en dernier auraient aussi bien

- Première partie -

pu l'être beaucoup plus tôt : cela ne signifie nullement qu'ils n'interviennent que plus tardivement dans le processus ou de façon plus extérieure<sup>1</sup>.

## 2.1. Les agents

Ce sont les acteurs les plus nombreux. L'étude sur le rôle de la formation continue dans la vie professionnelle des agents (étude 1), menée par l'Ifop, indique qu'ils sont le plus souvent à l'initiative des formations qu'ils suivent et qu'ils sont pour la plupart satisfaits des formations reçues même s'ils ne savent pas s'ils y trouveront une reconnaissance sociale. La formation de perfectionnement et d'adaptation, dispensée sous forme de stages, représente pour les agents l'archétype de la formation continue telle qu'ils la vivent, avant les actions de préparation aux concours. L'étude montre par ailleurs que les agents recherchent dans la formation continue avant tout un « moyen de maintenir ou d'accroître son efficacité dans son poste » (réponse retenue par 85 % des agents interrogés dans les quatre administrations), loin devant une « possibilité de développement personnel » (48 % en moyenne<sup>2</sup>), et encore plus loin devant un « moyen d'augmenter ses chances de promotion » (31 % en moyenne<sup>3</sup>).

## 2.2. L'encadrement direct

Les personnels d'encadrement jouent souvent un rôle majeur : ainsi, dans plusieurs établissements hospitaliers (*cf.* synthèse de l'étude du laboratoire Larequoi en annexe), ils constituent la pièce maîtresse du dispositif. Par leur proximité avec les agents, ils sont les seuls à même de connaître leurs besoins, qui ne correspondent pas toujours avec leurs demandes, et de constater concrètement les effets des formations reçues.

À l'occasion des entretiens annuels d'évaluation et/ou de formation (dont la pratique n'est pas encore généralisée, *cf.* deuxième partie), ils devraient être en mesure de procéder à une analyse approfondie des besoins de formation et

---

(1) Pour une analyse fine du fonctionnement de la formation continue au sein des services de la Police nationale, de l'Administration pénitentiaire, des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, le lecteur se reportera à l'étude sur l'élaboration des plans de formation (étude 2, menée par OBEA). De même, pour le cas de la fonction publique hospitalière, il se reportera à l'étude 4 menée par le laboratoire Larequoi.

(2) Mais 54 % à l'Éducation nationale et seulement 35 % aux Douanes.

(3) Mais 39 % à l'Éducation nationale et seulement 23 % au ministère de l'Équipement.

- Un système de formation continue structuré et productif -

d'évaluer tant l'acquisition des compétences que leur mise en œuvre effective dans le travail quotidien.

S'ils recensent les besoins individuels, les personnels d'encadrement ont également pour tâche de faire émerger ou de construire des projets de formation susceptibles de répondre à des besoins collectifs à l'échelle du service dont ils assurent la responsabilité.

C'est sans doute au niveau de l'encadrement direct que les marges de progression sont les plus importantes et c'est largement de ce niveau que dépend une utilisation pertinente et efficace de la formation continue (*cf.* deuxième et troisième parties).

### **2.3. Les formateurs et prestataires de formation**

Depuis les grands opérateurs, les prestataires externes jusqu'aux formateurs internes à temps plein ou occasionnels, les différents types de formateurs constituent un ensemble multiforme d'acteurs de tailles et de statuts très divers.

La plupart des formateurs, à côté des professionnels des centres, sont de fait les experts des services eux-mêmes, voire les cadres habituels de ces services, constat dont on peut se féliciter car il est notoire que l'une des meilleures façons de se former est d'être soi-même formateur pour les autres. Constat qui souligne là une proximité intéressante avec le milieu professionnel mais dont on peut aussi craindre qu'il n'infère pas assez les changements nécessaires et les innovations pédagogiques attendues en maintenant les structures dans des formes de relative consanguinité.

On note que, dans le secteur public, la part des prestataires extérieurs est relativement réduite<sup>1</sup>, sauf pour ce qui concerne l'informatique et, dans une certaine mesure, le management. Phénomène probablement culturel, le peu d'appels à des cabinets extérieurs – sauf à certains moments, comme pour le lancement de démarches totalement nouvelles portées d'abord par l'entreprise, telle la démarche qualité – s'explique par la spécificité de métiers qu'on ne

---

*(1) Par exemple, au ministère de l'Agriculture, sur plus de quarante-cinq mille jours de formation réalisés annuellement au ministère de l'Agriculture et de la Pêche, la moitié est assurée par des formateurs internes. Cette proportion monte à 70 % pour les actions pilotées par la DGA (source : note du bureau FORMCO pour l'année 2000). De même, au ministère de l'Éducation nationale, plus de 80 % des formations sont dispensées par les pairs (source : rapport IGF sur les aspects financiers, cf. synthèse en annexe).*

- Première partie -

trouve que dans le secteur public, par la richesse des ressources internes, mais aussi par le souci de serrer les budgets et par la lourdeur des procédures de marchés.

À titre d'illustration, on citera, parmi les opérateurs publics, concepteurs et fournisseurs de formations continues, des organismes à vocation très large comme le Centre national d'enseignement à distance (CNED), spécialisé dans les préparations aux concours, ou des organismes dont l'intervention est plus ciblée sur certains publics, comme le nouvel Institut de gestion publique et de développement économique (IGPDE) du ministère de l'Économie et des Finances.

La plupart sont au service d'une seule administration, tel l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) pour le ministère de l'Emploi. Parfois établissement public autonome ou simple entité sans personnalité juridique rattachée à un service (cas du centre de Poitiers pour l'Éducation nationale, à la fois opérateur et Sous-direction de la formation des personnels), leur champ d'intervention et leurs compétences sont très disparates, certains disposant de capacités d'ingénierie et étant implantés régionalement, comme les centres de formation de l'Équipement ou les centres académiques de formation à l'administration (CAFA) de l'Éducation nationale, d'autres œuvrant à la marge de leurs missions principales de formation initiale, telles les grandes écoles de service public, dont la relation en réseau a été récemment encouragée par la DGAFP, et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA).

#### **2.4. Les directions opérationnelles des différents services et ministères**

Dans une entreprise, la ligne opérationnelle porte les choix stratégiques afin de les transformer en production ou en service. Dans la fonction publique, qu'elles soient en administration centrale ou en administration déconcentrée, les directions opérationnelles ont de même pour mission d'assurer le fonctionnement et l'évolution de leurs services.

Ces « lignes opérationnelles » reçoivent leurs consignes du niveau politique évoqué *infra*, et ce sont elles, du fait de leur positionnement hiérarchique, qui ont aussi la responsabilité de porter les choix faits en matière de politique de formation continue et de les mettre en œuvre concrètement, en les adaptant à leur contexte respectif. Pourtant, cette action est en réalité souvent plus limitée que ce que l'on pourrait penser du fait de la diversité, de la complexité et du

- Un système de formation continue structuré et productif -

positionnement des structures fonctionnelles, non seulement de celles qui leur sont directement rattachées, mais aussi de celles relevant des niveaux centraux.

Si, dans le secteur privé, les directions opérationnelles montrent aujourd'hui de plus en plus d'autonomie et de responsabilité en matière de ressources humaines par rapport aux services fonctionnels, ce qui leur permet d'être à la fois plus réactives et plus adaptées en matière de formation continue, cela ne paraît pas être le cas dans la fonction publique. Le niveau « politique » semble vouloir garder la main sur les aspects sociaux et de gestion des ressources humaines de façon encore très forte et très centralisée, en imposant l'usage de méthodes et de moyens plutôt qu'en contrôlant les résultats.

Cela dit, depuis vingt ans, le ministère de l'Équipement a explicitement assigné à ses services déconcentrés, en liaison étroite avec la Direction du personnel, des services et de la modernisation (DPSM), un rôle privilégié dans le management de la formation continue. Le ministère de l'Intérieur, de son côté, a recours aux préfets, lesquels disposent pour certains d'entre eux de responsables désignés : les délégués interdépartementaux à la formation (DIF)<sup>1</sup>.

Enfin, certains directeurs d'Administration centrale (comme à l'Équipement ou à l'Éducation nationale) ont joué des rôles de premier plan, en utilisant avec continuité et ténacité la formation continue comme un levier, un élément moteur de leur action ; ce n'est pas le cas de tous et l'on est plus accoutumé en fait à voir évoluer comme acteurs principaux de la formation les responsables directs des services de formation.

## **2.5. Les services fonctionnels de la formation continue**

Leur poids est très important bien que leur articulation tant avec les directions opérationnelles (*cf. supra*) qu'avec les échelons politiques ne semble pas toujours des plus judicieuses (positionnement, professionnalisme, légitimité, pertinence de l'action). Leur place dans l'organigramme, leur organisation, leurs responsabilités sont évidemment variables selon la taille et la spécificité des administrations, et leur structuration a été très progressive (*cf. encadré p. 46* :

---

(1) Au nombre de douze actuellement, ils ont pour mission de promouvoir la formation des personnels des préfectures, d'organiser des formations à la demande des préfectures et des formations déconcentrées à la demande du ministère, et d'animer le réseau des animateurs de formation dans leur zone. Depuis 1992, ils doivent également organiser des formations interministérielles. Cf. étude 3 menée par IDRH pour des informations détaillées de leur rôle dans le dispositif de formations interministérielles.

- Première partie -

« L'exemple de la structuration du dispositif de formation de l'administration pénitentiaire »).

### *Au niveau central*

Depuis quelques années, la tendance est de confier à une Direction de l'administration centrale la mission de fixer les orientations en termes de modernisation, de ressources humaines et donc de formation. C'est le cas très clairement, par exemple, des ministères de la Culture, de la Défense ou de l'Équipement.

La distribution des rôles est plus compliquée dans les ministères qui fédèrent des ensembles hétérogènes, des directions qui fonctionnent encore beaucoup selon une logique verticale, en « tuyaux d'orgue ». C'est typiquement le cas du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, où une direction (un secrétariat général, à certaines périodes) exerce une délicate mission de coordination des volets ressources humaines des grandes directions techniques. Au ministère de l'Intérieur, la Direction générale de la police nationale (DGPN) s'est dotée d'une Direction de la formation, alors que la Direction de l'administration générale (DGA), de son côté, est responsable, avec une Sous-direction de la formation et du recrutement, de la formation continue des personnels de préfecture et des personnels d'administration centrale relevant de la DGA. Au ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, une direction (actuelle Direction du personnel administratif, technique et d'encadrement), avec une Sous-direction de la formation des personnels, a en charge les personnels administratifs, techniques et d'encadrement, alors que la formation continue des personnels enseignants relève formellement de deux, voire de trois directions : la Direction de l'enseignement scolaire (DESCO), dotée d'un Bureau de la formation continue des enseignants, la Direction de l'enseignement supérieur, tutrice des IUFM, et la Direction des personnels enseignants (DPE) avec sa Sous-direction de la gestion prévisionnelle.

En ce qui concerne la fonction publique hospitalière, la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la Santé (DHOS) est l'acteur principal au niveau central. Celle-ci a notamment en charge la gestion des personnels hospitaliers et a pour mission d'assurer l'articulation entre les priorités nationales en matière de formation continue et les décisions locales. Ainsi, les dispositifs réglementaires émanant de la DHOS, et plus particulièrement de la Sous-direction des professions paramédicales et des personnels hospitaliers (Sous-direction P), encadrent les pratiques des établissements en matière de formation continue tout en laissant à ceux-ci une

- Un système de formation continue structuré et productif -

autonomie et des marges de manœuvre importantes. En effet, la Sous-direction P de la DHOS a tout d'abord un rôle « normatif » de conception de réglementation statutaire, y compris pour les autres fonctions publiques. Elle a ensuite un rôle de correspondant de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH, *cf.* encadré) avec qui elle coopère étroitement en matière de politique nationale de formation continue. Elle a enfin un rôle d'orientation et de définition des priorités en matière de formation continue en liaison avec les politiques publiques de santé et d'action sociale.

L'ANFH, association de type paritaire et décentralisée créée au milieu des années soixante-dix, est constituée d'une entité centrale et de délégations régionales. Elle a un rôle de collecte et de mutualisation des fonds, et un rôle de soutien auprès des établissements adhérents pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de formation. La décentralisation prend la forme de délégations régionales très autonomes et qui jouent un rôle primordial dans le dispositif, même si l'ANFH organise également des actions nationales. L'adhésion à l'ANFH n'est pas obligatoire. Le poids de cette association est toutefois considérable. Elle comptait 2 176 établissements adhérents fin 2001 (soit 85,8 % des établissements susceptibles d'adhérer) représentant 619 014 agents (86,35 % du total). En raison de son poids, elle joue le rôle d'interlocuteur des pouvoirs publics sur les sujets de formation. *Pour en savoir plus, consulter l'étude 4 sur la fonction publique hospitalière.*

- Première partie -

### ***Au niveau régional déconcentré***

En règle générale, le niveau régional démultiplie les orientations nationales aux échelons locaux, assure une remontée d'informations pour les services centraux et contribue à la mise en réseau et à la professionnalisation des acteurs locaux de la formation continue. Il faudrait de fait de trop longs développements pour exposer les organisations déconcentrées des ministères, souvent fluctuantes à l'image des administrations centrales. Selon leur histoire, leur taille, leurs moyens, les acteurs régionaux de la formation ont un rôle de plus ou moins grande importance<sup>1</sup>.

Par exemple, pour l'Éducation nationale, dont l'histoire en cette matière fut très mouvementée, l'échelon académique a toujours été très important avec, selon les époques et les sites, des responsables et des services de formation dédiés aux personnels administratifs (CAFA), des entités se consacrant aux personnels enseignants (ex-missions académiques à la formation des personnels de l'Éducation nationale), des services mixtes (services de formation), rattachés selon les cas et les lieux à des Directions des ressources humaines (instituées depuis 1994, avec des fortunes diverses) ou confiés aux IUFM (1998-2001).

En ce qui concerne la fonction publique hospitalière, la garantie de réalisation sur le terrain des grands objectifs de santé publique appartient aux services déconcentrés du ministère (Directions régionales et Directions départementales des affaires sanitaires et sociales) et aux Agences régionales de l'hospitalisation (ARH)<sup>2</sup>. Pour ce qui a trait plus spécifiquement à la formation, et dans le cas des établissements adhérents à l'ANFH, il faut rappeler le rôle important joué par les délégations régionales de l'association. En effet, celles-ci définissent des plans régionaux d'action de formation (« PRAF ») pluriannuels (trois ans) et organisent des journées de réflexion, dans le respect de l'autonomie des

---

(1) Pour l'Administration pénitentiaire, la Police nationale et les ministères de l'Équipement et de l'Agriculture, on pourra se reporter à l'étude 2 menée par OBEA. Cette étude conclut en particulier que si l'échelon régional est toujours important, le rôle et le poids de cet échelon ne sont pas toujours identiques : autonomie réelle et animation du côté du ministère de l'Agriculture, centralisation forte du côté de la Police, et situation intermédiaire pour l'Administration pénitentiaire.

(2) Les ARH sont des groupements d'intérêt public associant l'État et l'Assurance maladie. Elles ont été créées en 1996 et sont opérationnelles depuis 1997. Elles sont chargées de mettre en œuvre au niveau régional la politique hospitalière définie par le gouvernement, d'analyser et de coordonner l'activité des établissements de santé publics et privés, et de déterminer leurs ressources. Les ARH concluent avec les établissements des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

établissements. Par ailleurs, les plans de formation de chaque établissement adhérent doivent être validés par la délégation régionale, même si cette procédure de validation reste souple<sup>1</sup>.

### ***Au niveau local***

Au niveau local, les « correspondants locaux de formation » ou « responsables locaux de formation », selon des intitulés qui varient, sont plus ou moins équipés, plus ou moins autonomes, plus ou moins professionnalisés selon la taille des services auxquels ils appartiennent et le degré de déconcentration de la gestion de leur administration d'appartenance<sup>2</sup>. *Dans l'immense majorité des cas, pour ces responsables locaux, la formation continue est une fonction annexe et il n'est même pas rare que cette charge ne soit pas choisie mais imposée.* Le rôle de ces « fonctionnels locaux » de la formation est généralement de recueillir les demandes de formation et d'élaborer le plan local de formation lorsqu'il est prévu qu'il en existe, de préparer le travail des commissions paritaires en charge de discuter les orientations de la politique locale de formation et de diffuser les possibilités de formation dans les services.

Au sein de la fonction publique hospitalière, les « fonctionnels » de la formation sont également plus ou moins nombreux et situés à des niveaux plus ou moins élevés dans la hiérarchie selon la taille de l'établissement (directeur de l'établissement, directeur des ressources humaines, responsable formation, personnel administratif...)<sup>3</sup>.

---

(1) *Dans les années quatre-vingt, quelques refus dans un langage coercitif avaient valu des reproches à l'ANFH. Aujourd'hui, si le degré de liberté laissé aux établissements varie encore d'une région à l'autre, la tendance est clairement au respect de l'autonomie des adhérents. Dans certaines régions, les plans ne sont plus examinés pour approbation par les délégations régionales, dans d'autres, des mécanismes sont mis en place pour que la procédure ne pose pas de problème : par défaut, le plan est présumé acquis, lorsqu'une formation particulière pose un problème, le reste du plan n'est pas bloqué, etc.*

(2) *En 1999, le ministre de l'Éducation nationale avait demandé à ce que chaque chef d'établissement (7 500) fasse connaître au ministère, via le recteur, le nom d'un correspondant, afin de constituer le réseau de relations et de ressources humaines qu'il souhaitait faire vivre.*

(3) *Par exemple, dans le CHU étudié dans le cadre de l'étude du laboratoire Larequoi (2 496 lits), le département de la Formation permanente est composé de quatre personnes : une conseillère pédagogique (infirmière puis enseignante à l'Institut de*

***L'exemple de la structuration du dispositif de formation  
de l'Administration pénitentiaire***

*En 1975, une étude conduit à l'instauration d'un dispositif déconcentré de formation conçu pour le personnel de surveillance. Sont mis en place des groupements d'établissements pénitentiaires (sur le modèle des GRETA) reposant sur un établissement pénitentiaire d'appui qui assure l'organisation matérielle des actions de formation. La formation est à l'époque centrée sur le personnel de surveillance, chaque établissement d'appui étant doté depuis 1978 d'un formateur du personnel de surveillance. Peu à peu, le dispositif s'ouvre en faisant appel à d'autres intervenants du milieu professionnel.*

*En 1979 sont désignés des délégués régionaux à la formation, l'organisation du dispositif est repensée, les rôles sont définis, des moyens logistiques et des instances sont dédiés à la formation autour des Directions régionales des services pénitentiaires. La formation concerne maintenant l'ensemble des personnels pénitentiaires.*

*À partir des années quatre-vingt-dix, la déconcentration de la formation continue s'opère au profit des Directions régionales des services pénitentiaires (DRSP), l'administration centrale définissant les axes de la politique de formation et les objectifs pédagogiques de la formation initiale et de la formation continue.*

*En 1992, un groupe de travail issu du Conseil national de formation des personnels pénitentiaires (qui disparaît après 1995) préconise un renforcement du dispositif de formation qui passe par : une définition actualisée de l'ensemble du dispositif de formation et notamment des instances déconcentrées ; la création d'un service de la formation des personnels dans chacune des régions pénitentiaires ; l'augmentation du nombre de centres interrégionaux de formation et, à terme, la mise en place de centres régionaux de formation ; la constitution d'une équipe pédagogique au sein de chacune des directions régionales.*

*Ce dispositif est formalisé par une note du directeur de l'Administration pénitentiaire en date du 25 octobre 1994. Cette note détermine les attributions*

---

*formation des cadres de santé, en charge des formations des soignants et des formations transversales), un cadre administratif (chargé des aspects financiers et des formations à l'attention des techniciens et des administratifs) et deux secrétaires. Dans un des centres hospitaliers étudiés, de taille plus réduite, les personnes en charge de la politique de formation sont le directeur de l'établissement, le directeur des ressources humaines et le responsable « formation » (à mi-temps). Dans l'hôpital local étudié (176 lits), c'est le directeur de l'établissement qui assure directement cette tâche avec l'aide d'un adjoint administratif responsable du personnel.*

- Un système de formation continue structuré et productif -

*respectives de l'administration centrale, du Conseil national de la formation des personnels pénitentiaires (qui disparaît néanmoins dans les faits à partir de 1995), de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), du niveau régional et local.*

*Depuis, le dispositif est stable, même si une Sous-direction de la formation continue a été créée en 2000 au sein de la Direction des enseignements de l'ENAP.*

*Source : Bilan de la mise en œuvre des orientations 1998/2000, bureau RH3, décembre 2001.*

## **2.6. La DGAFP**

Cet acteur a un rôle à la fois central et transversal difficile à tenir.

C'est un service du Premier ministre, traditionnellement mis à disposition du ministre de la Fonction publique, qui prépare les textes réglementaires relatifs à la formation continue s'appliquant à l'ensemble des administrations et qui a conduit les négociations avec les partenaires syndicaux aboutissant aux trois accords-cadres de 1989, 1992 et 1996.

Au moins une fois par an, la Commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale, émanation paritaire du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, examine les statistiques relatives à la formation continue pour l'ensemble de la fonction publique de l'État, débat à propos de ses orientations et de ses résultats par ministère et au niveau interministériel.

La DGAFP réunit par ailleurs régulièrement les directeurs chargés du personnel afin d'assurer une coordination interministérielle des politiques de gestion des ressources humaines et de diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine. La Sous-direction de la gestion des ressources humaines de la DGAFP assure la tutelle de l'École nationale d'administration (ENA) et des cinq IRA. Elle propose un catalogue interministériel annuel de vingt stages environ pour les cadres des administrations centrales et des services déconcentrés, et délègue des crédits pour la formation interministérielle déconcentrée (*cf.* troisième partie).

- Première partie -

Son autorité est lointaine, indirecte et relative, et ses moyens propres sont limités : un chef de bureau et deux cadres de catégorie A pour tout ce qui concerne la formation.

## **2.7. Les responsables politiques**

À de trop rares moments interviennent les « politiques » : surtout Premiers ministres, ministres de la Fonction publique et, plus épisodiquement, ministres. Ils développent des annonces et des morceaux de bravoure qui seront repris en écho plus ou moins fortement par les autres acteurs.

Selon les époques, les enjeux, l'intérêt marqué par tel ministre pour la gestion des ressources humaines, on peut observer une implication personnelle de sa part sur ce registre : par exemple, au ministère des Affaires étrangères pour seconder la réforme et la modernisation du ministère, ou au ministère de l'Intérieur pour renforcer la formation des policiers, ou bien encore au ministère de l'Éducation nationale pour accompagner la déconcentration de la gestion des personnels enseignants. Ce type d'impulsion et d'action peut perdurer en dépit des changements de gouvernement ou de majorité, mais souvent aussi il faiblit avec le départ du responsable ministériel.

## **2.8. Les syndicats**

Ils apparaissent à certains moments comme des acteurs très présents, très engagés et, à d'autres, il semble bien que leur rôle soit plus distant ou limité. Particulièrement concernés et impliqués au moment de la négociation des premiers accords-cadres, ils semblent depuis quelques années se contenter au plan interministériel de suivre les politiques et les actions engagées avec le souci principal du respect des engagements formels, et se mobilisent à l'évidence sur d'autres thèmes.

Au niveau local, la participation et l'implication, là encore, sont variables selon les administrations, les services, les établissements. L'intervention se limite souvent à la discussion, l'approbation en CTP (comité technique paritaire) du plan de formation et à des demandes ou réactions ponctuelles, liées à des cas particuliers.

## **2.9. Les usagers du service public**

Directement concernés par les effets de la formation reçue par les agents des services publics, ils ne jouent qu'un très petit rôle lorsqu'il s'agit d'apprécier, par de trop rares sondages, leur satisfaction après que des efforts ont été menés

- Un système de formation continue structuré et productif -

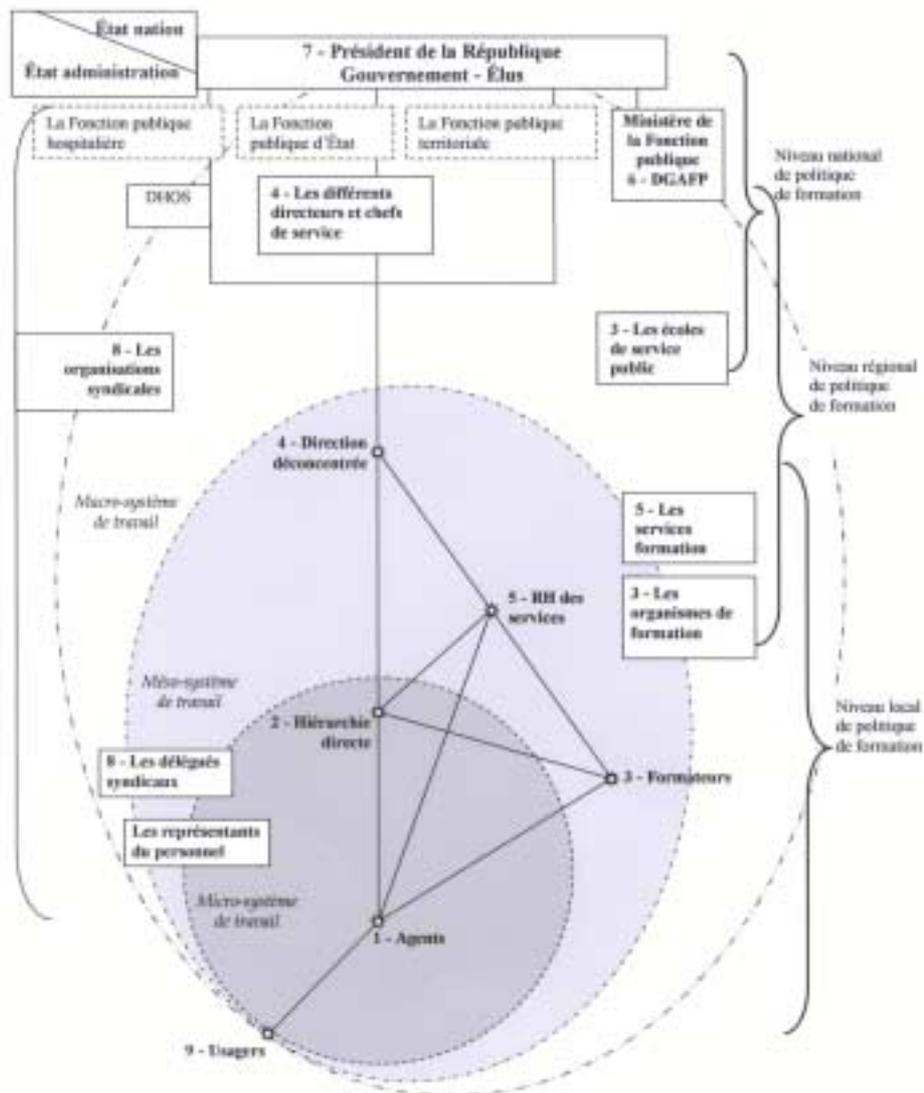
– dont la formation continue des personnels – pour améliorer le service rendu : ainsi les formations à l'accueil, très encouragées dans les années quatre-vingt-dix, avaient donné lieu notamment dans les préfectures et dans les rectorats à des enquêtes auprès des usagers. En dehors de ces rares exemples qui concernent essentiellement les services au contact du public, et tout spécialement aujourd'hui les établissements hospitaliers, l'instance n'a pas relevé de signe montrant que l'utilisateur, le citoyen, l'opinion sont consultés d'une manière ou d'une autre au sujet de la formation des agents publics.

Pour autant, les experts auditionnés par l'instance ont bien rappelé que les attentes de la société civile en termes de confiance (vis-à-vis des aliments, des hôpitaux, de la sécurité, etc.) étaient très fortes. Les réponses apportées à ces attentes ont la plupart du temps pris la forme d'une formalisation et d'une normalisation des procédures (type normes ISO). Mais cette façon d'aborder le problème a aujourd'hui atteint ses limites : l'excès des procédures peut contribuer à amoindrir la vigilance, être source d'erreurs, d'accidents et peut rendre impossible le traitement des cas hors normes. La question de la confiance exige donc aujourd'hui que l'utilisateur ou le client puisse faire confiance à la *compétence* des professionnels. Dans ces conditions, on peut pronostiquer une montée en puissance de la pression sociale sur les systèmes d'évaluation des compétences. Cette analyse confirme tant l'intérêt du sujet traité par l'instance que l'approche qu'elle a adoptée.

Pour terminer cette présentation, on trouvera ci-après un schéma récapitulatif qui, sans être représentatif à lui seul des multiples cas particuliers rencontrés, permet de se rendre compte, d'une façon générale, du positionnement respectif des différents acteurs et d'appréhender notamment la triple articulation entre « État nation » et « État administration », entre niveaux centraux et niveaux déconcentrés, et enfin entre personnels opérationnels et personnels fonctionnels. Les numéros figurant parfois à l'intérieur des cases, qui reprennent les numéros des paragraphes *supra*, doivent faciliter le cheminement à l'intérieur du schéma. Les lignes qui relient les différents acteurs répertoriés ne préjugent pas du type de relations que ces acteurs entretiennent entre eux.

- Première partie -

### Les acteurs de la politique de formation continue des agents de l'État



### **3. Une mobilisation importante de moyens**

#### **3.1. Des efforts budgétaires importants mais qui semblent avoir atteint un palier**

##### **3.1.1. Comparaison des réalisations avec les objectifs des accords-cadres**

Le tableau n° 3 (*cf. infra*), tiré du rapport de l'IGF<sup>1</sup>, présente l'effort de formation continue – y compris congés spécifiques – de la fonction publique d'État. Il met en regard les objectifs quantitatifs des accords-cadres (objectifs annuels de dépenses en pourcentage de la masse salariale et objectifs triennaux de nombre de jours de formation continue rapporté aux effectifs en fonction) avec les réalisations telles qu'elles ressortent des enquêtes de la DGAFP<sup>2</sup>.

L'effort financier de formation continue de la fonction publique, *prise dans son ensemble*, est conforme aux objectifs des accords-cadres jusqu'en 1997 (inclus). Plus précisément, 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, on note une stabilisation des dépenses, autour de 3,4 % de la masse salariale. Cette stabilisation de l'effort financier n'a pas permis d'atteindre l'objectif de 3,8 % fixé pour 1998, terme de la période triennale couverte par le dernier accord-cadre<sup>3</sup>.

Le nombre de jours de formation par agent est décroissant, en tendance, sur la totalité de la période sous revue. Cependant, avec la réserve que les difficultés

---

(1) Pour une discussion minutieuse de la méthodologie employée par la DGAFP et pour une lecture scrupuleuse des chiffres contenus dans ce tableau, se reporter au rapport IGF.

(2) On remarquera que les indicateurs produits par la DGAFP et présentés dans ce tableau distinguent systématiquement la formation continue des personnels de l'Éducation nationale et celle des personnels des autres ministères. Cela tient d'une part au poids considérable de ce ministère (plus de la moitié des agents de l'État) et d'autre part aux difficultés statistiques qui lui sont propres.

(3) D'une façon générale, au vu des chiffres présentés dans ce tableau, il semble que si le premier accord-cadre a sans doute joué son rôle d'impulsion, en revanche, sur l'ensemble de la période, l'évolution des dépenses effectives semble peu dépendante de l'évolution des objectifs.

- Première partie -

méthodologiques impose, les résultats en termes de jours de formation rapportés aux effectifs se situent à un niveau largement supérieur à l'objectif de trois jours (accord-cadre de 1992) puis de cinq jours de formation par agent (accord-cadre de 1996) répartis sur la totalité de la période triennale couverte par chaque accord. Les statistiques globales ne permettent toutefois pas de vérifier que tous les agents ont bénéficié d'une formation sur chaque période triennale.

- Un système de formation continue structuré et productif -

**Tableau 1 : Résultats globaux des actions de formation continue – y compris congés spécifiques – de la fonction publique d’État**

Les chiffres entre parenthèses donnent les objectifs et les résultats spécifiques à la catégorie C/D

Période	Dépenses de formation continue rapportées à la masse salariale				Nombre de jours de formation continue rapporté aux effectifs en fonction			
	Objectifs annuels	Résultats annuels			Objectifs triennaux (*)	Résultats annuels (**)		
		Hors EN	EN	ensemble		Hors EN	EN	ensemble
<b>Accord-cadre 1989</b>								
1989	1,2%	3,5%	3,1%	3,3%	3	3,0	3,5	3,2
1990	1,2%	3,9%	3,3%	3,6%		3,4	3,8	3,6
1991	1,2%	4,1%	3,6%	3,8%		3,7	4,2	4,0
1992	2,0%	4,0%	3,8%	3,9%		3,8	4,3	4,1
<b>Accord-cadre 1992</b>								
1993	Entre 2 et 3,2%	4,3%	3,3%	3,7%	3 (4)	4,1	3,7	3,9
1994	3,2%	4,5%	3,3%	3,7%		4,1	3,7	3,8
1995	3,2%	4,3%	3,0%	3,4%		3,8	3,6	3,6
<b>Accord-cadre 1996</b>								
1996	Entre 3,2 et 3,8%	4,6%	2,8%	3,4%	5 (6)	3,9 (3,1)	3,3 (1,7)	3,6 (2,7)
1997	Entre 3,2 et 3,8%	4,3%	2,8%	3,3%		3,8 (3,1)	3,3 (2,1)	3,5 (2,8)
1998	3,8%	4,3%	2,7%	3,3%		3,9 (3,2)	3 (1,9)	3,4 (2,9)
<b>Hors accord-cadre</b>								
1999	-	4,3%	2,8%	3,3%	-	3,8 (3,2)	3,1 (1,7)	3,4 (2,8)
2000	-	4,5%	2,9%	3,5%	-	3,9 (3,3)	3,2 (1,6)	3,5 (2,8)

Source : bilans DGAFP 1998, 1999, 2000 et tableau de synthèse ad hoc fourni par la DGAFP.

EN : Éducation nationale

Hors EN : tous ministères sauf Éducation nationale

Ensemble : tous ministères y compris Éducation nationale

En 1989 et 1990 : les résultats incluent la Poste et les Télécommunications

(\*) L'objectif est le nombre de jours de formation que **chaque agent doit suivre au minimum sur la totalité de la période de trois ans couverte par chaque accord**.

(\*\*) Les résultats ne sont pas définis de façon homogène avec l'objectif triennal : il s'agit du nombre de jours de formation rapporté aux effectifs en fonction, ce qui n'exclut pas qu'un certain nombre d'agents n'aient pas bénéficié du minimum de jours de formation prévus par les accords.

- Première partie -

### **3.1.2. Des efforts inégaux selon les administrations**

Les résultats des ministères (hors Éducation nationale), considérés globalement, sont très nettement supérieurs aux objectifs des accords-cadres, sur toute la période examinée. Pour 1998, les dépenses atteignent 4,3 % de la masse salariale, dépassant ainsi d'un demi-point l'objectif assigné. En ne tenant pas compte du point haut de 1996 (4,6 % de la masse salariale) qui résulte pour partie de raisons méthodologiques, l'on constate qu'un palier est atteint en 1995. À partir de cette date, l'effort financier se stabilise à 4,3 %, jusqu'en 2000 où il atteint 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 de formation par agent apparaît croissant pour les personnels de catégorie C.

Une analyse ministère par ministère permet de constater que les résultats (hors Éducation nationale) ont tendance à progresser en fonction de la technicité du domaine d'activité (aviation civile, santé...) et de la taille des ministères<sup>1</sup>.

Ainsi, les trois ministères employant plus de 100 000 agents (Économie, Finances et Industrie, Intérieur, Équipement) ont des résultats élevés (plus de 4 % de la masse salariale) et assez stables depuis 1996. La période hors accord-cadre se caractérise par un maintien de l'effort alors même que deux de ces ministères (Économie, Finances et Industrie, Intérieur) n'ont pas conclu d'accord ministériel. Les ministères dont les effectifs se situent entre 10 000 et 100 000 agents présentent une tendance à la baisse des résultats à partir d'un point de départ élevé (1996) avec, pour le ministère de la Défense, une nette remontée en 2000. Font exception le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, qui progresse régulièrement à partir d'un point bas (3,1 %), et le ministère de la Santé, dont les résultats augmentent tendanciellement mais de façon heurtée. Enfin, les ministères de plus faible taille présentent des résultats qui se situent globalement à un niveau inférieur, à l'exception des administrations de l'Outre-mer et du Tourisme dont les effectifs pris en compte sont les plus modestes.

Dans cet ensemble, le ministère de l'Éducation nationale atteint des résultats parallèles en tendance mais inférieurs à la moyenne des autres ministères. Les dépenses de formation continue rapportées à la masse salariale sont dans cette administration en dessous de l'objectif depuis 1995 (3 % pour un objectif de 3,2 % à cette date pour atteindre 2,7 % en 1998 contre 3,8 % attendu). Le ratio physique s'est stabilisé depuis 1996 entre trois jours et 3,3 jours par agent et par

---

(1) Cf. rapport IGF.

- Un système de formation continue structuré et productif -

an, ce qui, statistiquement<sup>1</sup>, répond à l'objectif général du dernier accord-cadre de cinq jours sur la durée de l'accord (trois ans). Toutefois, on note que l'objectif particulier de six jours sur trois ans pour les agents de catégorie C n'est pas strictement atteint.

Au-delà des difficultés méthodologiques concernant ce ministère, il semble que l'importance et la constance de l'écart de ses résultats par rapport à ceux de l'ensemble des autres administrations traduisent une réelle différence de comportement au regard de la formation continue, sans doute liée à la difficulté de définir la place et le rôle de la formation continue dans le secteur de l'enseignement, et à l'absence ou l'insuffisance de relais de type « managérial » propres à impulser à des actions dans ce domaine.

### **3.1.3. *L'effort de formation au sein de la fonction publique hospitalière***

On observe également une progression des objectifs de dépenses de formation dans la fonction publique hospitalière. Après deux seuils à 1,4 % en 1991 et 1,8 % en 1992, le pourcentage de dépenses obligatoires des établissements hospitaliers a été porté à 2,1 % de la masse salariale en 1993. Par ailleurs, les établissements ont l'obligation de verser à l'ANFH une cotisation au titre du congé de formation professionnelle : cette cotisation, qui était de 0,15 % de la masse salariale jusqu'en 2000, a été portée à 0,20 % par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

Les résultats de l'exploitation du bilan social des établissements hospitaliers pour l'année 2000<sup>2</sup> indiquent que, pour l'ensemble des établissements hospitaliers, les dépenses de formation continue sont de 2,67 % de la masse salariale en 2000. Si l'effort de formation est globalement croissant avec la taille des établissements, on assiste à un resserrement des écarts de dépenses entre petits et grands établissements. Les établissements de plus de 3 000 agents ont ainsi un taux de dépenses de 2,83 % contre 2,27 % pour les établissements de moins de 500 agents.

---

(1) Le fait qu'en moyenne les agents bénéficient de trois jours de formation sur l'année ne signifie pas que chaque agent bénéficie d'au moins trois jours de formation sur l'année.

(2) Cf. fascicule « Formation professionnelle » PLF 2003, cité dans le rapport IGF.

- Première partie -

### ***3.1.4. Un effort financier comparable à celui qui est observé dans le secteur privé<sup>1</sup>***

Nous avons déjà évoqué le fait que le dispositif défini par le code du travail au profit des salariés du secteur privé avait constitué la référence implicite des accords-cadres. Cela peut justifier une comparaison de l'effort de formation professionnelle des entreprises de dix salariés et plus, et de celui que l'État réalise au profit de ses agents.

Cette comparaison requiert la plus grande prudence, du fait de l'absence d'homogénéité des notions et des périmètres, et en raison d'incertitudes sur la qualité des données collectées. Plus qu'une comparaison terme à terme, les résultats qui suivent constituent une mise en parallèle de données issues de deux systèmes de formation et de deux dispositifs statistiques très différents<sup>2</sup>.

Il faut également rappeler que l'effort de formation a tendance à croître en fonction de la taille et dépend du secteur des entreprises. Les données utilisées pour le secteur privé, qui concernent les entreprises de plus de dix salariés, sont donc « tirées vers le bas » par les entreprises de petite taille.

En gardant à l'esprit toutes ces précautions, il n'apparaît pas que la formation des agents de l'État s'écarte de façon défavorable de la moyenne des comportements des entreprises de dix salariés et plus.

Rapportées à la masse salariale, les dépenses de formation continue de la fonction publique d'État apparaissent d'un ordre de grandeur similaire à celui des dépenses exposées par les entreprises à l'égard de leurs salariés, mesurées au travers du taux de participation financière des entreprises. Dans les deux secteurs, après une phase initiale d'envolée des dépenses de formation, ces dépenses stagnent à un niveau situé à 3,2 % de la masse salariale des entreprises

---

(1) Le lecteur se reportera au rapport de l'IGF pour une analyse détaillée de cette comparaison et de ses difficultés.

(2) Cf. rapport de l'IGF. Il est rappelé que les travaux statistiques portant sur les agents de l'État ne recensent que des actions directes de formation alors que les données concernant les entreprises reposent sur des déclarations de nature fiscale incluant non seulement des financements d'actions directes de formation réalisées par les entreprises mais aussi des versements à des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ce point est loin d'être marginal : les sommes versées par les entreprises à des OPCA (y compris l'alternance) en 2000 dépassaient 2 milliards d'euros (dont plus d'un milliard d'euros au titre du plan de formation).

- Un système de formation continue structuré et productif -

et évoluent entre 3,3 % et 3,5 % pour l'État. Ce mouvement conjoint ne trouve pas d'explication univoque. Une piste explicative réside dans le décalage probable entre la manière dont est appréhendée la formation dans ces enquêtes et la manière dont les salariés se forment. Ainsi, les formations moins formalisées que le stage de formation, et qui ne donnent pas nécessairement lieu au paiement d'un prestataire extérieur, sont peut-être sous-estimées<sup>1</sup>.

---

(1) Cf. L'information statistique sur la participation des entreprises à la formation continue : état des lieux et évolutions possibles, *rapport du groupe de travail Céreq, Dares, DGEFP, DGI, DRTEFP, août 2001.*

- Première partie -

**Tableau 2 : Rapprochement de l'effort financier de formation des entreprises et des dépenses, rapportées à la part de la masse salariale, affectées par l'État à la formation continue de ses agents**

(montants en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001(*)
<b>a) Formation des salariés du secteur privé (entreprises de 10 salariés et plus)</b>						
Montant des salaires bruts	213,0	207,6	213,5	220,3	228	228
Montant des dépenses déductibles	6,9	6,7	6,9	7,1	7,2	7,2
<b>Taux de participation financière des entreprises</b>	<b>3,25 %</b>	<b>3,24 %</b>	<b>3,23 %</b>	<b>3,22 %</b>	<b>3,16 %</b>	<b>3,16 %</b>
<b>b) Formation des agents de l'État</b>						
Masse salariale (**)	49,4	51,6	52,9	51,4	52,8	
Dépenses de formation continue	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	
<b>Taux de dépenses de formation continue /masse salariale</b>	<b>3,4 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>3,5 %</b>	

Sources : pour les entreprises : fascicules « Formation professionnelle », PLF 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 » (données issues de l'exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, Céreq, pour les entreprises de plus de 10 salariés). À noter que les statistiques retenues ne portent que sur 73 % des salariés du secteur privé (10 millions sur 13,7 millions de salariés) ; pour la fonction publique d'État : bilans DGAFP 1998, 1999, 2000

(\*) Données provisoires.

(\*\*) La masse salariale correspond au salaire net majoré des charges salariales mais hors charges patronales.

### 3.2. Une mobilisation importante des ressources internes

Les statistiques de dépenses de formation continue fournies par la DGAFP laissent de côté, pour des raisons de simplicité et de faisabilité, une partie importante des charges pesant sur les administrations. Les dépenses de formation continue sont ainsi calculées comme la somme du coût salarial des

- Un système de formation continue structuré et productif -

stagiaires partis en formation<sup>1</sup>, des indemnités liées au départ en formation (transport et hébergement)<sup>2</sup> et des dépenses hors rémunération des stagiaires. Or, ce dernier type de dépenses est très inégalement estimé par les administrations. Par exemple, pour les structures de formation initiale des ministères qui contribuent largement, et de plus en plus, à la formation continue, l'absence de comptabilité analytique ne permet pas une ventilation très précise des frais imputables à la formation continue. Surtout, à l'inverse des indemnités et vacations versées aux formateurs, identifiées dans un certain nombre de ministères, la part de rémunération de « base » des formateurs occasionnels internes correspondant au temps consacré aux actions de formation n'est pas calculée<sup>3</sup>.

C'est dire que, pour apprécier l'effort fourni par les administrations en termes de formation continue, il ne faut pas s'en tenir aux aspects purement financiers. La structuration progressive du système de « production » de la formation continue, telle qu'elle a été présentée *supra*, a constitué par elle-même un effort considérable, qui a reposé bien souvent sur l'esprit militant d'individualités gagnées à la cause de la formation continue.

Surtout, dans la majorité des cas, l'essentiel de la formation continue des agents de l'État et de la fonction publique hospitalière repose sur la mobilisation de ressources internes au sein d'un réseau de formateurs, occasionnels le plus souvent<sup>4</sup>, qu'il a fallu constituer et entretenir. Cela n'a été possible qu'à travers une identification des agents volontaires et capables, et par la mise en œuvre de formations de formateurs. Par ailleurs, la plupart des ministères se sont dotés de chartes des formateurs internes (suivant là une préconisation du comité interministériel à la réforme de l'État du 15 novembre 2001), lesquelles revêtent

---

(1) Celui-ci correspond au salaire brut et aux charges patronales. Il représente entre 65 et 70 % de la dépense de formation continue telle qu'évaluée par la DGAFP. Il est calculé sur une base forfaitaire, en appliquant à chaque catégorie d'agents en formation un indice majoré moyen déterminé à partir du fichier de paie de l'INSEE au 31 décembre. Le traitement brut annuel ainsi calculé est complété de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et des primes estimées en pourcentage du traitement brut annuel. Le coût journalier d'un stagiaire s'obtient en divisant le coût annuel ainsi calculé par deux cent vingt-cinq jours.

(2) Elles représentent environ 8 % des dépenses de formation continue en 2000.

(3) Cet impact se concentre sur les ministères qui font principalement appel à des ressources internes de formation. Il en résulte des écarts de « dépenses d'enseignement et de fonctionnement » par stagiaire allant du simple au double, voire au triple.

(4) Dont nous venons de voir que la rémunération de base n'était pas incluse dans les dépenses de formation continue telle qu'évaluées par la DGAFP.

- Première partie -

des formes variées, mais soulignent une même volonté d'encadrer les pratiques dans ce domaine.

Du point de vue de la mobilisation des ressources internes, les pratiques observées dans certains établissements hospitaliers ont retenu l'attention de l'instance d'évaluation<sup>1</sup>. Les coûts et la moindre disponibilité des personnels vont dans le sens du développement de formations plus souvent internes, au plus près des pratiques professionnelles quotidiennes : formation collective, interventions de cadres ou d'autres soignants formés, formation de tuteurs pour les stagiaires reçus dans les services, formation de « référents » pour certaines pratiques pointues, qui suivent prioritairement des formations dans leur domaine de spécialité et qui réalisent de façon plus ou moins formelle des actions de formation de leur service en étant garants des bonnes pratiques.

Par ailleurs, on observe un réel souci de démultiplier les effets des formations suivies à l'extérieur par certains. C'est ainsi que, pour faire face à un problème de soin, il n'est pas rare que soit envoyée une équipe en formation dans d'autres hôpitaux<sup>2</sup> ou organismes de formation spécialisés, cette équipe, une fois formée, formant à son tour des formateurs issus des différents services qui deviennent ainsi des formateurs spécialisés.

## **4. Des résultats intéressants**

### **4.1. Un taux d'accès aux formations supérieur à celui qui est observé dans le secteur privé**

Avant toute chose, il convient de préciser la spécificité des sources dont sont issus les chiffres présentés ici. Ceux-ci proviennent du retraitement effectué par

---

*(1) Les pratiques qui sont présentées peuvent évidemment exister ailleurs, au sein de la fonction publique d'État. En outre, il faut noter que cette mobilisation des ressources internes dans les établissements hospitaliers est plus délicate dans le cas d'établissements de faible effectif.*

*(2) Les formations liées à une technique ou à une méthode particulières peuvent donner lieu à des stages dans d'autres établissements pour permettre à des agents d'acquérir des connaissances pratiques dans un domaine qui va faire l'objet d'un développement dans leur propre établissement. Les petits établissements ont ainsi souvent recours à l'envoi de personnels dans des établissements plus gros, ce qui pallie partiellement la faiblesse de leurs ressources internes.*

- Un système de formation continue structuré et productif -

le Céreq de l'enquête *Formation continue 2000*<sup>1</sup>, qui offre l'avantage de l'homogénéité (l'enquête s'adressait indistinctement aux salariés du secteur privé et aux agents de l'État), mais qui repose sur une définition large de la formation continue, assez éloignée de celle qui est utilisée par la DGAFP.

Dans cette enquête en effet, les personnes ont été interrogées sur les formations suivies sur la période des quatorze mois précédant la date de l'enquête. Sont retenues comme formations les traditionnels stages et cours, les contrats de formation en alternance (contrat d'orientation, adaptation, contrat de qualification...), les formations en situation de travail et l'autoformation, que ces actions soient suivies dans un but professionnel ou personnel. Ainsi, les formations suivies à l'initiative de l'individu et payées par lui sont dans le champ de l'enquête. Par ailleurs, le nombre de formations suivies et leur durée reposent sur les déclarations des individus.

Il ressort du retraitement réalisé par le Céreq que le taux d'accès à la formation continue des agents publics (toutes fonctions publiques confondues) est assez nettement supérieur à celui des salariés du secteur privé : 47 % en moyenne contre 32 %. Il est particulièrement élevé dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière où il atteint 50 %, alors que, dans la fonction publique territoriale, il est plus proche du secteur privé (39 %)<sup>2</sup>. Les agents

---

(1) *L'enquête Formation continue 2000, complémentaire de l'enquête, Emploi réalisée en mars 2000 par l'INSEE, a été conçue par le Céreq et l'INSEE dans le cadre d'un partenariat avec le Commissariat général du Plan, la DARES, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la Direction de la programmation et du développement du ministère de l'Éducation nationale, et le secrétariat d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle. Elle a été réalisée auprès d'un échantillon de 28 700 personnes âgées de moins de 65 ans qui avaient achevé leur formation initiale et n'effectuaient pas leur service militaire au moment de l'enquête. Ces personnes ont été interrogées sous forme d'entretiens en face-à-face, sur les formations suivies après leur sortie du système scolaire, avec un questionnaire plus détaillé sur les quatorze mois précédant la date de l'enquête. Pour une analyse plus approfondie, se reporter au rapport Céreq mis en ligne sur le site [www.evaluation.gouv.fr](http://www.evaluation.gouv.fr).*

(2) *Pour mémoire, les données présentées dans le projet de loi de finances 2003, issues de l'exploitation, pour les entreprises de plus de dix salariés, des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, permettent d'établir pour l'année 2000 un « taux d'accès des salariés aux stages » de 37 %. Le bilan 2000 des actions de formation réalisé par la DGAFP met pour sa part en avant un « pourcentage de stages de formation continue par agent de la fonction publique d'État » de 111 % (ce sont les stages qui sont comptés et non le nombre d'agents ayant suivi au moins un stage, ce qui explique la possibilité*

- Première partie -

formés déclarent le plus souvent n'avoir effectué qu'une seule formation sur la période considérée (janvier 1999-février 2000) dans la fonction publique territoriale et le secteur privé, tandis que la moitié en ont suivi plusieurs dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, les formations suivies sont en moyenne plus longues : en particulier, les formations « longues », d'une à deux semaines, sont plus fréquentes dans la fonction publique : le quart des salariés du privé a suivi plus de soixante-quatre heures de formation sur quatorze mois, alors que le quart des agents de la fonction publique en a suivi plus de soixante-dix-huit<sup>1</sup>. Du coup, les agents de la fonction publique qui accèdent à la formation passent en moyenne deux cent une heures en formation sur quatorze mois contre cent quarante-trois heures pour les salariés du privé<sup>2</sup>.

Une des explications de cet écart dans les taux d'accès entre la fonction publique et le secteur privé tient sans doute aux types de professions qu'on y rencontre. En effet, les professions de l'enseignement, de la santé ou de l'information sont traditionnellement des professions qui, quel que soit le secteur (public ou privé), sont associées à des besoins de formation plus importants. Or, elles sont surreprésentées dans la fonction publique, où elles représentent la moitié des effectifs, alors que, dans le secteur privé, la fonction la plus fréquente, la fonction de production, est statistiquement associée à un taux d'accès en formation relativement bas.

---

*d'un taux supérieur à 100 %). Ces données sont, on le voit, difficilement comparables entre elles, ce qui explique le choix de présenter ici les données du Céreq.*

*(1) Dans la fonction publique hospitalière, la plupart des agents effectuent entre quarante et cent cinquante heures de formation sur quatorze mois, et dans la fonction publique d'État, 18 % des agents ont suivi plus de 150 heures de formation. Cela s'explique par la place des préparations aux concours dans la fonction publique.*

*(2) Pour mémoire là encore, les données présentées dans le projet de loi de finances 2003, issues de l'exploitation pour les entreprises de plus de dix salariés des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, permettent d'établir pour l'année 2000 un « rapport heures de stages sur effectifs salariés » de quinze heures. Le bilan 2000 des actions de formation réalisé par la DGAFP met pour sa part en avant un « nombre d'heures de stages de formation continue/effectifs en fonction » de vingt et une heures. Les données absolues, comme on pouvait s'y attendre étant donné les modalités d'enquête et de calcul, n'ont donc rien à voir avec celles issues du rapport du Céreq, mais le rapport des indicateurs de durée de formation entre fonction publique et secteur privé reste dans un même ordre de grandeur.*

- Un système de formation continue structuré et productif -

Le tableau 3 montre également que si les inégalités d'accès – les agents se forment d'autant plus qu'ils sont diplômés, cadres plutôt qu'ouvriers ou employés, titulaires plutôt que contractuels, et âgés de moins de 50 ans – existent aussi dans la fonction publique, elles sont en revanche de moindre ampleur que dans le secteur privé. Par exemple, si, dans les deux cas, l'accès à la formation continue chute après 50 ans, les agents de la fonction publique âgés de 50 à 54 ans sont encore 43 % à suivre des formations, alors qu'ils ne sont plus que 27 % des salariés du même âge dans le secteur privé.

**Tableau 3 : Comparaison des taux d'accès à la formation des agents de la fonction publique et des salariés du privé**

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 ans et plus	38 %	24 %
Selon le sexe		
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 ou BEP	40 %	29 %
BEPC	42 %	28 %
Aucun diplôme	24 %	18 %
Selon le statut de l'emploi		
Titulaire – CDI	48 %	32 %
Contractuel – CDD, intérim	40 %	27 %
Emplois aidés	47 %	59 %
Selon la catégorie socioprofessionnelle		
Cadres	55 %	53 %
Professions intermédiaires	55 %	46 %
Employés	39 %	30 %
Ouvriers	30 %	21 %
<b>Ensemble</b>	<b>47 %</b>	<b>32 %</b>

Source : enquête Formation continue 2000 . Traitement Céreq.

\*Lecture : proportions de personnes ayant suivi au moins une formation d'au moins trois heures entre 1999 et février 2000.

- Première partie -

## 4.2. Des agents généralement satisfaits des formations reçues

L'enquête commandée par l'instance à l'institut Ifop auprès d'un échantillon représentatif<sup>1</sup> d'agents de catégories B et C issus de quatre administrations (personnels administratifs et techniques de l'Éducation nationale, agents de la Direction des douanes, du ministère de l'Équipement et des préfectures) a permis de constater que les agents se montraient globalement satisfaits des formations qu'ils reçoivent et de la politique de formation continue de leur administration d'origine.

Tout d'abord, il faut rappeler que *l'importance de la formation continue semble reconnue par la majorité des agents*. Ainsi, 75 % des agents interrogés estiment que le fait de n'être impliqué dans aucun processus de formation professionnelle continue peut avoir des conséquences négatives sur l'exercice de leur activité (83 % à l'Équipement, contre 64 % à l'Éducation nationale) ; 59 % estiment que cela pourrait avoir des conséquences négatives sur leur déroulement de carrière et, enfin, 54 % estiment que cela pourrait avoir des conséquences négatives sur l'appréciation de la hiérarchie (63 % à l'Équipement contre 42 % à l'Éducation nationale).

*Les agents ont par ailleurs une conception de la formation continue fortement marquée par le souci de l'efficacité dans le poste de travail* : parmi les réponses proposées à la question portant sur ce que « devrait être<sup>2</sup> » la formation continue, la réponse « un moyen de maintenir ou d'accroître son efficacité dans son poste » est celle qui obtient le plus de suffrages (86 % des répondants), assez loin devant « une possibilité de développement personnel » (48 %) et encore plus loin devant « un moyen d'augmenter ses chances de promotion » (31 %)<sup>3</sup>.

---

(1) Rappel : le questionnaire a été envoyé à 7 000 agents sur leur lieu de travail. Ceux-ci devaient y répondre eux-mêmes, chez eux ou sur leur lieu de travail, et le retourner dans une enveloppe T adressée à l'Ifop. 2 130 questionnaires ont été renvoyés, soit un taux de retour de 30,4 %.

(2) Une question portait sur ce qu'est la formation pour l'agent et une autre sur ce qu'elle devrait être.

(3) Ce constat est corroboré par les thèmes de formation les plus cités : sur les cinq dernières années, 65 % des agents (de ceux qui déclarent avoir suivi au moins une fois une formation ces cinq dernières années) ont suivi au moins une fois une formation à la technique professionnelle (84 % à l'Équipement contre 47 % à l'Éducation nationale), 58 % des agents ont suivi au moins une fois une formation à l'informatique et/ou à la bureautique, et enfin, 23 % des agents ont suivi au moins une fois une formation aux

- Un système de formation continue structuré et productif -

En ce qui concerne les stages (hors préparations aux concours et examens), les agents s'estiment en général relativement bien informés<sup>1</sup> au sein de leur service (84 % des répondants) et sont pour les deux tiers satisfaits des moyens mis en œuvre par les ministères<sup>2</sup>. 77 % des agents ayant suivi un stage au cours des cinq dernières années estiment que ce fut une expérience enrichissante. **Surtout, 82 % des agents estiment que les formations suivies leur ont permis d'être plus efficaces dans leur travail** (90 % à l'Équipement, 76 % aux Douanes)<sup>3</sup>.

En ce qui concerne les préparations aux concours et aux examens, les agents se déclarent globalement bien informés sur les préparations aux concours (77 %) et sont relativement satisfaits (59 % de satisfaits) des moyens mis en œuvre pour ces préparations<sup>4</sup>. Quel que soit le résultat de la préparation au concours ou à l'examen (échec ou réussite du concours ou de l'examen), celle-ci est considérée comme une expérience enrichissante par 78 % des agents.

### **4.3. Une contribution de la formation continue aux processus de changement**

Comme cela a été évoqué en introduction, il n'est guère aisé d'évaluer l'impact des actions de formation continue. La difficulté est *a fortiori* de même nature

---

*relations avec le public. Les formations extraprofessionnelles sont citées par seulement 7 % des agents.*

*(1) Les moyens d'informations sont multiples. Les plus cités sont par ordre décroissant : le catalogue de formation (43 %), le bulletin d'information interne (33 %), l'affichage interne (33 %), le dialogue avec les collègues (27 %), la hiérarchie (25 %), la messagerie interne/l'e-mail (25 %), l'Internet/Intranet (12 %)*

*(2) 65 % de satisfaits (assez ou très satisfaits) sur les quatre administrations : 76 % de satisfaits au ministère de l'Équipement, 62 % au ministère de l'Intérieur (préfectures), 59 % à la Direction des douanes et 57 % à l'Éducation nationale (personnels administratifs).*

*(3) On gardera à l'esprit que la notion d'efficacité prête à de nombreuses interprétations et que ce sont des opinions qui sont collectées dans cette enquête.*

*(4) Il ressort de l'enquête que, chaque année, environ 10 à 15 % des agents préparent un concours ou un examen. À noter que les agents des Douanes préparent les concours par correspondance (77 % contre 5 % à l'Équipement) alors que, dans les autres administrations, les agents préparent plutôt les concours ou les examens par formation en présence d'un professionnel ou d'un enseignant (85 % à l'Éducation nationale, 75 % à l'Équipement, 66 % en préfecture, contre seulement 4 % aux Douanes). À noter également qu'aux Douanes, alors même que les agents déclarent préparer les concours par correspondance, ils sont plus nombreux qu'ailleurs à déclarer bénéficier d'un allègement des tâches pour préparer les concours (32 % contre 15 % en moyenne).*

- Première partie -

lorsqu'il s'agit de mesurer la contribution de la formation continue à la modernisation de l'État. À défaut de mesure ou de preuve irréfutable, l'instance dispose d'un faisceau d'indices qui laissent penser que, en termes de modernisation et de changement, la formation continue a bien joué son rôle.

Il en va ainsi des changements techniques, qui sont le plus souvent accompagnés d'actions de formation. Or, dans beaucoup d'administrations (Équipement, Agriculture, Défense, hôpitaux...), les évolutions techniques occupent une place de première importance. L'étude Ifop nous indique ainsi que, chaque année, plus d'un technicien de l'Équipement sur deux suit une formation dont le thème est la technique professionnelle. Or, ces mêmes agents de l'Équipement sont presque unanimes pour affirmer que les formations reçues leur ont permis d'être plus efficaces dans leur travail, de fournir un travail de meilleure qualité, plus approfondi<sup>1</sup>. Notons que, dans les trois autres administrations étudiées dans le cadre de cette enquête, d'une part le thème de la technique professionnelle arrive également en tête, et d'autre part les agents sont là encore, même si c'est à un degré moindre, massivement en accord avec l'affirmation selon laquelle les actions de formation continue suivies leur ont permis d'être plus efficaces dans leur travail<sup>2</sup>.

Dans les hôpitaux, les situations engendrant des besoins de formation sont là aussi multiples. Ainsi, de nouvelles connaissances, de nouveaux savoir-faire sont requis à chaque acquisition de nouveau matériel. Les équipements médicaux sont de plus en plus performants et onéreux, et les personnels médico-techniques, par exemple, doivent être mis à niveau régulièrement pour pouvoir les utiliser au mieux.

L'informatisation constitue un autre exemple de changement technique fondamental, qui, celui-ci, a concerné l'ensemble des administrations, et qui n'aurait pu se faire sans que soient mises en œuvre des actions de formation continue généralisées. De fait, l'enquête Ifop nous indique que l'informatique/bureautique est le deuxième thème de formation cité, après les techniques professionnelles : 58 % des agents interrogés ayant suivi au moins une formation ces cinq dernières années ont suivi une formation à

---

*(1) 90 % des agents interrogés, ayant suivi au moins une action de formation ces cinq dernières années, sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle les formations suivies leur ont permis d'être plus efficaces dans leur travail, et 87 % qu'elles leur ont permis de fournir un travail de meilleure qualité, plus approfondi.*

*(2) 81 % à l'Éducation nationale, 79 % dans les préfetures, 76 % aux Douanes.*

- Un système de formation continue structuré et productif -

l'informatique/bureautique<sup>1</sup>. Par ailleurs, la demande reste forte, preuve que l'informatisation crée un besoin important de formation. Ainsi, toujours dans l'enquête Ifop, figurait une question ouverte sur les thèmes de formation à développer : or, le thème qui arrive en tête et qui a été spontanément cité est un thème lié à l'informatique, à l'Internet et aux nouvelles technologies<sup>2</sup>.

D'une façon générale, il est aujourd'hui très rare qu'une évolution dans l'organisation des services ou qu'une inflexion de grande ampleur de la politique générale d'une administration ne s'accompagne pas d'un dispositif de formation lui-même de grande ampleur. Par exemple, la mise en œuvre de la police de proximité a été accompagnée d'une formation de masse d'intégration à la police de proximité, sur site, qui a concerné 32 000 agents sur la période 2000-2002, et qui s'est appuyée sur un système de personnes-ressource. La durée de cette formation était relativement courte (quatre demi-journées pour les gardiens de la paix). Ensuite, une formation d'approfondissement à partir de remontées qui ont révélé des besoins considérables, aussi bien sur des sujets techniques que sur des sujets plus transversaux, a été proposée à l'ensemble des effectifs de sécurité publique concernés.

Dans les hôpitaux, la mise en œuvre des trente-cinq heures implique parfois de repenser le fonctionnement des services et, dans certains cas, des formations ont été prévues pour adapter certaines tâches à cette contrainte. Par exemple, des établissements travaillent sur les modalités de transmission des consignes entre équipes montantes et descendantes afin de réduire leur durée. Par ailleurs, les démarches d'accréditation, avec leur corollaire de développement d'assurance qualité, entraînent de profondes réorganisations de la documentation liée aux activités de soins, en vue de mettre en place une traçabilité des actions. D'une façon générale, l'étude sur la fonction publique hospitalière a révélé que les plans de formation (les établissements hospitaliers sont tenus d'élaborer un plan de formation annuellement) sont étroitement liés aux projets d'établissement et plus généralement à la politique générale de ces établissements. La politique de formation est assez généralement considérée comme étant au service de la politique globale de l'établissement dans la mesure où elle constitue un outil

---

(1) 48 % aux Douanes, et 65 % dans les préfectures.

(2) Sur les 60 % de répondants à cette question ouverte, 32 % ont spontanément cité l'informatique, Internet et les nouvelles technologies, 45 % aux Douanes, 44 % à l'Éducation nationale, 29 % à l'Intérieur, et 17 % à l'Équipement.

- Première partie -

managérial de première importance et où elle assume un rôle certain d'accompagnement du changement<sup>1</sup>.

#### **4.4. Des apports qui vont au-delà des seules compétences**

Sans qu'elle puisse en mesurer exactement l'ampleur, l'instance a fait le constat à plusieurs reprises que les actions de formation continue pouvaient avoir de nombreux impacts positifs indirects.

Tout d'abord, comme l'a rappelé un expert de la formation du ministère de l'Équipement, la formation est une occasion propice à la capitalisation des connaissances, dans la mesure où la conception des formations oblige à formaliser les connaissances et les pratiques, ce qui est fondamental dans un ministère technique. L'instance a reçu des témoignages semblables d'autres ministères : tout processus de transmission de connaissances suppose que soit réalisé au préalable un travail de formalisation des pratiques, de construction de doctrine. Ainsi, la perspective de devoir former plus de 30 000 agents à la police de proximité a constitué une incitation forte à penser la pratique policière dans le cadre de cette nouvelle approche.

Par ailleurs, les créations de référentiels de formation, de compétences ou d'activité sont autant d'occasions de partager et de mettre à plat l'existant, d'explicitier et d'harmoniser le travail, et de faire des choix, toutes démarches qui rejaillissent sur l'organisation.

La formation joue donc un rôle de formalisation des pratiques, mais elle peut également contribuer à créer une culture commune. Ainsi, le ministère de l'Environnement, de création récente, est composé de plus de soixante-dix corps de fonctionnaires techniques et administratifs d'horizons très divers. Cette diversité des origines des fonctionnaires, ajoutée à la relative nouveauté des problématiques liées à l'environnement, a conduit le ministère à chercher des moyens permettant à la fois d'améliorer les compétences techniques des agents et de faire partager une culture technique commune à tous les services ayant à traiter des questions environnementales. Cette volonté s'est traduite par la

---

*(1) On trouvera de nombreux exemples dans les monographies de l'étude sur la fonction publique hospitalière. Pour n'en donner qu'un, celui du CHU étudié, il ressort que l'établissement prend nettement appui sur la formation pour mettre en œuvre son projet managérial : démarche qualité, procédure d'accréditation, interprofessionnalité, contractualisation interne, mise en place des pôles... sont autant d'évolutions dont la mise en œuvre s'appuie nécessairement, pour la direction, sur la formation.*

- Un système de formation continue structuré et productif -

création d'un Institut de formation de l'environnement (IFORE), service à compétence nationale, même si chaque établissement d'importance mène par ailleurs sa propre politique de formation continue.

D'une façon générale, la formation continue donne souvent l'occasion aux agents de connaître leurs collègues et permet tout à la fois de renforcer la cohésion d'un service dans le cadre de formations suivies en commun par l'ensemble des agents d'un service et de situer ses propres pratiques par rapport à celles de collègues d'horizons différents dans le cadre de formations inter-services, voire interministérielles<sup>1</sup>.

Par exemple, il ressort de l'étude sur la fonction publique hospitalière que la formation joue, à différents niveaux, un rôle transverse fédérateur. Elle peut permettre de renforcer la cohésion d'un service, mais aussi la connaissance de membres d'autres services d'un même établissement, à l'occasion de formations communes. Ces sessions sont autant d'occasions pour créer des liens informationnels durables permettant de fluidifier la communication et la coordination dans l'organisation, et contribuant au décloisonnement. La formation peut également débloquent des difficultés de communication dues à des différences hiérarchiques entre agents.

Enfin, dans la mesure où la formation concourt à la valorisation et à la reconnaissance de l'individu au travail, elle a souvent été citée comme un élément positif pour la qualité du climat social.

---

(1) Cf. quelques propos tenus par les agents rencontrés dans le cadre de l'étude 3 sur les formations interministérielles : « Ce qui plaît dans ces formations ce sont les échanges, la connaissance des uns et des autres » ; « on a plaisir à rencontrer des gens d'autres administrations » ; « une des grandes richesses de l'interministériel, c'est d'apprendre à s'approprier réciproquement » ; « cela évite d'avoir une certaine méfiance envers quelques services, on les connaît déjà, on se tutoie direct, c'est plus simple... » ; « cela permet de voir que les perceptions bonnes ou mauvaises que l'on avait des autres administrations ne sont pas toujours vraies ».

## Deuxième partie

### Une politique de formation continue qui souffre de nombreuses faiblesses

*Même si le système de formation continue est bien structuré et a permis un développement quantitatif important des actions de formation, il ne semble pas adapté aux enjeux actuels, cette inadaptation étant plus aiguë dans la fonction publique d'État que dans la fonction publique hospitalière.*

*Les contraintes diverses, les perspectives démographiques et budgétaires, la logique quantitative des accords mettent en lumière les limites structurelles et les lacunes d'une politique qui n'a pas fait le tri entre des objectifs ambigus, trop isolée de la formation initiale et des problématiques générales de gestion des personnels, la plus grave étant l'inexistence de ses incidences sur la carrière.*

*Parmi des lacunes qui d'ailleurs ne sont pas toutes spécifiques au secteur public (analyse des besoins, suivi individualisé, capitalisation et évaluation), l'instance souligne l'insuffisante implication de l'encadrement qui devrait pourtant jouer un rôle essentiel.*

#### **1. Les indices d'un risque d'inadaptation de la politique de formation continue telle qu'elle a été conçue jusqu'à présent**

##### **1.1. La logique des accords-cadres a montré ses limites**

Le dernier accord-cadre interministériel sur la formation date de 1996, alors qu'il aurait dû être renouvelé en 1999. Par ailleurs, certains ministères, et non des moindres (Éducation nationale, Économie et Finances, Intérieur), ne l'ont

- Deuxième partie -

pas décliné en accords ministériels<sup>1</sup>. Cet état de fait résulte certes d'abord d'un blocage du dialogue social dans la fonction publique, mais peut-être aussi d'une inadaptation de la logique des accords-cadres interministériels aux nouveaux enjeux auxquels doit faire face la fonction publique.

On peut tout d'abord se demander si le cadre national interministériel est pertinent. Il l'est sans doute dans le cadre d'une formation continue conçue essentiellement comme un droit – il n'y a pas de raison que ce droit soit différent d'une administration à l'autre – mais il l'est beaucoup moins dès lors que l'on veut faire de la formation continue un vecteur de modernisation, tant les contextes et les réalités organisationnelles varient d'un ministère à l'autre. C'est d'ailleurs ce qui explique dans les faits la déclinaison de ces accords-cadres interministériels en accords ministériels.

Ensuite, les accords-cadres n'ont pas de portée juridique. Ils n'engagent pas l'administration vis-à-vis des organisations syndicales et des agents. Cela n'est pas fait pour redonner de l'enjeu à des négociations qui sont par ailleurs relativement consensuelles. Or, c'est précisément le caractère consensuel du thème de la formation continue qui n'a cessé d'étonner l'instance d'évaluation. Celle-ci s'est étonnée par exemple du peu de pugnacité des organisations syndicales au moment du suivi des accords-cadres alors même que, par exemple, les objectifs de dépenses ne sont pas atteints en 1998 ou que l'entretien annuel de formation tarde à se mettre en place. Pourquoi s'épuiser à imaginer et conclure des accords précis et chiffrés s'ils ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux ?

Mais, au-delà du caractère éventuellement inadapté du périmètre interministériel ou du manque d'assise juridique des accords, c'est surtout la logique quantitative, centrée sur les droits des agents et les obligations de moyens de la part de l'administration, qui doit être aujourd'hui remise en cause. L'accord-cadre de 1989 et, plus nettement encore, les accords-cadres de 1992 et 1996 ont ainsi surtout mis l'accent sur la promotion et la protection des droits individuels des agents de l'État en matière de formation continue. Cette logique essentiellement individuelle était doublée d'une recherche d'une augmentation progressive des moyens de formation, sans doute adaptée à une phase historique

---

(1) À l'inverse, certains ministères n'ont pas attendu que soit renouvelé l'accord-cadre interministériel pour formaliser un accord-cadre ministériel. C'est notamment le cas du ministère de la Défense (accord-cadre du 29 février 2000), du ministère des Affaires étrangères (accord-cadre du 21 février 2000) et du ministère de la Jeunesse et des Sports (accord-cadre 2001-2003).

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

d'implantation puis de montée en puissance du concept de formation au sein de la fonction publique d'État, dont les efforts en matière de formation étaient alors inférieurs à ceux des entreprises. Il semble pourtant que cette logique individuelle et quantitative soit aujourd'hui largement obsolète.

### **Les limites de la logique quantitative**

Désormais, l'objectif de rattrapage de l'effort consenti par les entreprises est atteint, même si les statistiques concernant l'Éducation nationale peuvent laisser penser que cette administration reste en deçà de l'effort des autres administrations (*cf. supra*). Qui plus est, la progression quantitative de la formation continue semble s'être arrêtée : la part de la masse salariale consacrée à la formation continue ainsi que le nombre d'heures de formation rapporté aux effectifs n'augmentent plus au-delà de ce qui semble être un palier atteint dès 1996 pour la fonction publique d'État et un peu auparavant dans le secteur privé. Cette butée résulte de la réduction de la durée des formations qui contrebalance l'augmentation constante du taux d'accès des salariés des entreprises et des agents de l'État à la formation.

Même s'il est possible que les budgets affectés à la formation continue augmentent dans les prochaines années pour faire face au choc démographique<sup>1</sup>, cette augmentation des budgets ne sera probablement pas le signe d'un desserrement de la contrainte budgétaire : il n'y a guère de raison de s'attendre à ce qu'on cesse de rechercher des sources d'économies budgétaires dans les prochaines années. Si les besoins croissent plus vite que l'offre, une augmentation effective des dépenses de formation continue peut tout à fait être compatible avec un durcissement de la contrainte budgétaire pesant sur ces dernières.

Cela dit, davantage que l'argent, c'est le temps qui aujourd'hui constitue la ressource rare. Lorsque les sessions de formation sont annulées, ce n'est pas parce que les caisses sont vides, mais parce que les inscrits se décommandent. Si l'instance n'a pu disposer de chiffres précis sur l'absentéisme<sup>2</sup> aux

---

(1) Voir sur ce point le rapport de l'IGF.

(2) À une exception près (au moins) : celle du ministère de la Défense. Le bilan 2000 des actions de formation du personnel civil fait ainsi apparaître un « absentéisme brut » et un « absentéisme net », l'absentéisme net étant l'absentéisme brut moins les personnes inscrites initialement mais absentes et qui ont pu être remplacées par un autre agent. Les absences sont répertoriées par causes (raisons personnelles, maladie,

- Deuxième partie -

formations, les prestataires de formation auditionnés ont tous affirmé qu'il se développait<sup>1</sup>. D'une façon générale, *la mise en œuvre des trente-cinq heures a été citée à de très nombreuses reprises par les personnes auditionnées par l'instance où interrogées dans le cadre des études comme une contrainte de premier ordre pesant sur l'organisation des sessions de formation et sur la disponibilité des agents*. L'étude de l'Ifop révèle de même que plus de la moitié des agents interrogés se plaignent d'un emploi du temps qui leur permet difficilement de suivre les formations ou les stages qui les intéressent. Cette contrainte de temps a été soulignée de façon très insistante dans la fonction publique hospitalière, d'autant que pour certains postes il faut absolument trouver un remplaçant pendant la durée du stage<sup>2</sup>.

Ce contexte de réduction du temps de travail incite à penser que le phénomène de raccourcissement des formations sera durable. Cela dit, de cette contrainte nouvelle qui pèse fortement sur la durée des formations peuvent aussi se dégager des conséquences heureuses sur des formules plus individualisées, faisant appel à toutes les ressources et notamment aux nouvelles technologies.

### **Les limites de la logique individuelle**

Par ailleurs, la logique individuelle présente des lacunes pour les agents eux-mêmes qui, hors les cas de préparation aux concours et examens, ne voient pas de conséquences concrètes, en termes de carrière, à leur effort de formation. De fait, les agents interrogés dans l'enquête menée par l'Ifop confirment que les formations ne donnent quasiment jamais lieu à un contrôle des compétences acquises (88 % de non) ou à une validation/certification (92 % de non). Dans

---

*raisons de service, convocations simultanées...).* En 2000, le taux d'absentéisme net s'élevait à 4 % dans ce ministère.

*(1) Ainsi, le directeur d'un opérateur de première ordre pour la formation continue des cadres de la fonction publique a confié à l'instance qu'il constatait une montée forte et inquiétante de l'absentéisme aux formations. Cela dit, cette montée de l'absentéisme était moins analysée par le directeur de cet opérateur de formation comme une conséquence des trente-cinq heures que comme l'expression d'une « certaine désinvolture, une consommation paresseuse de formation de la part de l'agent qui l'a demandée, parce qu'il s'agit de l'expression d'un droit, que les formations sont d'un accès assez facile, qu'il n'y a aucune barrière à la formation, sauf quelquefois du côté de l'employeur qui retient ses agents en cas de coups durs ». Par exemple, en langue, on constate des taux d'absentéisme de 50 voire 60 %, et le phénomène s'accroît dans le cas des stages d'une durée un peu longue.*

*(2) Cf. sur ce point les différentes monographies de l'étude sur la fonction publique hospitalière.*

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

ces conditions, il n'est guère étonnant de constater que ces mêmes agents ne sont que 14 % à penser que les formations suivies, hors préparations aux concours, ont facilité leur promotion de grade<sup>1</sup>.

Si la logique quantitative et individuelle peut encore se justifier pour les actions de formation continue dont l'objectif est la promotion sociale (préparations aux concours, congés de formation...), elle apparaît en revanche clairement inadaptée aux enjeux de modernisation de l'administration, qui nécessitent que l'on s'engage sur des résultats et que l'on ne considère la formation continue que comme un moyen parmi d'autres pour les atteindre<sup>2</sup>.

## 1.2. De nouveaux défis en perspective

La logique des accords-cadres, décrite *supra*, restait viable dans une situation de « confort » vis-à-vis du marché du travail (surqualification des candidats, attractivité toujours importante de la fonction publique) et de préservation, très variable toutefois selon les administrations, des pressions de la concurrence et des exigences du public. Cette situation risque de changer prochainement sous l'effet d'au moins deux événements : les départs massifs en retraite d'un nombre très important d'agents, et la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

- Le « choc démographique » que représentent pour la fonction publique les départs massifs en retraite sera la première source de modification de l'équilibre qui prévalait jusqu'alors et offre une opportunité considérable de changement. D'ici 2012 en effet, 45 % des agents de la fonction publique d'État seront partis en retraite. Sur les 807 000 départs ainsi prévus, 210 000 correspondent à un effet de bosse démographique de la fonction publique. Le phénomène d'accélération des départs en retraite est d'ores et

---

(1) 19 % pour les agents du ministère de l'Équipement, 13 % pour les agents de l'administration de l'Éducation nationale et des préfectures, 9 % pour les agents des Douanes.

(2) Cette logique quantitative a sans doute aussi contribué à autonomiser plus que de raison la fonction formation, comme le rappelle un document de travail de 2001 émanant de la Sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur (DGA) : « Au moins jusqu'à la publication de la circulaire du 6 avril 1999, la formation a davantage été conçue comme un droit que comme un devoir. Les efforts déployés au sein de la SDRF et principalement centrés sur l'exercice de ce droit ont installé le système formation dans une logique de production. La plupart des indicateurs produits par la SDRF ont au demeurant un caractère quantitatif. Progressivement, le système de formation s'est centré sur son propre développement. »

- Deuxième partie -

déjà engagé, et il atteindra l'étiage de 65 000 départs par an de 2005 à 2015 (à comparer à 40 000 départs par an en période de relatif « creux démographique » antérieur à l'an 2000)<sup>1</sup>. Qui plus est, les besoins de recrutement de la fonction publique coïncideront avec la décrue de la population active. Sachant que les départs seront tout particulièrement massifs dans les catégories A et B, le marché des jeunes diplômés, eux-mêmes formés différemment (selon les nouvelles normes licence-mastère-doctorat), pourrait connaître de fortes tensions. Parallèlement, les évolutions démographiques de la population (baisse du nombre d'élèves dans certaines tranches d'âge, mouvements géographiques et évolution sociologique de la population...) nécessitent des redéploiements fonctionnels ou territoriaux d'agents publics.

Ce nouveau contexte, brièvement décrit, aura plusieurs types de répercussions sur la conception de la formation continue :

- Premièrement, il faudra veiller à ce que l'effort important de formation initiale qu'impliquent les recrutements massifs ne vienne pas entamer les ressources consacrées à la formation continue. Au ministère de l'Équipement, les responsables de formation indiquent que la gestion des concours pèse de plus en plus lourd sur leur charge de travail, leur laissant moins de temps pour réaliser l'analyse des besoins de formation et les tâches d'ingénierie de formation<sup>2</sup>. À l'évidence, les réflexions et mises en perspective relatives au recrutement, déjà engagées par la Fonction publique, ne peuvent être menées indépendamment du champ de la formation continue.
- Deuxièmement, si l'on veut éviter de recréer une bosse dans la pyramide des âges de la fonction publique, synonyme de nouveaux départs massifs en retraite dans quarante ans et de blocages de carrière particulièrement frustrants pour les agents de catégories B et C en place,

---

(1) Cf. *Commissariat général du Plan*, Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, La Documentation française, 2000.

(2) Cf. *étude du cabinet OBEA*, monographie du ministère de l'Équipement. Pour prendre un autre exemple, l'activité de l'INTEFP, l'institut de formation des agents du ministère du Travail, a évolué de façon spectaculaire ces dernières années : en 1997, la formation initiale représentait 17 % de l'activité (comptabilisée en jours de formation), en 1998, on passait à 23 %, et en 2001 à 60 % (source : INTEFP, projet de programme de formation continue 2001).

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

il sera indispensable de ne pas recruter que des jeunes diplômés. Le recrutement exclusif de jeunes diplômés aurait d'ailleurs pour autre conséquence négative de créer une forte tension sur le marché des jeunes diplômés et éventuellement d'assécher le vivier pour les entreprises du secteur privé (dans le cas où la fonction publique conserverait son attractivité). Il faudra donc, d'une part, recruter du personnel en milieu de carrière, ce qui implique un développement des actions de formation d'adaptation, et d'autre part, faire monter en qualification un certain nombre d'agents pour faire face aux besoins de nouvelles compétences sans avoir recours au marché externe du travail et donc développer des actions de formation réellement qualifiantes.

- Troisièmement, les redéploiements fonctionnels et territoriaux, qui seront la conséquence tant de l'évolution démographique de l'ensemble de la population que de l'évolution de ses besoins, devront être accompagnés par des actions de formation de conversion et, de façon davantage préventive, par des actions de formation facilitant l'adaptabilité et l'employabilité des agents de la fonction publique.
- La mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup> devrait être la deuxième source de modification de l'équilibre antérieur. Cette loi a un double but : réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers une logique de résultats et la recherche de l'efficacité ; renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire.

Le passage d'une logique de moyens à une culture de résultats se traduit tout d'abord par un changement profond de la structure du cadre budgétaire qui s'appuie désormais sur les missions de l'État et repose sur la notion de programmes de mise en œuvre des actions. Il conduit également à la responsabilisation des gestionnaires qui disposent d'une grande liberté dans le redéploiement des crédits au sein de chaque programme. Cette fongibilité connaît cependant des restrictions concernant les crédits de personnel dont l'enveloppe par programme est strictement limitative. La fongibilité des crédits est dite « asymétrique ».

Les conséquences de la LOLF pour la formation continue sont multiples.

---

(1) L'entrée en vigueur des nouvelles règles budgétaires se fera par étapes d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

- Deuxième partie -

- Une grande partie des dépenses de formation entre dans la catégorie des frais de personnel. En ce cas, elles se trouveront du « côté contraint » de l'asymétrie. Les arbitrages au sein des titres de frais de personnel dans chaque programme pourraient conduire à faire de la formation une variable d'ajustement budgétaire, du moins pour les actions les moins directement liées au maintien de l'expertise des agents.
- Par ailleurs, la mise en place de la LOLF pourra modifier dans certains cas les logiques qui sous-tendent les délégations de crédits. C'est ainsi que le dispositif budgétaire concernant les préfets est loin d'être aisé à définir. De même, une réflexion sera tout particulièrement nécessaire pour maintenir ou refonder le lien de cohérence que crée la contractualisation au sein du ministère de l'Éducation nationale entre les directions centrales et les recteurs.
- Enfin, il est clair que la logique des accords-cadres, essentiellement quantitative et axée sur les moyens, se trouve en totale contradiction avec la culture de résultats que la LOLF cherche à impulser. Une clarification des objectifs poursuivis par les différents types de formation continue est indispensable pour les situer dans le nouveau cadre budgétaire<sup>1</sup> et, au-delà, pour redonner sens et visibilité à la politique de formation continue.

## **2. Des limites structurelles**

Avant de rentrer dans le détail des faiblesses techniques liées au processus de « production » de la formation continue, il convient de présenter ses limites structurelles, qui affectent l'ensemble de sa mise en œuvre, et qui tiennent à un manque de définition des objectifs poursuivis par les différents types d'actions de formation, à une insuffisante identification des responsabilités des uns et des autres, et, enfin, à un manque d'intégration de la politique de formation continue aux autres aspects de la gestion des ressources humaines et aux stratégies globales des administrations<sup>2</sup>.

---

(1) *La formation, comme d'autres activités, devra être située dans la hiérarchie des missions, programmes et actions au sein de ces derniers. La formation pourra être conçue comme une politique en tant que telle ou comme un élément contribuant à la réalisation d'une politique.*

(2) Cf. *Rapport d'analyse diagnostique du système de ressources humaines, académie d'Orléans (ministère de l'Éducation nationale, DPATE, juin 2001) : « Il existe bien une*

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

## **2.1. Une grande confusion concernant les objectifs poursuivis par les différents types d'actions de formation**

Depuis la loi de 1971, les objectifs assignés à la politique de formation continue des agents de l'État semblent toujours osciller entre deux grands pôles : un pôle lié à la promotion sociale, parfois au développement personnel, et un autre lié à la modernisation de l'État et à l'efficacité des services.

Il n'est pas dans les intentions de ce rapport d'opposer systématiquement « formations pour l'individu » et « formations pour le service ». Il est clair qu'un certain nombre d'actions de formation peuvent bénéficier à la fois au service et à l'agent. Mais on ne peut nier également que, entre une formation à l'euro et une préparation aux concours, il n'y a pas grand-chose de commun.

Or, il est frappant de constater que, dans les accords-cadres, l'affirmation de la formation continue comme un droit de l'agent se traduit par des objectifs de dépenses minimales ou de nombre de jours minimum de formation qui s'appliquent de façon indistincte à l'ensemble des actions de formation suivies. Or, la grande majorité d'entre elles sont des formations d'adaptation au poste, de court terme, certes tout à fait indispensables à la bonne marche des services, mais qui ne peuvent en aucun cas permettre à l'agent de prétendre à une promotion de grade.

De fait, les différentes investigations engagées par l'instance permettent de conclure à un *développement des actions de formation continue dont le but est l'acquisition immédiate de compétences liées directement au poste de travail et qui relèvent davantage du devoir d'efficacité que du « droit à la formation »*.

Ainsi, comme on l'a dit, l'enquête menée par l'Ifop indique que, parmi les thèmes de formation (hors préparations aux concours) cités par les agents, la « technique professionnelle » vient en tête (65 % des agents qui déclarent avoir suivi au moins une fois une formation ces cinq dernières années ont suivi au moins une fois une formation à la technique professionnelle sur les cinq dernières années) devant l'informatique/bureautique (58 %).

Des exemples concernant deux administrations, mais qui semblent être assez représentatifs, permettent de bien caractériser cette tendance.

---

*gestion institutionnelle de la formation continue alors qu'on peut constater un déficit en ce qui concerne la perception d'une politique de formation... »*

- Deuxième partie -

Ainsi, en 1991, un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) sur la formation continue des agents gérés par la direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur estimait que « *la formation [visait] davantage l'épanouissement individuel des agents que l'amélioration de la production administrative (la plupart des formations sont en fait, à court terme, largement dépourvues d'effets sur le fonctionnement des services)* »<sup>1</sup>. Six ans plus tard, un nouveau rapport de l'IGA faisait le constat inverse : « *On est tombé d'un excès à l'autre : jadis, on critiquait, et à juste titre, les demandes de stages plus ou moins folkloriques parce que totalement déconnectées du travail administratif. Mais cette époque est depuis longtemps révolue et trop souvent, aujourd'hui, prévaut une conception étroitement utilitariste et à courte vue de la formation* »<sup>2</sup>.

Un document émanant du bureau RH3, en charge de la politique de formation continue de l'Administration pénitentiaire, relevait également l'utilisation de très court terme qui avait tendance à être faite de la formation continue : « *On travaille au coup par coup, la formation étant surtout considérée pour solutionner les problèmes des établissements* »<sup>3</sup>.

***Cette insuffisante clarification des objectifs des différents types d'actions de formation est par ailleurs source de profondes inégalités des agents entre administrations du point de vue du droit à la formation.***

Ainsi, en dehors du congé de formation professionnelle, qui bénéficie d'un objectif de dépenses qui lui est propre<sup>4</sup>, les objectifs de dépenses ou de jours de formation sont globaux. Or, la répartition des dépenses ou des jours de formation entre types d'actions de formation (par exemple entre actions de court terme d'adaptation au poste et actions de plus long terme ou permettant une promotion sociale) peut être très différente d'un individu, d'un service ou d'un ministère à l'autre, comme l'indique le tableau comparatif simplifié présenté ci-

---

(1) Cf. IGA, Rapport sur l'évaluation à mi-parcours du plan national de formation des personnels gérés par la DGA, 1991.

(2) Cf. IGA, Rapport sur le fonctionnement du système de formation de la Direction générale de l'administration, 1997.

(3) Cf. *Administration pénitentiaire, Bureau RH3, Bilan de la mise en œuvre des orientations 1998/2000, décembre 2001. D'une façon générale, les agents se plaignent dans cette administration, comme dans d'autres, du manque d'investissement à long terme dans les compétences des agents* (cf. étude du cabinet OBEA, monographie sur l'Administration pénitentiaire).

(4) Cf. première partie.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

après, avec les réserves qu'impose l'hétérogénéité des définitions suivant les ministères.

**Tableau 4 : Nombre de jours de formation rapporté aux effectifs en fonction pour l'année 2000 pour différents ministères**

	Affaires étrangères	Agriculture et Pêche	Culture	Défense (civil)	Économie, Finances, Industrie	Éducation nationale	Travail	Intérieur	Équipement
<b>Formations statutaires</b>	0	0,2	0	0,2	0	0	2,2	0,6	0
<b>Perfectionnement/adaptation</b>	2,8	1,8	4,9	3,3	3,6	2,1	0,3	3,0	3,0
<b>Préparation aux concours et examens</b>	0,2	0,3	1,5	0,3	0,4	0,6	0,5	0,2	0,6
<b>Autres</b>	0,1	0,4	0,2	0	0,4	0,5	0,4	0	0,1
<b>Total hors congé restructuration</b>	3,1	2,7	6,6	3,8	4,4	3,2	3,4	3,8	3,7

Source DGFAP

De même, la part des formations obligatoires est très différente d'une administration à l'autre : 23 % des agents des Douanes interrogés dans le cadre de l'enquête Ifop signalent des formations obligatoires, alors qu'ils ne sont que 3 % au ministère de l'Équipement. La fréquence des refus de départ en formation pour raison de service semble également très variable d'une administration à l'autre. Ainsi, 50 % des agents du ministère de l'Intérieur gérés par la DGA sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle le supérieur hiérarchique peut refuser le départ en formation pour des raisons de service, alors qu'ils ne sont que 28 % au ministère de l'Équipement.

Cette inégalité dans l'accès aux formations à visée promotionnelle ou personnelle semble également très importante dans la fonction publique hospitalière. Par exemple, dans le CHU étudié dans le cadre de l'étude menée par le laboratoire Larequoi, les études promotionnelles représentaient en 2000 34 % des dépenses, et les préparations aux concours 8,85 % des dépenses ; dans le centre hospitalier adhérent à l'ANFH, elles ne représentaient respectivement que 2,6 % et 0,9 % ; dans le centre hospitalier non adhérent, les études promotionnelles représentaient 26 % des dépenses et les préparations aux concours et examens 2,6 %.

- Deuxième partie -

Cela peut refléter des divergences dans le profil des agents hospitaliers, mais il semble surtout que les budgets alloués aux préparations des examens et concours ou aux « études promotionnelles » soient favorisés ou non en fonction des objectifs du moment de l'établissement. La répartition des crédits en fonction des types de formation conduit à accepter plus ou moins aisément ces actions de formation individuelle selon les lieux et les moments.

Cette ambiguïté sur les objectifs affecte également la fiche individuelle de formation (FIF), qui doit recenser pour chaque agent l'ensemble des formations demandées et effectivement suivies. En l'absence de procédure qui permette de réellement convertir les formations suivies en « droits » à promotion, la FIF, qui devait aussi permettre de prendre en compte la formation continue dans la carrière des agents, n'est, au mieux, qu'un instrument de recueil des besoins et de suivi pour les administrations. Le bilan qu'en tirait la DGAFP en mai 1999 est éclairant<sup>1</sup> : « *La généralisation de la FIF est atteinte dans de très nombreux ministères (compte non tenu des enseignants), sous des formes diverses et avec des possibilités d'exploitation inégales. Le document n'est pas stabilisé et ses potentialités sont loin d'être toutes mises en œuvre. La principale difficulté réside dans la difficulté partout soulignée de pouvoir concilier ce document avec la gestion informatisée des agents. Dès lors qu'elle existe, la FIF répertorie les stages demandés et les stages obtenus. Ceux qui n'ont pas été accordés ne sont pas systématiquement mentionnés. Lorsque cette prescription est remplie, le motif du rejet n'apparaît pas toujours. La communication annuelle de la fiche n'est pas toujours réalisée, sans pour autant que les agents en expriment la demande, ce qui permet de penser que ce document n'est pas encore perçu comme un outil pertinent de gestion de la vie professionnelle et de la carrière.* »

***Cette insuffisante définition des différents objectifs assignables aux actions de formation continue est également source d'incompréhension entre les cadres et le reste des agents.*** Les premiers ont parfois tendance, lorsqu'ils acceptent le départ en formation des agents dont ils assument l'encadrement, à considérer

---

(1) Cf. DGAFP, Bilan de l'accord-cadre de 1996, mai 1999. Ce document, rédigé par le chef du bureau FP5 à partir de plusieurs réunions des responsables formation des administrations, a été communiqué aux administrations et aux syndicats lors de la commission annuelle de la formation professionnelle du 10 décembre 1999.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

qu'ils leur accordent une forme dérivée de jour de repos<sup>1</sup>, alors que les seconds se plaignent du manque de reconnaissance de l'effort de formation.

Ainsi, étant donné la prépondérance des formations à visée utilitaire et de court terme, le droit des agents à la formation semble signifier que les agents ont surtout le droit... d'être efficaces<sup>2</sup>, ce droit ayant des chances très inégales d'être exercé suivant les administrations.

Cette ambiguïté du droit à la formation tient également au manque de définition des responsabilités des différentes parties prenantes : agents, encadrement, administration, responsables de formation...

## **2.2. Des responsabilités insuffisamment définies et assumées**

Il s'agit de bien distinguer ici les types de formation, qui ne relèvent pas toutes des mêmes responsabilités.

Les préparations aux concours et examens ne posent pas de problème de responsabilité. Elles constituent effectivement un droit pour les agents et sont donc tout à fait légitimement sollicitées par ces derniers qui sont également les mieux placés pour évaluer leur qualité. La préparation d'un concours constitue pour l'agent un investissement personnel important dont l'enjeu en termes de carrière est très facilement identifiable. La légitimité des préparations aux concours n'est par ailleurs pas remise en cause, que ce soit par les agents ou par l'encadrement.

Il en va tout autrement des autres types d'actions de formation : la responsabilité de leur prescription, de leur mise en œuvre et de leur évaluation n'est pas toujours clairement identifiée.

C'est logiquement à l'encadrement que revient la responsabilité de mettre à la disposition des agents qui dépendent de lui les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs qu'il leur aura préalablement fixés. La formation continue faisant partie de ces moyens, l'encadrement direct devrait logiquement être responsable de la prescription des actions de formation qui permettent la réalisation des

---

(1) L'étude menée par le cabinet OBEA sur les plans de formation révèle par exemple que la formation souffre encore d'une image péjorative (gadget, tourisme...) au sein de l'Administration pénitentiaire (cf. étude 2, monographie sur l'Administration pénitentiaire). Cela n'est en rien propre à l'Administration pénitentiaire.

(2) Si tant est que les formations suivies résultent d'une analyse pertinente des besoins.

- Deuxième partie -

missions assignées à son service. Ce type d'actions de formation constitue de fait l'essentiel des actions suivies par les agents. Mais, étrangement, ce sont les agents qui les sollicitent. Les agents interrogés dans le cadre de l'enquête Ifop sont ainsi près de 60 % à affirmer que ce sont eux qui la plupart du temps ont sollicité les formations reçues, alors qu'ils ne sont que 23 % à affirmer qu'elles leur ont été suggérées<sup>1</sup>.

*D'une façon générale, le processus d'analyse des besoins est encore largement perfectible en raison d'une implication insuffisante de l'encadrement. Même dans des ministères où l'implication de l'encadrement est traditionnellement assez forte, celle-ci peut varier d'un service à l'autre, comme l'a mis en évidence l'étude menée par le cabinet OBEA sur les plans de formation à propos du ministère de l'Équipement<sup>2</sup>. Ce point sera développé infra.*

De nombreuses raisons peuvent être avancées pour expliquer cette défaillance de l'encadrement dans l'ingénierie et la prescription des actions de formation. Dans certaines administrations, comme il a été rappelé, la formation souffre d'une image négative. Par ailleurs, le manque de formation de l'encadrement aux ressources humaines en général et aux problématiques de formation en particulier est un fait connu auquel de nombreux développements ont été consacrés dans différents rapports<sup>3</sup>. Ainsi, en juillet 1999, une enquête sur les gestionnaires de personnels dans les administrations, menée dans le cadre du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, montrait que la moitié environ des 490 CV de cadres gestionnaires de personnel examinés dans 20 services académiques de l'Éducation nationale ne faisait état d'aucune formation continue suivie. Enfin, l'encadrement n'est lui-même

---

(1) Dans le cadre d'une enquête sur la perception de la formation continue, commandée par la Direction régionale des services pénitentiaires de Marseille, étaient rapportés les propos d'un agent qui se plaignait du nombre insuffisant des exercices de tir : « C'est illogique que ça se fasse à la demande du personnel, ça devrait faire partie du travail » (Enquête Imago – Direction régionale des services pénitentiaires de Marseille, Les agents et la formation continue : perception, attentes et perspectives, juin 2000).

(2) La monographie relative au ministère de l'Équipement relève ainsi une grande hétérogénéité dans les actions conduites, dans la disponibilité et la motivation des responsables de formation, et dans l'implication du management d'une DDE à l'autre.

(3) Voir par exemple : Serge Vallemont, Gestion des ressources humaines dans l'administration, rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La Documentation française, décembre 1998, ou bien encore Commissariat général du Plan, Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, La Documentation française, 2000.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

presque jamais évalué sur ses capacités managériales et sur la façon dont il utilise, entretient et développe les ressources humaines qui sont mises à sa disposition.

Si donc l'encadrement doit assumer, en collaboration étroite avec l'agent, le travail d'analyse des besoins, avec l'aide éventuelle du responsable de formation, la traduction des besoins en cahier des charges est du ressort des services de formation. Or, il n'est pas rare que le travail d'ingénierie de formation soit effectué par le seul prestataire, dont le rôle devrait théoriquement se cantonner à l'ingénierie pédagogique, et que le service de formation ne réalise plus que le travail administratif de gestion des stages. Un rapport interne à la Sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur (DGA), datant de 2000, indiquait ainsi qu'au fil du temps les missions liées à l'« ingénierie des stages » avaient accaparé l'encadrement et pris le pas sur les missions de stratégie et de pilotage normalement dévolues à une administration centrale.

De même, le travail d'élaboration de la politique de formation, qui relève en principe des services centraux de formation, en lien avec les directions opérationnelles, semble parfois effectué par les écoles de service public, qui disposent souvent de davantage de compétences en ingénierie que les services formation des administrations. La monographie relative à l'Administration pénitentiaire montre comment l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) joue un rôle fondamental dans la définition des orientations nationales, ceci au détriment du Bureau de la formation de l'administration centrale. Il faut souligner cependant que cette situation est en passe de changer<sup>1</sup>.

L'instance estime enfin de façon unanime que l'évaluation de l'*impact* des actions de formation de type adaptation au poste devrait être de la responsabilité de l'encadrement direct. C'est lui en effet qui connaît les besoins et qui est le mieux à même d'évaluer l'impact des formations suivies par ses agents sur l'efficacité de leur travail. Or, d'une façon générale, il est rare que l'encadrement assume cette responsabilité, par manque de temps, d'outil ou d'enjeu. Là encore, ce point sera davantage développé *infra*.

### **2.3. Une fonction « formation continue » isolée**

Même si, une fois n'est pas coutume, la situation est contrastée d'une administration à l'autre, la formation continue ne paraît pas suffisamment

---

(1) Cf. *étude du cabinet OBEA, monographie de l'Administration pénitentiaire*.

- Deuxième partie -

intégrée aux autres dimensions des ressources humaines (recrutement, mobilité, promotion, etc.) et aux stratégies des administrations.

### **2.3.1. *La fonction « formation continue » n'est pas suffisamment intégrée aux autres dimensions de la gestion des ressources humaines***

#### **Une insuffisante articulation entre formation continue et formations initiales**

Un premier pas vers l'intégration de la formation continue au sein d'un pôle ressources humaines unifié supposerait que la formation continue tienne compte des acquis de la formation initiale. Or, cela ne semble pas toujours être le cas. À plusieurs reprises ont été mentionnées des formations qui faisaient doublon avec la formation initiale dispensée en école d'administration, celle-ci pouvant elle-même faire parfois doublon avec la formation qu'ont reçue les candidats avant de passer le concours.

Ainsi, certaines épreuves des concours testent des connaissances qui ont déjà été validées par le diplôme requis pour se présenter au concours. Par la suite, ces connaissances font l'objet de nouveaux cours en école de service public, puis à nouveau en formation d'adaptation après titularisation.

Étant donné l'hétérogénéité croissante des candidats aux concours, qui peuvent avoir connu des parcours de formation extrêmement différents, il devient de plus en plus difficile de proposer des formations standard aux agents, que ce soit en école d'administration ou en formation d'adaptation après leur titularisation.

#### **Une formation continue déconnectée du déroulement de la carrière des agents**

Cela a déjà été dit, les actions de formation continue suivies par les agents, hors préparations aux concours et examens, sont sans effet sur le déroulement de carrière des agents, sauf pour quelques corps techniques de l'Équipement (à l'Aviation civile) et du ministère de la Défense. Les statuts de la fonction publique ou les pratiques de gestion sont tels que seuls l'ancienneté ou les concours peuvent permettre une évolution de carrière. De façon plus subjective, seuls 14 % des agents interrogés dans le cadre de l'enquête Ifop estiment que les formations suivies, hors préparations aux concours, ont facilité leur promotion de grade.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

Il est également très rare qu'un changement de fonction soit subordonné au fait d'avoir suivi telle ou telle formation au cours de sa carrière. Quelques exemples permettent malgré tout de penser que ce type d'articulation entre formation et carrière est en développement.

Pour l'affectation de certains postes à profil, chez les greffiers en chef et greffiers des services judiciaires, les formations suivies dans les cinq dernières années sont enregistrées et apportent des points selon un barème, dispositif approuvé par les représentants du personnel en commission paritaire. Autre exemple : le rectorat de l'académie de Montpellier a mis en place en 1999 un dispositif de formation de préadaptation à l'emploi destiné aux secrétaires de direction des établissements et aux gestionnaires de personnel souhaitant une évolution de carrière, avec entretien, formation individualisée, accompagnateurs, groupe de pilotage et instance de certification.

En revanche, des formations à la prise de poste peuvent être mises en œuvre, mais assez souvent plusieurs semaines voire plusieurs mois après l'entrée en fonction<sup>1</sup>.

En ce qui concerne la Police nationale, le schéma directeur 1999-2002 de la formation systématise, entre autres choses, des stages d'adaptation à de nouvelles fonctions liés à certaines promotions ou prises de nouvelles responsabilités. De plus, pour les nouveaux chefs de services régionaux et les directeurs départementaux, ces stages sont obligatoires et comportent notamment des volets management et communication. Des stages spécifiques, alliant management, partenariat et connaissance de l'environnement sociétal, sont aussi obligatoires pour accéder au grade de commissaire divisionnaire ou de commandant de la Police nationale. Le relevé de ce dispositif figure dans le bilan d'application de ce schéma directeur.

---

*(1) Le rapport de l'IGA de 1997 déjà cité indiquait que les stages obligatoires d'adaptation à la fonction n'étaient pas toujours adaptés, que ces stages intervenaient parfois trop longtemps après la prise de fonction et que certains formateurs – intervenants de l'administration centrale ou universitaires – avaient un discours trop général et éloigné des réalités du terrain.*

### **Une formation continue le plus souvent déconnectée des exercices de gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et des compétences (GPEEC)**

*Il est extrêmement rare que la politique de formation continue soit articulée à la gestion des effectifs. Ainsi, l'étude menée par le cabinet OBEA sur les plans de formation révèle que, dans les quatre administrations étudiées, la mobilité, qui est pourtant constitutive de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, est loin d'être intégrée systématiquement dans les démarches d'élaboration des plans de formation. Hormis les formations de prise de poste, qui ne sont d'ailleurs pas systématiques, on n'apporte pas de réponses préventives en termes de formation pour gérer les effets de la mobilité. Pour les départs en retraite, les problématiques de pyramide des âges ne sont jamais intégrées à l'activité formation dans une perspective d'anticipation.*

De même, le rapport de l'IGF<sup>1</sup> indique que, dans les deux ministères étudiés (Éducation nationale d'une part, Économie, Finances et Industrie de l'autre), le travail de GPEEC est essentiellement tourné vers la connaissance des évolutions de masse (mesure des départs en retraite, identification des besoins de recrutement, etc.) et n'intègre pas la connaissance des parcours individuels et notamment des formations reçues sauf pour certaines catégories d'agents (personnels d'encadrement, spécialistes de haute technicité, etc.). Par ailleurs, la liaison avec le dispositif de gestion de la formation, tel qu'il existe à ce jour, apparaît faible dans sa portée et artisanale dans ses moyens. Certains des nouveaux dispositifs de gestion de la formation, conçus pour s'articuler avec le système de gestion des ressources humaines, donnent cependant la possibilité de mieux prendre en compte la formation dans la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

*Le travail coûteux qui a été 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. Les référentiels métiers sont en général méconnus, peu ergonomiques (support inadapté, consultation peu aisée) et souffrent du manque de promotion de l'approche par les*

---

(1) Cf. *Inspection générale des finances, Évaluation de la formation professionnelle continue des agents de l'État, rapport sur les aspects financiers, janvier 2003.*

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

compétences. Ils n'ont pas donné lieu dans la majorité des cas à l'élaboration de référentiels de formation<sup>1</sup>.

Par exemple, l'Administration pénitentiaire s'est engagée de façon assez exemplaire dans une démarche de GPEEC, qui consiste en une prospective intégrant d'une part les métiers sensibles, les métiers en rupture et les métiers nouveaux, et d'autre part les besoins en compétences (nouvelles ou en évolution) qui y sont associés. Elle a ainsi réalisé un référentiel métiers comprenant des fiches emplois. Pourtant, cet outil fondamental dans le cadre d'une approche par les compétences n'est aujourd'hui pas lié au plan de formation. Ainsi, le bilan de la mise en œuvre des orientations 1998/2000 de la formation continue de l'Administration pénitentiaire fait apparaître que le référentiel emploi n'est presque jamais utilisé : en 1998, quelques actions s'appuient sur cet outil autour de la fonction de chef d'établissement ; en 1999, une direction régionale intègre dans son plan régional la mise en œuvre du référentiel pour le développement de pratiques de références ; en 2000, en direction régionale, on signale deux chantiers expérimentaux sur l'évaluation des compétences des cadres intermédiaires prenant appui sur les fonctions/activités du référentiel, etc. Mais dans l'immense majorité des cas, les programmes de formation ne s'appuient pas sur les référentiels métiers<sup>2</sup>. Au ministère de l'Équipement, une seule page sur les trente-neuf que compte le plan triennal 2002-2004 de GPEEC évoque la formation professionnelle en tant que telle.

Dans la Police nationale, le premier projet de référentiel métiers a été élaboré dès 1983 pour le seul corps des gardiens de la paix. Il obéissait à un objectif de formation : en déterminant les tâches communes aux gardiens de la paix, quel que soit leur service d'affectation, le référentiel devait permettre la mise en place d'un tronc commun de formation. Par la suite, d'autres projets ont été menés en collaboration avec des cabinets privés. La direction générale de la Police nationale s'est engagée dès le début de l'année 1994 dans une démarche de réactualisation des référentiels métiers existants (gradés et gardiens, enquêteurs, inspecteurs, officiers de paix, secrétaires administratifs). À la fin du premier semestre 1994, l'École nationale supérieure de la police nationale était chargée parallèlement de l'élaboration d'un référentiel métiers relatif aux commissaires de police.

---

(1) Les experts entendus par l'instance ont signalé qu'en cette matière on voyait aussi le secteur privé construire des « usines à gaz » trop rigides et coûteuses à actualiser.

(2) Cf. Administration pénitentiaire, bureau RH3, Bilan de la mise en œuvre des orientations 1998/2000, décembre 2001.

- Deuxième partie -

Avec l'entrée en vigueur de la réforme de la Police nationale de 1995<sup>1</sup>, un nouveau référentiel métiers ayant un mode d'analyse et de lecture commun à tous les corps de personnels, actifs, administratifs, techniques et scientifiques a été élaboré avec un cabinet privé. Le travail a abouti en mars 1996 avec l'élaboration d'un répertoire général des activités finalisées comportant 580 activités, se déclinant en fiches d'emplois et en fiches de postes. Les fiches de postes ont donné lieu à la réalisation de trois volumes (un par corps) rassemblant 1 014 fiches. Pour les personnels administratifs, scientifiques et techniques, 518 fiches de postes et 19 fiches d'emplois furent élaborées.

Cela dit, une note interne d'avril 2001 indique que, « à l'heure actuelle, force est de constater que la technique du référentiel métiers apparaît comme une photographie pesante de l'existant, un catalogue des emplois et des postes », et que « l'aspect prospectif ne peut que difficilement être pris en compte. Le référentiel métiers semble avoir été affecté de deux blocages majeurs : le volume des documents n'est pas susceptible d'application quotidienne par les services gestionnaires ; la lourdeur du dispositif d'élaboration en fait un instrument de gestion peu praticable et peu fiable en termes de prospective. » La démarche, qui en est restée à sa première phase statique et qui n'a jamais atteint l'étape de connexion avec la formation, ne semble pas du tout connue des services déconcentrés<sup>2</sup>.

Ici comme ailleurs, cela ne disqualifie pas nécessairement l'outil en lui-même mais pose de façon aiguë la façon dont il a été conçu et utilisé. Quelle stratégie de ressources humaines a sous-tendu la démarche ? De quelle réflexion la démarche de conception des référentiels a-t-elle pu bénéficier, notamment en ce qui concerne leurs objectifs, l'analyse des besoins, la faisabilité et les risques ? Quel a été le degré d'implication des différents acteurs aux différents stades d'élaboration des référentiels (ceux-ci ont des impacts totalement différents selon qu'ils sont conçus de façon très centralisée, par des fonctionnels, ou au plus proche du terrain avec des représentants des agents) ?

Dans la fonction publique hospitalière, on assiste à l'heure actuelle à une modification importante des métiers, aussi bien sur le plan technique qu'organisationnel. Mais aucune démarche d'analyse formalisée qui puisse

---

(1) Structuration de la Police nationale en trois corps : corps de maîtrise et d'application, corps de commandement et d'encadrement, corps de conception et de direction.

(2) Cf. étude 2, monographie de la Police nationale.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

s'apparenter à une prospective des métiers n'a été développée dans les établissements étudiés. Certains le déplorent et jugent que cela serait nécessaire. Mais quand il est évoqué, ce type de démarche réfère plus à des objectifs de gestion des ressources humaines (GPEEC, recrutement...) qu'à un objectif de formation. La finalité formation de ce type d'outils n'est pas encore envisagée à court terme. Même dans le CHU étudié par le laboratoire Larequoi, l'absence de référentiels métiers n'apparaît pas comme un souci prioritaire de l'établissement dans la mesure où il existe des référentiels de fonctions réglementaires. Essentiellement préoccupée par le développement de la mobilité interne, la direction des ressources humaines de l'établissement s'appuie sur des descriptifs recensant les compétences et aptitudes nécessaires par service, de manière à disposer de références précises pour les postes publiés en vacances internes. Les métiers en émergence, tels que celui de permanencière du SAMU, font cependant l'objet d'une attention plus soutenue.

### ***2.3.2. La fonction « formation continue » n'est pas toujours suffisamment intégrée aux stratégies des administrations***

Dans certaines administrations de l'État, le système de formation reste isolé des directions opérationnelles. Les orientations nationales font bien systématiquement référence à la stratégie globale du ministère et au plan pluriannuel de modernisation, lorsqu'il existe, mais cette référence ne signifie pas toujours une véritable articulation<sup>1</sup>. Mais c'est le plus souvent au niveau de l'établissement ou du service que l'articulation entre politique de formation et politique stratégique est défaillante, alors même que dans la plupart des cas la politique de formation continue se caractérise par sa très grande déconcentration, donnant aux établissements et aux services une grande autonomie en la matière.

Ainsi, il arrive assez souvent que les responsables régionaux ou locaux de formation ne soient pas associés aux groupes de travail qui élaborent la stratégie des services ou des établissements publics. Cela a été souligné dans les établissements de l'Administration pénitentiaire<sup>2</sup>, dans les préfetures<sup>1</sup>, et c'est

---

(1) Cette articulation est en revanche très nette dans le cas de la Police nationale qui met clairement sa politique de formation continue au service de sa politique de modernisation (cf. la mise en place de la police de proximité).

(2) Dans l'Administration pénitentiaire, certains chefs d'unité formation et qualification incitent ainsi les chefs d'établissement à élaborer des projets de formation argumentés, répondant à des besoins précis (liés à des projets de service, notamment) visant l'optimisation des pratiques professionnelles. Mais ils se sentent parfois isolés et pas

- Deuxième partie -

un phénomène sans doute assez fréquent. De fait, la fonction RH d'une façon générale et la fonction formation *a fortiori* ne jouissent pas dans la fonction publique d'État d'une légitimité suffisante pour que leurs responsables soient systématiquement associés à l'élaboration des orientations stratégiques.

Cette articulation formation/stratégie semble mieux se faire dans les administrations qui sont soumises à une contrainte liée à la concurrence du secteur privé ou des collectivités locales, à la pression de l'utilisateur ou à une évolution rapide des techniques : ministère de l'Équipement ou ministère de la Défense par exemple, mais surtout fonction publique hospitalière. L'étude menée par le laboratoire Larequoi indique clairement que les plans de formation annuels sont étroitement liés aux projets d'établissement et plus généralement à la politique générale de l'hôpital. La politique de formation est assez généralement considérée comme étant au service de la politique globale de l'établissement dans la mesure où elle constitue un outil managérial de première importance et où elle assume un rôle certain d'accompagnement du changement. Ainsi, dans le CHU étudié par le laboratoire Larequoi, démarche qualité, procédure d'accréditation, interprofessionnalité, contractualisation interne, mise en place des pôles... sont autant d'évolutions dont la mise en œuvre s'appuie nécessairement, pour la direction, sur la formation.

#### **2.4. Une insuffisante professionnalisation des « fonctionnels » de la formation**

Dans la plupart des administrations, la professionnalisation des responsables de formation, de même que la valorisation du passage dans cette fonction, si elle est très variable, sont en général insuffisantes. La formation, comme les ressources humaines d'ailleurs, est un domaine qui n'est pas considéré comme un vrai métier : la gestion des ressources humaines dans la fonction publique s'en tient le plus souvent à la gestion administrative du personnel, laissant précisément de côté la dimension humaine au profit de la dimension gestionnaire. La définition de « domaines professionnels » ou de « filières

---

*suffisamment en position de convaincre les chefs d'établissement (source : Bilan de la mise en œuvre des orientations 1998/2000, bureau RH3, décembre 2001).*

*(1) Le document de travail de la Sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur (SDRF), déjà cité, indique ainsi d'une part que si la SDRF est isolée géographiquement (elle est localisée à Lognes), elle l'est aussi des autres directions et que, au niveau des préfectures, les animateurs de formation sont également isolés de la direction et des managers opérationnels.*

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

professionnelles », recommandée par divers rapports<sup>1</sup>, notamment pour les fonctions transverses, n'est toujours pas d'actualité dans la fonction publique. Or, cela aurait pu être le cadre d'une professionnalisation de la fonction RH et en son sein de la fonction formation. En l'absence de filière professionnelle axée sur la formation, l'animation de la fonction est très dépendante de la personnalité et de la motivation de son responsable.

En règle générale, les véritables professionnels de la formation, c'est-à-dire les spécialistes des problématiques de formation qui ont suivi un parcours de formation validé par un diplôme, se trouvent dans les écoles d'administration, dans les centres de formation comme les centres académiques de formation administrative de l'Éducation nationale (CAFA) ou les centres interrégionaux de formation professionnelle du ministère de l'Équipement (CIFP) et parfois au niveau régional. En ce qui concerne spécifiquement les CIFP, cohabitent en fait de vrais professionnels, disposant parfois de diplômes en adéquation avec leur métier et de jeunes chargés de projet en quête de professionnalisation. Le *turn-over* y est important et la maintenance des compétences difficile à obtenir. D'une façon générale, le ministère de l'Équipement a tendance à privilégier les compétences techniques au détriment des compétences relatives aux sciences humaines. En revanche, les agents qui intègrent la fonction formation se voient proposer un plan individuel pluriannuel de formation.

En administration centrale, même si l'on rencontre parfois ce type de professionnels, les postes sont le plus souvent occupés par des cadres généralistes de la fonction publique qui sont là pour une durée brève dans le cadre de leur mobilité. Au niveau local, les services formation ont mis en place des réseaux de correspondants formation susceptibles de servir de relais aux services régionaux, notamment lors de l'élaboration du plan de formation puis à l'occasion des inscriptions en formation. Ces correspondants locaux de formation n'exercent leur fonction qu'à temps (très) partiel mais ont souvent suivi une courte formation sur les problématiques de formation (élaboration des plans de formation, analyse des besoins, élaboration d'un cahier des charges de formation...).

Par exemple, au ministère de l'Agriculture, au niveau régional, les délégués régionaux à la Formation sont des agents de catégorie A, généralement titulaires

---

(1) Cf. *Commissariat général du Plan, Gérer l'emploi public, rapport du groupe présidé par Jacques Rigaudiat, La Documentation française, 1994* ; *Commissariat général du Plan, Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, La Documentation française, 2000.*

- Deuxième partie -

d'un DESS d'ingénierie de formation, et se consacrent à temps plein à leur activité. On en trouve un par Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF). Ils travaillent en appui des responsables locaux de formation et les aident dans le travail d'analyse des besoins de formation, pour l'élaboration et l'évaluation des plans de formation. Ils animent également des groupes d'échanges de pratiques. Au niveau local, les responsables locaux de formation des services déconcentrés, des établissements d'enseignement et des structures d'administration centrale ne sont pas professionnalisés, même si on leur propose des formations à la conception du plan de formation et son évaluation, et cette activité ne représente qu'une partie de leur activité. Ainsi, dans l'accord triennal sur la formation continue des personnels 1997-1999, dans la partie consacrée à la méthode de calcul des dépenses de formation, la part de leur temps de travail consacrée à la formation est estimée à 10 %.

En ce qui concerne l'Administration pénitentiaire, le bilan de la mise en œuvre des orientations 1998/2000, réalisé par le bureau RH3<sup>1</sup>, signale les nombreuses difficultés auxquelles les responsables régionaux de formation doivent faire face et que l'on retrouverait sans doute dans de nombreuses administrations. La durée moyenne d'occupation du poste de chef d'unité formation et qualifications est de 2,7 années. Dans ces conditions, le problème majeur pour l'ensemble de ces cadres semble être l'appropriation de leur fonction. Ils déclarent n'avoir pas de temps suffisant (voire pas le temps du tout) pour ce faire, ne pas bénéficier de formation spécifique ni même de formation à la prise de poste (ni de temps pour se former d'une façon générale), ne pas être informés sur les spécificités du poste qu'ils prennent, dans la mesure où le temps de « doublure » n'est que très rarement possible ; enfin, ne pas disposer d'un temps suffisant pour développer une activité de veille stratégique sur l'évolution des métiers et des compétences. Beaucoup se considèrent en combat perpétuel avec les chefs d'établissement pour l'envoi d'agents en formation. Il leur est difficile de fédérer une équipe autour d'objectifs peu clairs et, d'une façon générale, leur charge de travail est trop importante du fait notamment d'un déficit de personnels administratifs dans les services formation et d'un manque d'outils méthodologiques permettant d'élaborer un véritable plan régional de formation et non un catalogue de stages. Les chefs d'unité formation et qualification souhaiteraient un soutien plus marqué des directeurs régionaux, pour la mise en place de certaines formations par exemple, et être considérés, pour certains, comme des cadres de la Direction régionale des services pénitentiaires en

---

(1) Cf. *Administration pénitentiaire, Bureau RH3*, Bilan de la mise en œuvre des orientations 1998/2000, décembre 2001.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

participant à ce titre aux différentes réunions avec les chefs de services déconcentrés.

Au sein de la Police nationale, il existe également des correspondants formation, aussi bien au niveau départemental qu'au niveau des services de police locaux. Ils ont notamment en charge l'élaboration du plan local de formation. Sauf pour certains correspondants locaux, la formation est leur activité principale. Toutefois, il n'y a pas de correspondant dans tous les services locaux de police : si, dans la quasi-totalité des directions départementales, les correspondants formation existent, le maillage au niveau des services locaux est loin d'être complet. Les efforts réalisés demeurent notables, dans la mesure où, en 1999, la fonction de correspondant local de formation n'existait pas.

Reste que, dans les services, la formation n'est pas toujours considérée comme un acte de management et que sa mise en œuvre manque parfois de professionnalisme en raison notamment de fortes contraintes issues des activités opérationnelles.

Selon une étude interne réalisée au niveau régional, peu après la création de la nouvelle Direction de la formation de la Police nationale, dans une Délégation régionale au recrutement et à la formation<sup>1</sup> (DRRF), « *la professionnalisation apparente d'une DRRF cache en fait un amateurisme récurrent quant au rapport entre les demandes exprimées et les réponses apportées. En effet, les services demandeurs ne se situent pas dans une vision prospective de leur activité, mais gèrent à la fois le souci de souscrire aux orientations nationales définies au plus haut niveau et leur fonctionnement quotidien* ».

Il sera toujours nécessaire d'éviter le piège de la formation « alibi ». Ainsi, plus loin dans ce rapport, il était noté à l'époque que « *les DRRF peuvent aisément s'adapter dans la mesure où en dehors des commandes nationales et de quelques commandes ponctuelles, leur activité ne s'appréciera pas dans la réduction de l'écart entre besoins dûment constatés et pertinence de la réponse, mais dans une occupation raisonnable des formateurs qui vont gérer quelques actions de formation en fonction de leur goût et de leur expérience professionnelle, puis peaufiner leur intervention à travers une démultiplication plus ou moins importante selon la pression exercée par le chef de service* ».

---

(1) Cette étude a été réalisée en exécution d'une lettre de mission du 20 juillet 2000 du directeur de la Formation de la Police nationale. Elle est le fruit des réflexions d'un groupe de travail interne à la DRRF Paris qui a consulté différents acteurs des DRRF ainsi que des fonctionnaires, enseignants, consultants et sociétés privées.

- Deuxième partie -

Confusion sur les objectifs, identification défailante des responsabilités, isolement et insuffisante professionnalisation de la fonction formation, telles sont donc les limites structurelles dont souffre la formation continue dans la fonction publique. Ces limites structurelles ont un impact sur l'ensemble de la chaîne de production de la formation, comme il va en être question *infra*.

### **3. Un certain nombre de lacunes persistantes tout au long du processus de conception et de « production » de la formation continue**

#### **3.1. L'analyse des besoins et le rôle du management**

Historiquement, la formation professionnelle continue s'est construite d'une part sur une logique de reproduction de la formation initiale, d'autre part et corrélativement sur une logique de l'offre (« formation catalogue ») plutôt que sur une véritable analyse des besoins du terrain, qu'ils soient individuels ou collectifs. L'articulation de la formation continue avec les réalités professionnelles suppose de rompre avec cette double entrée.

Si l'objectif de la formation est l'adaptation au poste, aux nouvelles technologies, aux réorganisations, la logique voudrait que les actions de formation soient conçues après une analyse des besoins. En particulier, en ce qui concerne les besoins individuels, ceux-ci devraient faire l'objet d'une analyse lors d'un entretien entre l'agent et son supérieur hiérarchique ou le chef de service, et non après un simple recueil de demandes individuelles. Il semble pourtant que, dans de nombreux cas, ce soit le deuxième type de pratiques qui prédomine.

Ainsi, la pratique de l'entretien d'évaluation, pendant lequel peuvent être analysés les besoins de formation, semble encore très inégalement répandue. Si 89 % des agents interrogés au ministère de l'Équipement dans le cadre de l'enquête Ifop disent en bénéficier, ce n'est le cas que de 68 % des agents des Douanes, de 51 % des agents du ministère de l'Intérieur (DGA), et de seulement 12 % des agents du ministère de l'Éducation nationale (personnels administratifs). De plus, dans le cadre de cet entretien d'évaluation, le thème de la formation n'est pas systématiquement abordé : 89 % des agents qui bénéficient d'un entretien d'évaluation disent qu'il est abordé au ministère de l'Équipement, 84 % pour les agents du ministère de l'Intérieur, 61 % pour les agents des Douanes et 51 % pour les personnels administratifs de l'Éducation nationale.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

Enfin, lorsque le thème de la formation est « abordé », c'est rarement dans le cadre d'un entretien approfondi sur les besoins de formation. Ainsi, seuls 10 % des agents interrogés dans le cadre de l'enquête Ifop disent avoir bénéficié d'un entretien approfondi sur leurs besoins de formation *en relation avec une analyse des besoins du service dont ils dépendent* (13 % au ministère de l'Équipement, 12 % au ministère de l'Intérieur, 7 % au ministère de l'Éducation nationale et 6 % aux Douanes). Ils ne sont même que 6 % à dire avoir bénéficié d'un entretien approfondi sur leurs besoins de formation *en relation avec une analyse de leurs points forts et de leurs points faibles* (7 % au ministère de l'Équipement, 3 % aux Douanes).

C'est donc peu dire que l'analyse des besoins, la mise en relation formation-activités-résultats, est défailante, alors même que l'impact de la formation dépend pour une bonne part de ce travail en amont du processus de production de la formation.

De même, l'insuffisante mise en œuvre dans le travail quotidien des compétences acquises est liée au fait que l'organisation du travail, les procédures n'ont pas changé. *Si la majorité des formations suivies de court terme d'adaptation au poste, paradoxalement, même plus près du terrain, l'articulation de la formation continue aux réalités managériales et organisationnelles n'est pas toujours correctement effectuée.*

C'est en tout cas le premier frein à la mise en œuvre des formations cité par les agents interrogés dans le cadre de l'enquête Ifop : un gros tiers d'entre eux signale l'existence de freins de ce type et, parmi ceux-ci, 76 % citent le fait que « *l'organisation du travail, les procédures, n'ont pas changé* ».

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que dans la même enquête, lorsque les agents interrogés doivent indiquer leur satisfaction par rapport à différents aspects de la formation (qualité des intervenants, organisation des stages, etc.), la « facilité de mise en application des enseignements acquis au cours de la formation » obtient la moins bonne note (5,7/10). Cela peut confirmer l'absence d'analyse des besoins, qui devrait s'appuyer sur une anticipation réaliste de l'état de l'organisation et des procédures à l'issue de la formation suivie par les agents<sup>1</sup>. Mais cela peut aussi bien indiquer une inertie de l'organisation, en retard par rapport à un système de formation davantage réactif.

---

(1) À très court terme, quel temps est laissé à l'agent pour consolider ses acquis et faire ainsi évoluer ses pratiques antérieures ? De façon plus permanente, quels

- Deuxième partie -

Cela est d'autant plus dommageable que même si des changements organisationnels finissent par intervenir, il est fort possible que, entre temps, les compétences acquises qui n'ont pu être mises en application soient perdues (*cf.* le cas classique de formations à des logiciels dont l'installation intervient longtemps après la formation).

Enfin, d'une façon générale, entre un quart (Équipement) et un tiers (Douanes, Intérieur) des agents jugent les formations inadaptées à leur travail, ce qui peut être là encore la conséquence d'une inadaptation des modalités pédagogiques, d'une traduction non pertinente des besoins de formation en actions de formation, mais aussi d'une analyse insuffisante de ces besoins.

Cela dit, l'encadrement n'est pas responsable de l'analyse de tous les types de besoins, selon son niveau. S'il est responsable de l'analyse des besoins liés aux postes, les besoins de formations liés aux métiers ne sont pas de même nature et ne doivent pas être gérés par les mêmes personnes, ni dans la même temporalité. Mais comme il a été indiqué *supra*, les référentiels métiers, lorsqu'ils existent, ne donnent pratiquement jamais lieu à l'élaboration de référentiels de formations<sup>1</sup>.

La plupart du temps, on s'en tient donc, au mieux, à un recueil de demandes, lors de l'entretien de formation ou d'évaluation lorsqu'il est pratiqué, ou via des questionnaires d'expression des « besoins » remplis directement par les agents. Il arrive cependant que ce recueil ne puisse se faire. Ainsi, dans certains établissements pénitentiaires où il n'existe aucune cellule formation, et sauf prise en charge rare par un correspondant local d'un plus gros établissement, il n'y a pas envoi de questionnaires d'expression des besoins aux agents. Par ailleurs, les correspondants locaux ne sont pas toujours remplacés immédiatement lorsqu'il y a mutation : pendant cette absence, le recueil ne s'effectue pas. Il n'y a pas d'outils de recueil des besoins des agents généralisés à l'ensemble des établissements : questionnaire remis directement aux agents ou grille d'interrogation lors de l'entretien d'évaluation. De ce fait, certains établissements, n'ayant pas d'outils disponibles, ne réalisent pas d'enquêtes. Dans certains cas, si les agents ne contactent pas directement le formateur, ils ne sont jamais interrogés sur leurs besoins en formation. Cet exemple pris dans

---

*aménagements – réorganisation, nouveaux objectifs – sont envisagés pour réinvestir pleinement les acquis de la formation ?*

*(1) Il existe quelques exceptions. Ainsi, en 1991, le ministère de la Jeunesse et des Sports avait mis en place une formation initiale et continue des inspecteurs à partir d'un travail sur ces deux référentiels.*

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

L'Administration pénitentiaire peut se concevoir dans toutes les administrations qui sont éparpillées en de multiples établissements de taille réduite où le dispositif d'analyse et de recensement des besoins de formation est fonction, très souvent, du bon vouloir de l'encadrement.

Dans la fonction publique hospitalière, la qualité du dispositif d'analyse des besoins semble également très variable d'un établissement à l'autre. Ainsi, dans le centre hospitalier spécialisé étudié par le laboratoire Larequoi, ni l'entretien individuel ni une réflexion collective ne sont utilisés pour déterminer les besoins en formation. Les agents sont chargés d'envoyer directement leurs demandes à la direction des ressources humaines, sans discussion préalable avec l'encadrement<sup>1</sup>. Ce système a été mis en place pour éviter que les agents ne s'autocensurent dans leurs demandes individuelles par crainte de l'avis des cadres sur leurs demandes. Il interdit cependant toute analyse des besoins de formation, qui devrait être effectuée lors d'un entretien entre l'agent et le cadre.

Il est clair que les personnels d'encadrement doivent jouer un rôle plus important dans le management en général et dans l'analyse des besoins de formation en particulier. Leur implication dans les processus d'élaboration des actions de formation est indispensable pour que ceux-ci puissent être jugés pertinents et pour que la formation soit valorisée comme outil de gestion des ressources humaines. Or, la formation du cadre comme acteur de la formation reste peu développée. Le bilan du troisième accord-cadre interministériel, réalisé par la DGAFP en mai 1999, indique ainsi que les cadres sont nombreux à avoir suivi des actions de formation à la GRH et à l'organisation des services mais qu'ils sont moins nombreux à s'être sensibilisés aux questions de formation professionnelle.

En résumé, l'analyse des besoins est donc encore largement perfectible, mais un certain nombre de dysfonctionnements peuvent également être repérés lors de la phase de mise en œuvre des actions de formation.

### **3.2. La mise en œuvre**

Une partie des difficultés de mise en œuvre peuvent être très spécifiques à certains départements ministériels. On s'en tiendra ici à celles que l'on rencontre le plus fréquemment.

---

(1) Cf. *étude du laboratoire Larequoi, monographie du CHS*.

- Deuxième partie -

Une première source de difficulté, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la politique de formation, tient à l'inadaptation des règles budgétaires, et notamment du code des marchés publics : plusieurs interlocuteurs ont souligné qu'il manquait singulièrement de souplesse. Le recours fréquent aux formateurs internes est peut-être aussi une conséquence de cette lourdeur des procédures de marché.

Ce recours pourrait être la norme, mais le régime d'indemnisation des formateurs internes semble une source de difficulté, dans la mesure où le décret de 1956<sup>1</sup>, qui fixe les rémunérations des formateurs occasionnels, détermine un taux de rétribution différent en fonction du type de public visé : cela n'est pas fait pour susciter les vocations de formateurs pour les agents de catégorie C, même si des efforts ont été faits en ce domaine<sup>2</sup>.

Or, par endroits, le recrutement des formateurs internes est devenu plus difficile ces dernières années. Plusieurs interlocuteurs ont fait part de la difficulté qu'ils avaient à sélectionner les formateurs dans un contexte général de pénurie de candidats. Ces dernières années, la volonté de clarifier le « statut » des formateurs s'est traduite par l'élaboration de chartes de formateurs dont disposent la plupart des administrations. Cela dit, la qualité des formateurs est rarement mise en cause par les agents qui suivent les formations. Dans l'enquête Ifop, on demandait aux agents de noter leur satisfaction vis-à-vis d'un certain nombre d'éléments liés à la formation (qualité des intervenants, durée du stage, diversité des domaines abordés, organisation de la formation, pertinence de la formation par rapport à l'activité réelle...). Or, c'est précisément la qualité des intervenants qui obtenait la meilleure note (entre 7,4/10 et 7,5/10 de moyenne suivant les administrations). Il ne semble donc pas que la qualité des formateurs constitue le facteur limitant du système de formation.

En ce qui concerne cette fois les agents formés, les difficultés classiques d'accès à la formation sont toujours bien présentes ponctuellement : difficulté des remplacements pour les postes qui ne peuvent être laissés vacants (fréquents par exemple dans les établissements pénitentiaires ou les établissements

---

(1) Décret n° 56-585 du 12 juin 1956 portant fixation du système général de rétribution des agents de l'État 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.

(2) Cf. le décret du 2 février 1993 revalorisant de 100 % les indemnités perçues par les formateurs internes pour la préparation des agents de catégories C et D aux concours et examens de la fonction publique.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

hospitaliers), difficultés qu'impliquent les déplacements (avance de frais de déplacement et d'hébergement par les agents, faible mobilité de certains personnels, notamment les mères de famille...).

Cela dit, seuls 6 % des agents interrogés dans l'enquête Ifop et qui n'ont suivi aucune formation ces cinq dernières années expliquent leur absence de participation aux actions de formation par l'éloignement du lieu de formation. Ils ne sont que 2 % à mettre en avant les aspects financiers. Par ailleurs, si le paiement d'avances sur frais de déplacement n'est pas encore généralisé, de nombreuses administrations se sont engagées dans cette voie en passant des conventions avec les organismes publics de transport (SNCF et Air France), voire avec des agences de voyage pour les frais de séjour<sup>1</sup>.

En ce qui concerne les problèmes liés au remplacement des personnels, une initiative intéressante a été lancée par l'Administration pénitentiaire. Celle-ci a créé des équipes régionales d'intérim pour la formation (ERIF). Il s'agit d'équipes volantes d'agents qui remplacent en établissement les agents partis en formation. Pourtant, seules quatre régions (sur dix) ont créé des ERIF en 1999-2000 et il n'y a pas eu de nouvelles créations en 2001-2002. De plus, les ERIF existantes ne sont pas suffisamment nombreuses pour favoriser les départs en formation et leur mission est souvent détournée vers d'autres types de remplacement que ceux qui sont liés à la formation.

Des efforts sont par ailleurs réalisés pour que les formations se déroulent au plus près des agents. Ainsi, dans le cadre de l'enquête Ifop, les agents du ministère de l'Intérieur (DGA) indiquent pour 43 % d'entre eux qu'ils ont suivi leur dernière formation sur leur lieu de travail.

Comme cela a été indiqué en première partie, les agents se disent en général bien informés sur les préparations aux concours et sur les autres types de formations. Cela dit, il n'est pas certain qu'ils perçoivent bien la façon dont est élaboré le plan de formation. C'est en tout cas ce qui ressort de l'étude sur la fonction publique hospitalière où les agents font état de leur méconnaissance du processus global d'élaboration du plan de formation. Le plan de formation y est assez peu consulté, ce qui est peut-être lié au fait qu'il est souvent réduit à un simple listing, plus ou moins organisé et ordonné selon différentes catégories, recensant les formations qui seront réalisées dans l'ensemble de l'établissement au cours d'une année.

---

(1) Source : DGAFP, Bilan de l'accord-cadre de 1996, mai 1999.

- Deuxième partie -

Il faut noter cependant que certaines administrations ont fait de remarquables efforts dans la présentation du programme de formation. Par exemple, le document présentant l'offre de formations 2001 pour les administrations centrales et les services déconcentrés du ministère du Travail est particulièrement bien fait, clair et pratique. On y trouve notamment des parcours de formation présentés par emploi type. Pour chaque emploi type, un certain nombre d'objectifs de formation sont proposés, puis chaque objectif de formation renvoie à une ou plusieurs formations offertes. Par exemple, pour l'emploi type « agent de contrôle débutant », les objectifs proposés sont les suivants : « accroître votre efficacité personnelle », « consolider vos compétences juridiques », « contrôler les situations contractuelles », « contrôler les situations de travail », et chaque objectif donne lieu à un renvoi à une ou plusieurs formations proposées dans le catalogue.

### **3.3. Le suivi et l'évaluation**

#### **3.3.1. *Le suivi des actions de formation***

#### **Un suivi des actions de formation qui ne permet pas encore un réel pilotage de la politique de formation**

La qualité des dispositifs de suivi des actions de formation est, une fois de plus, variable selon les ministères. L'instance n'a pu les analyser tous dans le détail, mais dispose d'informations intéressantes concernant le ministère de l'Éducation nationale, la Direction des douanes et droits indirects, et la Direction de la comptabilité publique, grâce au travail réalisé par l'IGF sur les aspects financiers de la formation continue<sup>1</sup>. En règle générale, le système d'information sur la formation continue s'est constitué de façon empirique par le développement d'applications capables de répondre aux besoins des gestionnaires en charge de la mise en œuvre des actions de formation déconcentrées. Les préoccupations très opérationnelles des concepteurs et l'état de la technique lors de la création de ces applications ont débouché sur des bases locales juxtaposées, sans base centrale. Du coup, les requêtes effectuées à partir de ces applications permettent rarement de disposer d'informations lisibles et ne constituent généralement pas pour le niveau central un outil pertinent de pilotage.

---

(1) Cf. *Inspection générale des finances, Évaluation de la formation professionnelle continue des agents de l'État, rapport sur les aspects financiers, janvier 2003.*

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

Ainsi, à l'Éducation nationale, les extractions réalisées par les académies pour le compte de l'administration centrale ne donnent pas à cette dernière une grande visibilité qui lui permettrait de mener un pilotage pertinent de la formation continue. De même à la Direction des douanes et droits indirects, les dispositifs d'extraction, de remontée et de traitement des données se font selon des formes lourdes et dépassées qui procurent au niveau central des informations parfois difficiles à manier. Le logiciel utilisé à la Direction générale de la comptabilité publique semble en revanche donner une plus grande satisfaction.

Ces applications de suivi de la formation se sont développées sans lien avec le système de gestion des ressources humaines, celles-ci étant initialement conçues dans des logiques de « chaînes » spécialisées (application de paie, gestion des avancements, des mutations...) et souvent gérées à un autre niveau et/ou par d'autres services<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'exploitation des données budgétaires et comptables, sous un angle d'analyse « formation », reste difficile, le dispositif budgétaire et comptable n'étant pas tourné vers l'identification des dépenses par finalité et encore moins vers la reconstitution des coûts.

Cela dit, les dispositifs connaissent actuellement de profondes évolutions dont l'objectif est de permettre à terme un *pilotage* actif de la formation continue par les directions centrales. C'est ainsi que l'application GAIA<sup>2</sup>, utilisée à l'Éducation nationale, est en train d'évoluer avec la mise en place d'une base centrale de pilotage reposant sur la mise en cohérence d'informations jusqu'ici disséminées dans diverses bases de données. L'application doit par ailleurs être articulée aux applications de gestion de ressources humaines et de liquidation des dépenses. Au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, les deux directions étudiées ont chacune des projets en cours de réalisation selon des principes similaires à celui de l'Éducation nationale : mise en œuvre d'une application de gestion de la formation reposant sur une base centrale accessible à tous les acteurs concernés et articulée avec le système de gestion des ressources humaines. Ces deux applications permettent le suivi individuel des stagiaires, la mise à jour du catalogue de formation, l'élaboration de statistiques,

---

(1) Les grandes entreprises privées ou publiques rencontrent elles aussi ce type de difficultés. Ainsi, Aéroports de Paris (ADP) ne disposera d'applications intégrées pour la GRH qu'à l'horizon 2005.

(2) Gestion académique informatisée des actions (de formation).

- Deuxième partie -

et le contrôle de gestion. Pour ne pas accroître la complexité du dispositif, il n'est malheureusement pas prévu de connexion avec le dispositif budgétaire.

Il reste que, en l'absence de référentiel commun à la fonction publique d'État, chaque administration réalise ses évolutions informatiques avec un cadre conceptuel qui lui est propre.

Dans la fonction publique hospitalière, l'exécution du plan de formation est contrôlée pour des questions administratives et financières, surtout en rapport avec l'ANFH. Il est donc possible de comparer les formations prévues et les formations ayant réellement été suivies par les agents. Mais la question d'un pilotage central de la politique de formation continue ne se pose pas : c'est au niveau de l'établissement que se fait le suivi, et il n'est pas besoin de pilotage national.

### **Le suivi individualisé des actions de formation**

C'est dans l'individualisation des parcours de formation que les efforts les plus importants restent à faire. La première étape consiste à être capable de repérer pour chaque agent les actions de formation qu'il a suivies tout au long de sa carrière et les compétences qu'il a pu y acquérir. À l'heure actuelle par exemple, la DGAFP calcule dans son bilan annuel des ratios de nombre moyen de jours de formation par agent en divisant le nombre total de jours de formation par le nombre total d'agents en activité, mais elle ne peut savoir, pour chaque agent, le nombre d'actions de formation qu'il a suivies.

Cette individualisation du suivi des actions de formation doit être une des fonctionnalités de la fiche individuelle de formation (FIF). Si celle-ci est à peu près généralisée, c'est sous des formes variées et pas toujours de façon informatisée. *La pérennité et la transférabilité des informations contenues dans la FIF ne semblent donc pas garanties à ce jour.*

De fait, le rapport de l'IGF signale que, au ministère de l'Éducation nationale, l'application GAIA, même dans sa version évoluée, n'est pas destinée à identifier les parcours individuels des agents. À la Direction générale des douanes et droits indirects, l'évolution des dispositifs informatiques devrait permettre de connaître le parcours individualisé de formation des agents. En revanche, il n'est pas prévu d'identifier et de gérer les compétences à partir d'un système informatique. La question du référentiel et la lourdeur du dispositif technique sont à ce jour considérées comme réhibitoires. À la Direction générale de la comptabilité publique, une meilleure prise en compte du parcours professionnel et de la formation des agents devrait être possible dans le nouveau

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

système d'information des ressources humaines qui doit remplacer des outils éclatés de gestion des personnels.

Au ministère de l'Équipement, le logiciel de gestion de la formation continue « Savoir + » permet bien de connaître le nombre et la thématique des stages suivis par un agent sur plusieurs années et d'établir ainsi un historique des actions suivies. Mais les informations contenues dans les bases associées à ce logiciel ne sont pas intégrées au logiciel de gestion du personnel dont dispose le ministère. Par ailleurs, les bases de données du logiciel « Savoir + » sont des bases locales, et donc, en cas de mobilité, l'historique d'un agent en matière de formation est perdu. En tout état de cause, ce logiciel n'est pas utilisé dans une perspective de parcours individualisé de formation des agents. Toutefois, un nouveau logiciel de GRH est en projet. Il devrait intégrer la dimension formation et permettre de connaître le parcours de formation de chaque agent pendant tout sa carrière. Il devrait également permettre d'améliorer le traitement statistique en identifiant les agents qui ne suivent aucune formation pendant plusieurs années.

Dans les établissements de la fonction publique hospitalière, les agents disposent généralement d'un dossier personnel<sup>1</sup> qui recense toutes les formations suivies. Ce dossier peut être présenté à un nouvel employeur en cas de changement d'établissement et permet donc de valoriser les formations suivies, même si, par ailleurs, celles-ci ne sont prises en compte ni pour la promotion, ni pour la notation.

### **Un déficit de suivi et de capitalisation des innovations**

Plus généralement, l'instance d'évaluation s'est étonnée du manque de suivi des projets novateurs, notamment interministériels, et du déficit de mémoire des administrations. C'est ainsi que le thème des formations à l'accueil avait été retenu par l'instance pour l'étude des formations interministérielles. Or, le consultant a trouvé des interlocuteurs, surtout au niveau central, qui étaient dans l'incapacité d'apporter des éléments factuels et des bilans argumentés sur les formations à l'accueil mises en œuvre : même si des formations à l'accueil avaient bien eu lieu, on ne savait pas précisément dans quels services elles s'étaient déroulées, qui les avait suivies, quels en avaient été les résultats. L'information reste en général localisée au plus près du terrain, et ce sont

---

(1) Une recommandation allant dans ce sens figurait en avril 2001 dans un rapport sur le dossier du fonctionnaire réalisé par le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

- Deuxième partie -

souvent les agents de « base », très stables, qui portent la mémoire de l'institution. La perte de mémoire de l'encadrement est, elle, proportionnelle à sa très grande mobilité.

Dans ces conditions, il est impératif que des procédures de capitalisation des expériences se mettent en place, tant pour diffuser les bonnes pratiques – l'instance d'évaluation a ainsi été impressionnée par le foisonnement d'initiatives locales intéressantes – que pour éviter que ne se renouvellent certaines erreurs.

### **3.3.2. *L'évaluation de l'impact des actions de formation reste peu développée***

L'évaluation « à chaud » des formations, c'est-à-dire leur évaluation sous la forme d'un questionnaire distribué et rempli immédiatement après la session de formation, est quasiment systématique. Cela dit, ce type d'évaluation reste limité : la plupart du temps, les stagiaires expriment leur satisfaction sur la prestation du formateur et sur l'organisation pratique du stage mais ne peuvent formuler de diagnostic sur l'impact de la formation sur leur travail ou le fonctionnement de leur service d'appartenance. Surtout, ces évaluations sont rarement utilisées en aval, que ce soit pour modifier les cahiers des charges ou pour repenser la stratégie de formation des agents. Au ministère de l'Équipement par exemple, les responsables formation, s'ils évaluent à chaud de façon quasi systématique les formations qu'ils programment en interne, reconnaissent que les résultats de ces évaluations sont rarement réinvestis, sauf lorsque ces résultats révèlent des dysfonctionnements majeurs (formateur manifestement incompetent par exemple). Il semble néanmoins que les synthèses d'évaluations à chaud, que réalisent les centres interrégionaux de formation professionnelle, permettent quand même de faire évoluer les cahiers des charges émis par la Direction du personnel, des services et de la modernisation<sup>1</sup>.

L'évaluation de l'impact des formations, qui implique la mise en place d'un dispositif plus lourd et différé dans le temps, est beaucoup plus rare. Cela dit, ce n'est pas une caractéristique de la fonction publique : les évaluations « à froid » ou « différées » sont également peu fréquentes dans les entreprises. À l'intérieur de la fonction publique, la quasi-absence d'évaluation de l'impact n'est pas non plus propre à la formation : la culture d'évaluation est encore peu développée, quel que soit l'objet de l'évaluation.

---

(1) Cf. étude 2, monographie du ministère de l'Équipement.

- Une politique qui souffre de nombreuses faiblesses -

Dans la fonction publique hospitalière, l'évaluation de la formation continue constitue manifestement, là aussi, la composante la moins maîtrisée du dispositif. Concernant l'impact de la formation sur l'activité, quelques indicateurs sont parfois mis en place, mais ils restent ponctuels, et souvent liés à des initiatives isolées. Dans les établissements étudiés, on juge cela regrettable mais la difficulté de la tâche, associée à la nécessité permanente d'aller de l'avant dans l'activité hospitalière, conduit à négliger la phase de suivi et d'évaluation de la politique de formation<sup>1</sup>. Pourtant, absence d'évaluation formelle de l'impact des formations ne signifie nullement absence de toute évaluation de l'impact des formations. Dans les hôpitaux comme dans toutes les structures où l'encadrement est très proche des agents dont il a la responsabilité, l'évaluation de l'impact des formations a lieu au jour le jour, et rentre dans le cadre plus global d'une évaluation en continu du travail des agents.

Si un effort doit être fourni pour développer l'évaluation de l'impact des formations, c'est vers une évaluation raisonnée de cet impact qu'il faut tendre : des dispositifs trop lourds n'auront aucune chance d'être mis en œuvre, sinon pour quelques actions de formation de très grande ampleur. On trouvera des propositions allant dans ce sens en troisième partie.

---

(1) Cf. *étude 4 sur la fonction publique hospitalière*.

## Troisième partie

### **L'indispensable renouvellement de la formation continue dans le cadre d'une fonction publique en pleine mutation**

*Redéfinir les grands types d'actions de formation au regard des objectifs semble un préalable, afin d'assurer une plus grande visibilité des objectifs assignés aux actions de formation et de permettre, d'une part, une égalité effective d'accès aux formations qui représentent des droits et, d'autre part, un arbitrage clarifié entre besoins de l'administration et aspirations des agents. Les conséquences devraient en être déduites en termes d'organisation et de financements.*

*Dépasser les formes traditionnelles, recourir à toutes les modalités ouvertes et informelles des organisations sont également indispensables et passent par une implication forte de l'encadrement et une autonomie suffisante des entités de travail.*

*Un gros travail reste à mener pour une gestion moderne qui intègre la dimension formation, la formation continue étant à relier étroitement aux formations initiales et aux autres aspects de la gestion des ressources humaines. De ce point de vue, le chantier le plus prometteur semble être la mise en place progressive d'une validation des acquis de la formation et de l'expérience.*

*Sans négliger suivi et contrôle, l'instance estime illusoire de monter des dispositifs trop ambitieux d'évaluation et suggère dans tous les cas que l'évaluation des actions de formation se fasse au plus près du terrain.*

- Troisième partie -

## **1. Un préalable : distinguer clairement les différents types d'actions de formation en fonction de leurs objectifs**

Un certain nombre d'éléments de constat militent en faveur d'une distinction des types d'actions de formation continue en fonction de leur finalité. En effet, comme il a été rappelé en deuxième partie :

- l'insuffisante distinction des actions de formation selon leurs objectifs est source de profondes inégalités entre agents de différentes administrations,
- elle rend également difficile l'identification des droits et devoirs de chacun, et l'exercice des responsabilités,
- la perspective de la mise en place du nouveau cadre budgétaire incite à associer chaque dépense à un objectif bien identifié.

Dans ces conditions, il ne semble plus possible de penser la politique de formation continue dans son ensemble, sans distinguer les différents objectifs qu'elle poursuit et sans associer des types d'actions de formation avec ces objectifs.

L'instance a choisi de proposer, à titre indicatif, un découpage des actions de formation en quatre grands types : formations d'accompagnement, formations « métiers », préparations aux concours, formations « projet personnel » (voir tableau résumé *infra*).

Pour chaque type de formations, on s'efforcera de préciser :

- les droits et devoirs de l'administration et de l'agent ;
- les responsabilités des différents acteurs de la formation, notamment en ce qui concerne l'expression de la demande, l'analyse des besoins, le choix de l'action de formation, la mise en œuvre et l'évaluation ;
- les budgets sur lesquels les actions de formation doivent être imputées.

Il ne s'agit pas d'opposer formations au bénéfice de l'agent et formations au bénéfice du service ou de l'administration : un grand nombre d'actions de formation sont bénéfiques et à l'agent et à l'administration. Cela n'interdit pas toutefois d'identifier clairement qui doit être le prescripteur des différents types

- L'indispensable renouveau de la formation continue -

de formations, ce qui semble nécessaire dans un contexte marqué par une identification insuffisante des responsabilités.

### **1.1. Les formations d'accompagnement des évolutions techniques, réglementaires et organisationnelles, ou liées à la mise en œuvre de projets spécifiques**

Ce premier type de formations regroupe sans doute une part très importante des actions de formation actuellement suivies par les agents, même si les typologies utilisées habituellement permettent difficilement de les isoler dans les statistiques sur la formation. Il s'agit le plus souvent de formations courtes, dont la mise en œuvre est à la fois immédiate et indispensable pour la bonne exécution par l'agent de ses tâches ordinaires. Il peut s'agir de formations qui font suite à l'acquisition d'un nouveau matériel informatique, à un changement dans la réglementation, à une réorganisation du service, à la mise en place de nouvelles procédures (par exemple les procédures qualité) ou à la mise en œuvre d'un projet particulier (projet de service, projet territorial, etc.). Ces formations sont souvent mises en œuvre dans un cadre collectif, lorsque le changement affecte l'ensemble d'un service ou un ensemble d'agents ayant les mêmes fonctions. De ce type de formation sont exclues les formations lourdes à la prise de poste.

Ces formations ne constituent pas un droit, mais une double obligation : pour l'administration, celle de fournir les moyens nécessaires à l'agent pour remplir sa mission ; pour l'agent, celle d'utiliser tous les moyens mis à sa disposition pour remplir sa mission. Si ces formations sont jugées indispensables au bon fonctionnement du service, elles doivent pouvoir être rendues obligatoires par l'encadrement si ce dernier le juge opportun. Inversement, l'agent doit être en mesure de faire entendre sa voix s'il estime que, en ne lui proposant pas telle ou telle action de formation, on ne met pas à sa disposition les moyens nécessaires à la bonne réalisation de sa mission.

Il n'y a pas lieu de fixer un objectif de dépense ou de jour de formation par agent pour ce type de formations : certains contextes sont plus affectés que d'autres par le changement, qu'il soit technique, organisationnel ou réglementaire. Ce type d'actions de formation doit être considéré comme un moyen au service d'un objectif plus large. Par exemple, si les formations font suite à la mise en place d'un nouveau logiciel, leur coût doit être imputé sur le budget associé à la mise en place de ce logiciel. De même, si les formations font suite à une réorganisation du service ou à la mise en œuvre d'une nouvelle

- Troisième partie -

procédure, le coût de ces formations doit être imputé sur le budget associé à la réorganisation du service ou à la mise en œuvre de la nouvelle procédure.

Si ce type de formations constitue un moyen de modernisation de l'administration, il doit le plus souvent venir en appui d'autres moyens. La formation n'est pas la solution à tous les types de dysfonctionnements. En particulier, il arrive parfois (cela a été rapporté à l'instance par plusieurs personnes auditionnées) que la pression des événements incite à formuler la réponse à un problème en termes de formation, alors même que la compétence des agents n'est pas en cause : l'organisation peut être défaillante, les missions mal identifiées, les outils de management absents, etc.

Par ailleurs, si la formation est une partie de la réponse, la modalité de la formation ne doit pas être forcément le stage de formation. Pour ce type de formations, l'administration n'a pas à justifier un minimum de dépenses, aussi les occasions de formation qui n'impliquent pas de budget particulier peuvent et doivent être mises à contribution : l'encadrement ne sera pas jugé sur la modalité de formation retenue mais sur sa capacité à accompagner les évolutions techniques ou organisationnelles.

## **1.2. Les formations au « métier »**

Ces formations ont pour objectif le maintien et le perfectionnement à moyen terme des agents. Il importe que la mise en œuvre de ce type de formations soit l'occasion de rendre enfin réalisables les parcours individualisés de formation, l'articulation de la formation continue avec la formation initiale et avec les exercices de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et la prise en compte de la formation continue dans le déroulement de carrière.

Ces formations doivent être programmées dans le cadre d'un plan de formation individuel, dont l'horizon serait pluriannuel, mais qui pourrait être actualisé annuellement. L'objectif de ce plan individuel de formation est de donner de la visibilité au déroulement de carrière des agents tant pour eux-mêmes que pour l'administration et de rendre concrète la prise en compte de la formation dans le déroulement de leur carrière. Le plan devrait incarner l'expression de deux volontés : d'une part celle de l'administration d'investir dans ses ressources humaines à moyen terme et de valoriser l'effort de formation des agents, et d'autre part celle de l'agent de formuler un projet de parcours professionnalisant.

Ce plan individuel serait négocié entre l'agent et l'administration, dans le cadre de l'entretien annuel d'évaluation tel que défini, pour les fonctionnaires de

- L'indispensable renouveau de la formation continue -

l'État, par le décret 2002-682 du 29 avril 2002<sup>1</sup> dans ses articles 3 et 4. Dans tous les cas, ce serait le supérieur hiérarchique direct qui aurait en charge, au nom de l'administration, la renégociation régulière de ce plan. Le caractère négocié de ce dispositif signifie que la professionnalisation des agents est une responsabilité partagée entre l'agent et son supérieur hiérarchique.

### *1.2.1. Des formations professionnalisantes*

Lorsqu'il y a lieu, la mise en œuvre de ces plans individualisés de formation pourrait s'accompagner de l'élaboration, si elles n'existent pas déjà, de « filières formations », généralement définies comme un « ensemble de modules de formation à suivre dans un certain ordre, espacés de délais prédéfinis, comptés à partir de la validation de la formation précédente et du début de l'exercice des fonctions correspondantes <sup>2</sup> ». Ces filières de formation intégreraient aussi bien la formation initiale que les formations de prise de poste et de perfectionnement. Elles seraient définies en référence à des filières « métiers » telles qu'elles sont parfois décrites dans les répertoires de métiers. Elles pourraient également contenir des formations communes à plusieurs filières « métiers ».

Même si la négociation formelle de ce plan aurait pour cadre l'entretien annuel d'évaluation, il serait souhaitable que l'agent puisse bénéficier d'une aide extérieure, hors relation hiérarchique, pour réaliser l'analyse de ses besoins avant l'entretien d'évaluation. Cette aide pourrait être assurée par un « conseiller carrière-formation » rattaché à la direction des ressources humaines,

---

(1) Décret 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État : « Art. 3. - L'entretien d'évaluation est conduit par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire. Cet entretien, qui porte principalement sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire 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 compte tenu notamment des missions qui lui sont imparties et sur ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité, peut également porter sur la notation. Art. 4. - Le compte rendu de l'entretien d'évaluation est établi par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire et communiqué à celui-ci qui, le cas échéant, le complète par ses observations sur la conduite de l'entretien, sur ses perspectives de carrière et de mobilité, et sur ses besoins de formation. Ce compte rendu est signé par l'agent et versé à son dossier. » Ce décret doit être mis en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

(2) Cf. J. Cauden et I. Cauden-Criquet, La formation dans les trois fonctions publiques, Paris, Berger-Levrault, 2002.

- Troisième partie -

à l'image de ce que l'administration centrale de l'Équipement a fait depuis dix ans avec ses ingénieurs et cadres<sup>1</sup>.

L'appui de ces « conseillers carrière-formation » devrait permettre l'utilisation adaptée des référentiels de compétences relatifs au métier ou à la filière professionnelle de l'agent<sup>2</sup> et aider ce dernier à réaliser sur cette base une première analyse de ses besoins de formation. Cette mission importante devrait être confiée à un acteur compétent, légitime et bien identifié.

### *1.2.2. Des formations articulées au déroulement de carrière des agents*

Afin de rendre la participation à ces formations motivante, il est primordial qu'elles soient prises en compte dans le déroulement de carrière des agents.

Pour aller dans ce sens, il faut tout d'abord éviter que la formation continue ne soit conçue indépendamment de la formation initiale des agents. Le fait que le plan de formation soit individuel permet une première prise en compte de la formation initiale de chaque agent. Mais, pour que formation initiale et formation continue soient intimement articulées, il serait judicieux que la première négociation de ce plan intervienne, lorsque c'est possible, dès l'entrée de l'agent en formation initiale et donc avant sa titularisation<sup>3</sup>. Cela rendrait possible une individualisation des parcours de formation dès la phase de formation initiale.

Pour le personnel d'encadrement, dont la vocation et la formation initiale sont le plus souvent généralistes dans la fonction publique, il serait souhaitable d'ouvrir la possibilité de filières spécialisées telles que décrites dans le rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par Bernard Cieutat<sup>4</sup>. Il serait ainsi donné aux élèves fonctionnaires la possibilité de choisir une

---

(1) On notera que, dans les directions régionales de l'INSEE, des conseillers en parcours professionnels ont déjà été mis en place.

(2) On relève au ministère de la Défense la création en 2000 d'un poste d'adjoint chargé de la démarche emplois-compétences, qui a repris la description des emplois administratifs et s'est lancé dans la description des emplois techniques. Ces réflexions alimentent les travaux de mise à jour des formations d'adaptation au premier emploi.

(3) Une personne compétente devrait être désignée dans les écoles d'administration pour réaliser la première négociation de ce plan avec les fonctionnaires stagiaires.

(4) Cf. Commissariat général du Plan, Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, La Documentation française, 2000.

dominante (juridique, budgétaire, ressources humaines, évaluation...) et d'acquérir ainsi une professionnalité qui peut parfois leur faire défaut aujourd'hui. ***Cette spécialisation n'interdirait évidemment pas des changements d'orientation en cours de carrière.*** La définition de ces filières transversales devrait également permettre de favoriser les mobilités entre ministères, voire entre fonctions publiques, dans le cadre d'une même filière professionnelle.

Par ailleurs, à partir des éléments de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences réunis par l'administration, le « conseiller carrière-formation » aurait pour mission d'informer l'agent, à la demande de ce dernier, sur les perspectives et les opportunités qu'offre l'étendue du marché interne de l'emploi public. Il devrait donc être à même d'éclairer l'agent sur les besoins prévisibles de l'administration en compétences : de quelles compétences les différentes administrations vont-elles avoir besoin dans les prochaines années ? Quels seront leurs besoins quantitatifs par métier et par niveau hiérarchique ? Où les postes vont-ils se libérer ou être créés géographiquement et institutionnellement ? La connaissance par l'agent de ce type d'informations devrait l'aider à identifier de façon précoce ses possibilités futures de mobilité (fonctionnelle ou géographique) ou de promotion sociale. Ce travail d'information et d'orientation devrait par ailleurs favoriser la compatibilité des projets professionnels des agents avec les besoins de l'administration et rendre moins délicats les redéploiements d'effectifs et les reconversions.

Pour éclairer les choix des agents et pour renforcer l'articulation entre ce type de formation et la carrière des agents, les filières de formation devraient faire apparaître clairement les formations qui sont obligatoires pour pouvoir prétendre accéder à certains emplois ou à certaines fonctions.

Les formations au métier, au contraire des formations d'accompagnement, devraient constituer un droit pour les agents. À ce titre, il est juste que l'égalité d'accès à ce droit entre les agents soit favorisée. Chaque agent devrait avoir la garantie de pouvoir, à son initiative, bénéficier d'un nombre minimum de jours de formation de ce type sur une période donnée (cinq ou dix ans par exemple).

### *1.2.3. Un dispositif favorable à une réforme des modes de promotion*

La définition de filières de formation adossées à des filières professionnelles et la négociation de parcours individuels de formation pourraient être un premier pas susceptible de favoriser une réforme de la promotion interne reposant sur une validation des acquis de la formation et de l'expérience professionnelle s'inspirant des principes qui prévalent dans le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE, cf. encadré).

- Troisième partie -

### **La validation des acquis de l'expérience**

Succédant à la loi du 20 juillet 1992 de validation des acquis professionnels (VAP), la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 a créé un *droit individuel à la validation des acquis de l'expérience* (VAE). Cette loi a assoupli le dispositif existant et a étendu son champ d'application et ses effets.

Toute personne engagée dans la vie active est désormais en droit de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification de branche, enregistrés dans un répertoire national des certifications professionnelles. Peut être pris en compte au titre de la validation l'ensemble des compétences professionnelles acquises dans l'exercice d'une activité salariée, non salariée ou bénévole en rapport avec le contenu du diplôme ou du titre. La durée minimale d'activité requise est de trois ans.

Le dispositif de certification donne lieu à la création d'une commission nationale chargée d'établir un répertoire national des certifications. Celui-ci a pour vocation de rendre l'ensemble du système de certification plus lisible et plus cohérent, afin d'en faciliter la compréhension et l'utilisation par les personnes et les entreprises. La Commission nationale de certification professionnelle (CNCP), mise en place dès 2002, est chargée d'établir ce répertoire et de le mettre à jour. Elle jouera un rôle d'information auprès des particuliers, des entreprises, des institutions certificatrices sur les certificats et leur mode d'accès.

Au sein de la fonction publique, il existe d'ores et déjà des dispositifs qui offrent une forme de reconnaissance de l'expérience professionnelle. Parmi ceux-ci, on peut citer :

- les troisièmes concours qui requièrent une durée d'activité correspondant au niveau de diplôme exigé des candidats aux concours externes,
- la reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence de titres et diplômes pour se présenter aux concours réservés prévus par la loi du 3 janvier 2001 et qui a vocation à être étendue de manière pérenne à tous les recrutements,
- les listes d'aptitude.

- L'indispensable renouveau de la formation continue -

La possibilité de mettre en place des certifications, ouverte par la loi de modernisation sociale, devrait permettre d'aller plus loin et de reconsidérer plus fondamentalement les voies de la promotion interne en prenant en compte les qualifications acquises en cours de carrière.

*L'instance d'évaluation préconise l'ouverture d'une voie de promotion interne permettant l'accès à un corps ou un grade après validation d'un parcours professionnel et de formation défini en référence aux filières de formation et aux filières professionnelles existantes ou à définir.*

La définition des filières de formation et des filières professionnelles est critique, et doit faire l'objet d'un travail rigoureux au niveau interministériel de manière à disposer de référentiels communs destinés à assurer, d'une part, l'égalité de traitement et la mobilité des agents, et, d'autre part, un pilotage et une coordination au niveau central.

### **1.3. Les préparations aux concours et aux examens**

Les préparations aux concours et examens n'appellent pas de recommandations particulières. Les droits des agents dans ce domaine sont bien établis. Ainsi, pour les actions de préparation aux concours et examens, qui se déroulent pendant les heures normalement consacrées au service, les fonctionnaires peuvent être, de droit, déchargés d'une partie de leurs obligations, dans la mesure où la durée des décharges sollicitées est inférieure ou égale à huit journées de travail à temps complet pour une durée donnée (vingt-quatre journées pour l'ensemble de la carrière).

En revanche, l'effort de professionnalisation des concours internes doit être poursuivi. Par ailleurs, si la validation des acquis de l'expérience et de la formation devait s'appliquer pleinement à l'administration, le système actuel de préparation aux concours et examens ne manquerait pas d'être affecté, notamment par une révision des épreuves permettant d'intégrer une logique de compétences.

Il semble logique à ce stade d'imputer les préparations aux concours et examens sur le budget « recrutement » des administrations.

### **1.4. Les formations correspondant à un projet personnel**

Le dernier type de formations s'inscrit dans le cadre d'un droit à la formation tout au long de la vie. Il regroupe des formations qui ont pour objectif l'épanouissement personnel ou la préparation d'un changement d'activité – à

- Troisième partie -

l'intérieur ou en dehors de la fonction publique – et qui en tout état de cause relèvent spécifiquement des choix personnels des agents.

À l'heure actuelle, c'est le congé de formation professionnelle qui, avec le bilan professionnel, incarne le mieux ce type de formations. Les formations d'épanouissement personnel intégrées aux plans de formation des administrations, pour leur part, sont devenues très rares, comme il a été rappelé en deuxième partie.

*L'instance estime que ce n'est pas à l'administration de prendre en charge, sur le même plan et avec les mêmes organisations que les autres formations, ce type de formations.* Si ces formations sont tout à fait légitimes, elles doivent être financées et organisées dans un cadre national. Si elles doivent être reconnues comme un droit, c'est dans le cadre d'un droit de tout citoyen qu'elles doivent l'être. Si le droit à la formation tout au long de la vie doit constituer un pan de la Sécurité sociale du XXI<sup>ème</sup> siècle, il ne faudrait pas qu'il en connaisse tous les avatars, et notamment la juxtaposition de régimes spéciaux favorisant les corporatismes et les jalousies.

En tout état de cause, si cette voie était suivie, et même si les formules du congé de formation professionnelle et du bilan professionnel sont peu usitées (7 052 congés de formation professionnelle accordés en 2000 dans la fonction publique d'État et 251 bilans professionnels), leur remplacement ne devrait intervenir qu'après une réflexion et une préparation sérieuses sur les financements et les modalités de mise en place du nouveau dispositif<sup>1</sup>.

La négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle, engagée en décembre 2000, a été interrompue en octobre 2001. Les discussions s'étaient engagées autour de deux grands axes :

- la diversification des voies d'accès à la formation, avec l'introduction, entre l'initiative de l'employeur et celle du salarié, du plan de développement concerté (PDC) à l'initiative conjointe de l'entreprise et du salarié ;

---

(1) Le congé pour validation des acquis de l'expérience, institué par le décret n° 2002-795 du 3 mai 2002, doit pouvoir bénéficier aux agents publics comme à toute personne engagée dans la vie active. La préparation du dossier de validation devrait entrer dans le cadre des actions de formation correspondant à un projet personnel, puisqu'il s'agit de faire valider son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme, titre ou certificat professionnel pouvant être valorisé auprès de n'importe quel employeur, public ou privé.

- L'indispensable renouveau de la formation continue -

- l'instauration d'un compte épargne formation (distinct du compte épargne temps existant) dont l'objet était de permettre au salarié d'accumuler du temps rémunéré pour suivre des formations décidées conjointement avec l'entreprise ou par lui-même.

L'évolution de cet important chantier aura de toute évidence des conséquences sur les suites qui pourraient être données à cette idée dans la fonction publique.

- Troisième partie -

**Tableau 5 : Récapitulatif des différents types de formations**

Type de formations	Initiative de la demande	Processus de décision	Bénéfice de la formation	Horizon d'utilisation de la formation	Financement de la formation
<b>Formation accompagnement des évolutions et des projets</b>	Encadrement Directions opérationnelles ou fonctionnelles	Formations obligatoires le plus souvent	Fonctionnement du service	Court terme	Imputé sur les budgets correspondant aux projets de changement concernés
<b>Formation « métier »</b>	Agent et hiérarchie	Négociation avec le supérieur hiérarchique dans le cadre d'un plan pluriannuel	Efficacité du personnel pour l'administration  Acquisition de compétences valorisables pour l'agent	Court, moyen et long terme	État
<b>Préparation aux concours et examens</b>	Agent	Formations et décharges accordées sous réserve des nécessités de service	Promotion sociale en cas de réussite pour l'agent  Recrutement de personnels pour l'administration	Court et moyen terme	État, fonctionnement général
<b>Formations « projet personnel »</b>	Agent	À définir	Épanouissement personnel ou promotion sociale	Moyen terme	Sécurité sociale « élargie »

## 2. Multiplier les modalités et les occasions d'apprentissage

### 2.1. Expérimenter de nouvelles modalités pédagogiques

On observe depuis quelques années un glissement progressif du “ tout-stage ” vers des alternatives pédagogiques moins formelles : compagnonnage, tutorat, *coaching*, échange de pratiques, formations ouvertes à distance (FOAD)... Et pourtant, les formations « présentielles » (une salle, un formateur, des apprenants) conservent toujours une position de quasi-monopole dans le champ de la formation continue, surtout pour les agents de catégories B et C. Cela a été notamment confirmé par l'enquête Ifop<sup>1</sup>.

---

(1) À la question sur les modalités de formation, les réponses possibles comprenaient initialement l'apprentissage, le tutorat, le compagnonnage. Devant la perplexité des

- L'indispensable renouveau de la formation continue -

L'instance estime ainsi qu'il devient urgent que l'apprentissage sous toutes ses formes s'immerge pleinement dans les temps et les lieux de production en mobilisant des modalités pédagogiques plus ouvertes. Plusieurs raisons justifient cette recommandation.

En premier lieu, les professionnels de la formation n'ont d'autres solutions que d'optimiser la productivité pédagogique. En effet, la formation est aujourd'hui confrontée à un problème simple mais crucial : les ressources financières consacrées à la formation sont de plus en plus mises en balance avec d'autres allocations possibles, alors même que les besoins en compétences sont croissants.

La productivité pédagogique devient à cet égard un enjeu majeur et induit nécessairement l'exploration de l'ensemble des pratiques d'apprentissage. C'est à cette condition que pourra être accru le rapport entre les résultats obtenus en termes de compétences acquises et les coûts engendrés par les démarches de formation (en argent mais aussi en temps).

De plus, il est aujourd'hui admis que la formation intéresse une population acquise à des pratiques d'apprentissage dites « classiques » et tend à exclure à son insu toute une catégorie de personnes peu qualifiées, en partie peut-être parce que les pratiques de formation calquées sur le modèle de la formation initiale leur sont peu adaptées.

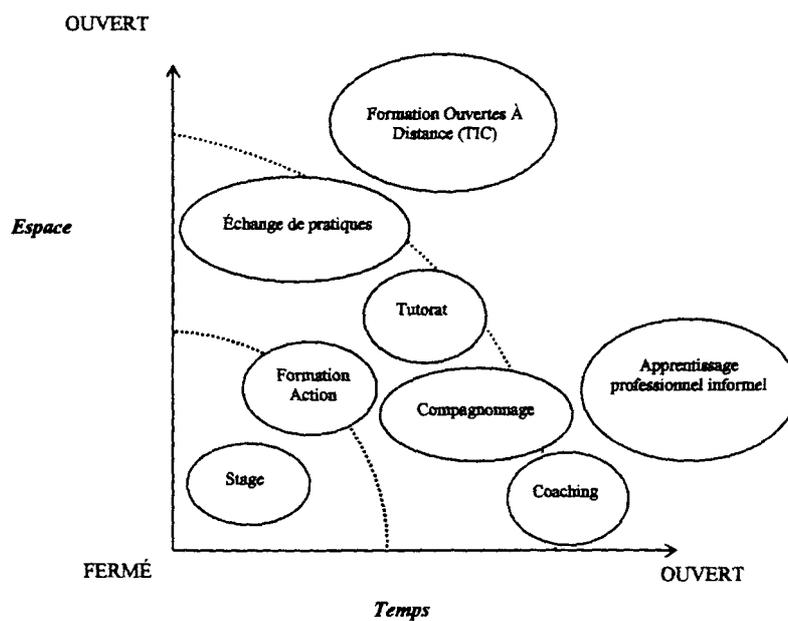
En outre, des pans entiers de compétences échappent aujourd'hui aux apprentissages formels fermés dans le temps et dans l'espace. Parce que ce type de dispositif n'offre pas toujours la réactivité suffisante aux besoins exprimés, parce qu'il est parfois mal adapté à certains savoirs d'action (savoirs « expérientiels »), parce que nos façons d'apprendre peuvent emprunter différents chemins, les dispositifs classiques ne peuvent plus occuper seuls la scène de la formation continue.

---

*agents auprès desquels le questionnaire a été testé, il a été finalement décidé de ne pas les proposer, mais de laisser une modalité « autres » en plus des modalités « stages » et « cours et conférences ». Seuls 2 % des répondants ont choisi cette modalité.*

Tableau 6

Les modalités pédagogiques en fonction des contraintes de temps et d'espace



D'après Philippe Carré - Université Paris X

Enfin, les modes de production connaissent une révolution discrète depuis la fin des années soixante-dix : les organisations du travail s'assouplissent, les lignes hiérarchiques se réduisent, les nouvelles technologies multiplient les échanges transverses, etc. Ces mutations, en ouvrant des espaces non négligeables à l'informel, au non-programmable, à l'autocontrôle, génèrent, autorisent voire exigent d'élargir le champ de l'apprentissage à des temps et à des lieux ouverts, voire à l'informel.

Dans ces conditions, il paraît donc aujourd'hui urgent de penser autrement les relations entre organisation et apprentissage, entre activité professionnelle et développement des compétences, entre travail et formation.

*Un éventail de modalités pédagogiques complémentaires à la prédominance du «stage» devrait permettre d'optimiser ces articulations, défailtantes à bien des égards.* Ces modalités peuvent être regroupées autour de deux grandes familles : les dispositifs semi-ouverts, qui réunissent principalement le tutorat, le compagnonnage, le *coaching*, la formation-action et l'échange de pratiques, et les dispositifs ouverts, qui renvoient pour leur part aux formations ouvertes à distance (FOAD) et aux apprentissages informels.

### **Quelques précautions à propos de l'e-learning**

Contrairement à ce qui est dit parfois, l'arrivée des nouvelles technologies de l'information et de la communication a pour première conséquence de complexifier la tâche des formateurs. C'est en tout cas, comme l'indiquait le vice-chancelier de l'Open University en novembre 2000, « tout un système de représentation et de valeurs qu'il s'agit de remettre en cause ».

L'e-learning ne se substitue pas aux autres modalités de formation. Une enquête de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF), réalisée en 2001 à partir de 538 réponses d'apprenants, d'entreprises et d'organismes de formation, montre que la valeur ajoutée principale de l'e-learning réside dans l'élargissement de la palette des possibilités et la flexibilité qu'elle permet. Le lieu de formation principal reste le lieu de travail et 75 % des répondants signalent la présence d'un tuteur.

L'e-learning coûte cher, nécessite des investissements lourds de conception et de maintenance (le CNED finance une école d'ingénierie à distance avec 21 spécialistes) et ne peut donc s'appliquer qu'à des produits de grande diffusion destinés à des populations nombreuses et ciblées : modules de préparation à examens et concours, culture commune de base pour les agents publics, par exemple.

La richesse de cette gamme en fait également toute la difficulté. Sauf à prétendre abusivement que certaines modalités sont plus pertinentes que d'autres, les professionnels de la formation devront de plus en plus s'attacher à repérer l'entrée pédagogique la plus adaptée au regard des commandes qui leur sont passées. Plus difficile encore, ils devront chercher à combiner ces modalités pour proposer des parcours aussi riches que complets au regard des besoins des utilisateurs. C'est toute l'utilité de penser la formation dans un cadre de parcours individualisé de moyen terme, comme il a été proposé de le faire pour les formations au métier.

De fait, quatre variables doivent être prises en compte dans l'ingénierie de ce type de dispositif.

Tout d'abord, le ***profil de l'apprenant*** peut avoir des incidences lourdes sur le choix du mode pédagogique : le rapport à l'écrit et à l'oral, la motivation de l'apprenant, son autonomie invitent à privilégier certains modes plus que d'autres. Sans nécessairement raisonner à un niveau trop fin, cette réflexion peut être conduite à partir de catégories préétablies (métier, âge, niveau du dernier diplôme obtenu...).

Ensuite, les ***compétences visées par la formation***, mais également l'usage qui en est attendu (compréhension d'une situation, réinvestissement pratique, transmission vers d'autres personnes, etc.) se conjuguent mieux avec certains dispositifs pédagogiques. Si des connaissances théoriques peuvent facilement s'acquérir par des dispositifs « présentiels » (séminaire, conférence...), il en va différemment de certains savoir-faire pour lesquels un échange de pratiques ou une formation tutorée (étude de cas, simulations...) seront souvent mieux adaptés.

De plus, le ***contexte institutionnel et culturel*** dans lequel évolue l'apprenant doit être pris en compte tant il peut limiter ou au contraire soutenir la performance d'une modalité d'apprentissage. Le *e-learning* s'est de ce point de vue heurté à quelques difficultés lorsque s'est posée la question de l'autonomie de la personne sur son poste de travail et la disponibilité qui lui était laissée pour apprendre. L'ergonomie du lieu de travail, l'initiative laissée à chacun dans l'organisation de son temps, ou encore la valeur attribuée au développement des compétences peuvent avoir des incidences lourdes sur l'ingénierie pédagogique.

Enfin, les ***ressources et contraintes de temps, de budget et de moyens pédagogiques*** peuvent à elles seules remettre en cause des choix que l'on avait pourtant arrêtés de façon rationnelle. Certaines formations sont perçues comme trop longues par des utilisateurs qui peinent, a tort ou à raison, à trouver une journée de libre ; d'autres exigent des investissements au long cours qui ne pouvaient pas toujours être pris en compte dans le cadre de plans de formation annuels...

Le propos tenu ici n'a pas pour but de disqualifier le stage qui est une modalité de formation présentant des avantages certains. L'étude sur la fonction publique hospitalière montre que dans la fonction publique hospitalière il est organisé le plus souvent sur une base collective, en rassemblant au sein d'un même établissement des agents issus de services et de métiers différents<sup>1</sup>. Les agents et cadres rencontrés font valoir que ce type de formation permet :

- une prise en compte ajustée aux besoins d'un service puisque des réunions effectuées à ce niveau peuvent permettre de mettre au point des formations « sur mesure » ;
- une réalisation à moindre coût, en bénéficiant d'économies d'échelle ;
- une meilleure application, en retour, des savoirs, savoir-faire et savoir-être acquis lors de la formation puisqu'il y a émergence pour tous les membres d'un service de références

---

<sup>1</sup> Cf. étude 4. Le fait de citer l'exemple des établissements hospitaliers ne signifie absolument pas que ce type de pratiques n'a pas cours ailleurs

nouvelles et de valeurs partagées. Ainsi l'acquisition d'attitudes et de réponses semblables pourra faciliter une meilleure coordination dans le travail, que ce soit dans sa qualité technique, organisationnelle ou relationnelle ;

- le développement au sein des établissements d'une culture commune favorisant le décloisonnement des services et une approche transversale des problématiques.

Il reste à préciser que si les modalités alternatives au stage sont largement minoritaires, les administrations ne sont pas pour autant inactives. Sans viser l'exhaustivité, on peut mentionner quelques exemples intéressants dont l'instance a pu prendre connaissance :

- au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la Direction des douanes et l'IGPDE ont lancé un projet (qui doit concerner environ 9 000 agents) de formation à l'outil de messagerie Outlook Express, en associant les formations traditionnelles et l'enseignement en ligne ; il existe également un projet d'*e-formation* d'initiation à la finance avec la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et l'IGPDE ; des expériences de tutorat sont menées à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et à la DGCP ; une expérience de *coaching*, jugée positive, a été réalisée à l'INSEE pour l'encadrement des services déconcentrés, et un projet est à l'étude à l'IGPDE pour la formation des cadres.

- Une formation originale, menée au Casier judiciaire national et dont l'ingénierie a été réalisée par l'IRA de Nantes, a été présentée à l'instance. Cette formation avait pour but de faire changer les mentalités, de dépasser les cloisonnements et de redonner du sens au travail des opératrices en faisant en sorte qu'elles ne se représentent pas seulement comme agents du Casier judiciaire national mais comme des agents du ministère de la Justice. La formation était composée d'un prémodule interne de présentation du ministère aux agents par la hiérarchie, puis d'une formation d'un petit groupe d'agents du Casier à l'observation, suivie d'une visite de huit jours des différents services du ministère de la Justice par ces agents et enfin de la préparation d'un compte rendu destiné aux autres agents.

- Au ministère de l'Équipement, dans certaines DDE, des « bilans de départ » sont expérimentés. Chaque fois qu'un agent quitte la DDE, un bilan est réalisé de l'expérience qu'il a accumulée en termes de savoirs et savoir-faire, et on recense les personnes avec lesquelles il a travaillé. Un « passage de relais » est ensuite assuré avec son successeur. Cette procédure a été instaurée en 2000 et un document de présentation de cette démarche a été conçu et diffusé. Par ailleurs, lorsqu'un agent arrive à la DDE sur un poste qu'il ne maîtrise pas, on instaure un *compagnonnage* entre le nouveau venu et une personne plus expérimentée<sup>2</sup>.

- Dans l'Administration pénitentiaire, pour éviter que les savoir-faire ne se perdent, on a fait appel à des retraités de cette administration afin qu'ils transmettent aux nouveaux

---

<sup>2</sup> *Aujourd'hui, le mode de rémunération de ces personnes qui acceptent d'accompagner les nouveaux venus semble problématique. S'agit-il de continuer à faire confiance au bon sens des uns et des autres pour faire ce type de travail, ou bien faut-il essayer de professionnaliser cette activité ? La professionnalisation du compagnonnage nécessiterait du temps, des formations et peut-être aussi une reconnaissance, soit sous forme de rémunération, soit en prenant en compte cette activité dans les critères de notation.*

venus les gestes pratiques essentiels à la sécurité des agents. Cette expérience a été limitée, notamment pour des questions de rémunération<sup>3</sup>.

- La Direction des douanes a mis en œuvre des programmes originaux d'échanges de pratiques avec les partenaires européens de la France. Le programme européen « Douane 2002 » a notamment permis à des agents français de prendre part à des *échanges bilatéraux* avec des agents exerçant des fonctions similaires aux leurs dans les autres administrations douanières des États membres ou de visiter unilatéralement des services douaniers européens. Le grand intérêt de ce programme réside dans le fait que les échanges d'expériences et d'informations entre douaniers de différents États membres réalisant les mêmes missions favorisent une harmonisation des méthodes et des pratiques entre les administrations des douanes de l'Union.

---

<sup>3</sup> *La rémunération n'était possible qu'au titre de vacations imputées sur le budget déconcentré à la Direction régionale pour l'emploi de tous ces vacataires sans que l'enveloppe globale n'ait été majorée. La Direction de l'administration pénitentiaire n'a pas attribué de crédits supplémentaires pour conduire cette expérience. Or, les directions régionales ont des besoins importants en vacataires (agents absents ou en maladie, surcroît de travaux, etc.) et la formation apparaît peut-être comme un « besoin subsidiaire » quand l'essentiel est assuré.*

**Tableau 7**

**Définitions de la formation continue**

**Les caractéristiques des différents types de formation ou d'apprentissage**

Caractéristiques de la formation ou de l'apprentissage	Types de formation ou d'apprentissage	
<b>Explicite</b> <b>Formalisée</b> <b>Organisée</b> <b>Réglémentée</b> <b>Budgétée</b>	Stage Coaching Formation-action Tutorat Compagnonnage Parrainage Apprentissages Professionnelles Informelles Echanges de pratiques Relationnel Expérimentation (essai et erreur) Imitation Observation	Ce que l'on considère généralement uniquement sous l'appellation de formation continue au sens strict
<b>Explicite</b> <b>Formalisée</b> <b>Organisée</b> <b>Réglémentée</b> <b>Non budgétée</b>	Coaching Formation-action Tutorat Compagnonnage Parrainage Apprentissages Professionnelles Informelles Echanges de pratiques Relationnel Expérimentation (essai et erreur) Imitation Observation	
<b>Explicite</b> <b>Formalisée</b> <b>Organisée</b> <b>Non réglementée</b> <b>Non budgétée</b>	Compagnonnage Parrainage Apprentissages Professionnelles Informelles Echanges de pratiques Relationnel Expérimentation (essai et erreur) Imitation Observation	Ce que l'on ne considère généralement pas sous l'appellation de formation continue au sens strict, en ne le prenant pas souvent en compte, surtout pour ce qui est le plus informelle et implicite
<b>Explicite</b> <b>Formalisée</b> <b>Non organisée</b> <b>Non réglementée</b> <b>Non budgétée</b>	Apprentissages Professionnelles Informelles Echanges de pratiques Relationnel Expérimentation (essai et erreur) Imitation Observation	
<b>Explicite</b> <b>Informelle</b> <b>Non organisée</b> <b>Non réglementée</b> <b>Non budgétée</b>	Apprentissages Professionnelles Informelles Echanges de pratiques Relationnel Expérimentation (essai et erreur) Imitation Observation	
<b>Implicite</b> <b>Informelle</b> <b>Non organisée</b> <b>Non réglementée</b> <b>Non budgétée</b>	Expérimentation (essai et erreur) Imitation Observation	

## 2.2. Développer et valoriser les apprentissages informels

Au-delà des actions formelles (à travers les stages et les autres actions formalisées comme le compagnonnage, le tutorat ou les échanges de pratiques), il faut rappeler qu'une grande part de la formation des agents publics, comme de tout salarié, est informelle, intégrée au travail quotidien. Ces occasions d'apprentissages informels (c'est-à-dire hors de tout dispositif organisé) passent le plus souvent inaperçues parce qu'elles n'entraînent pas de dépenses dûment répertoriées.

### 2.2.1. Un exemple : l'apprentissage informel dans les hôpitaux

L'étude sur la fonction publique hospitalière a permis de repérer, dans le cas des établissements hospitaliers, un certain nombre d'occasions d'apprentissage informel, sans que ces exemples soient forcément spécifiques au monde hospitalier.

D'une façon générale, la formation a lieu au quotidien dans l'hôpital : les plus expérimentés conseillent les nouveaux, les personnes particulièrement compétentes (parfois dénommées « correspondants ») dans un domaine sont souvent sollicitées, les personnels infirmiers peuvent être amenés dans certains cas à former « sur le tas » des agents hospitaliers pour leur faire tenir des rôles normalement dévolus à des aides-soignants.

La formation peut aussi se décliner dans des versions très souples, c'est-à-dire sous forme ponctuelle lorsqu'un chef de service ou un praticien décèle un fonctionnement anormal du service, une coordination défaillante ou une mauvaise utilisation des techniques. Il n'est pas rare dans ces cas qu'il soit procédé à des sortes de séminaires de service.

Les réunions professionnelles, à travers les réseaux de professionnels, constituent d'autres sources permettant l'actualisation des connaissances et l'échange sur la diversité des pratiques, et elles sont des éléments importants de la formation continue<sup>4</sup>. Par ailleurs, la présence d'élèves infirmiers dans les services est une occasion de réactualiser ses connaissances. Des séjours dans des établissements voisins ayant acquis une nouvelle technique, ou qui sont connus pour une compétence particulière, ne sont pas rares. D'une manière générale, les échanges entre établissements géographiquement proches sont assez réguliers : ils concernent les « formés », mais parfois aussi les formateurs internes.

Enfin, de nombreux cas de « démultiplication » de stages de formation suivis par une personne, auprès de ses collègues, ont été évoqués. Cette démultiplication peut se faire par l'exemple (les collègues qui sont au contact de l'agent nouvellement formé le voient appliquer de nouvelles techniques) ou par l'organisation de séances plus ou moins longues d'information sur telle ou telle méthode de travail.

Dans les grands établissements hospitaliers (type CHU), un certain nombre de facteurs favorisent le développement de ces formations informelles, en particulier :

- l'existence d'un grand nombre de personnes assumant des tâches de formation interne, formateurs, référents, relais, etc., qui assurent en quelque sorte une fonction permanente

---

<sup>4</sup> Dans cet esprit, le réseau des écoles de service public organise à l'automne 2003 son séminaire annuel sur le thème « L'expérience est-elle formatrice ? »

d'observation, d'analyse et d'évaluation auprès de leurs collègues au plus près des pratiques professionnelles quotidiennes ;

- l'existence d'un grand nombre de groupes de travail et de réflexion sur les pratiques et l'organisation des soins, dont plusieurs sont transversaux (soignants, personnels médico-techniques, rééducateurs).

### *2.2.2. Vers des administrations qui constituent des environnements d'apprentissage*

La programmation annuelle ou pluriannuelle d'actions de formation répondant à des besoins identifiés à l'avance ne doit pas totalement se substituer à la recherche d'une « ingénierie de contexte », s'attachant à proposer aux agents un environnement fécond, souple et réactif. Il faut accepter l'idée que les plans de formation ne puissent couvrir qu'une partie des besoins.

Après avoir été appelées à être « formatrices », « qualifiantes » ou encore « apprenantes », les organisations sont aujourd'hui invitées à devenir des « environnements d'apprentissage ». Le défi, s'il est plus réaliste, demeure ambitieux.

Pour déclencher et faciliter les apprentissages « au quotidien » de ses membres, l'organisation doit devenir un « milieu nourricier » permettant, par différentes modalités organisationnelles et managériales, d'accompagner les efforts d'apprentissage des personnes. Une recherche<sup>5</sup> vient à cet égard d'identifier un éventail de moyens propices au développement d'« environnements apprenants », qui s'articulent autour de trois niveaux de responsabilité : la direction, le management de proximité et l'individu.

*Le rôle de la direction* : par son positionnement global, les moyens dont elle dispose et sa responsabilité à assurer la pérennité de l'organisation, la direction d'une structure porte une part importante de responsabilité dans le développement d'environnements apprenants. La clarté du projet porté par la structure et les objectifs institutionnels qui en découlent, l'importance accordée au développement des compétences, les marges d'initiative laissées aux agents dans l'organisation de leur travail, la qualité du système d'information et son accessibilité aux agents de la structure, la possibilité donnée à chacun d'adhérer à des collectifs de travail ouverts, l'autorisation de moments non productifs ou de tâtonnements sont autant de leviers dont dispose la direction pour transformer progressivement une organisation productive en environnement apprenant.

*Le rôle de l'encadrement de proximité* : par la nature même de sa fonction, le manager est le catalyseur potentiel direct des apprentissages informels des individus. Il peut tout d'abord jouer un rôle moteur en autorisant, voire en encourageant les agents qu'il encadre à échanger, à mutualiser, à co-construire, à partager leur production, leurs expériences, leurs doutes. Cela se traduit par des réunions de travail participatives, des initiatives laissées à chacun dans l'exercice de ses fonctions, le repérage des centres d'intérêt des

---

<sup>5</sup> Cette recherche sur l'optimisation des apprentissages professionnels informels dans les organisations, qui s'est déroulée en 2002 sur une période de vingt-quatre mois, a été réalisée par l'association Interface-Recherche, en partenariat avec le Centre de recherche éducation formation de l'université Paris-X, qui en assure la direction scientifique ~ et le cabinet Interface Étude, Conseil et Formation, chargé du pilotage opérationnel. Elle a été menée en collaboration avec six organisations publiques et privées.

collaborateurs, l'encouragement à s'ouvrir sur l'extérieur. Il participe ensuite étroitement à la circulation de l'information en aiguillant chacun vers les ressources adaptées à ses besoins, en organisant des équipes de travail susceptibles d'échanger facilement, etc. Enfin, par sa position d'interface entre la « base » et le « sommet », il peut fixer des caps clairs en lien avec ceux de la structure, s'attacher à ouvrir des opportunités d'apprentissage informel dans des unités autres que celle dont il assure le pilotage... À condition bien sûr d'être lui-même motivé, autorisé, informé et « facilité » par la direction.

*Le rôle des agents* : la qualité et l'étendue des investissements réalisés par les agents dans le développement de leurs compétences dans et par le travail surdéterminent le niveau d'apprentissage d'une organisation. Comme l'ont démontré de nombreuses recherches européennes ou nord-américaines, un environnement ne devient « apprenant » qu'avec le concours actif de ses membres.

En conclusion, il s'agit de retenir, comme l'ont exprimé les experts en gestion des compétences auditionnés par l'instance, que le développement des compétences ne relève plus de la seule formation, mais résulte de parcours professionnalisants incluant le passage par des situations de formation et des situations simples de travail rendues professionnalisantes.

Cela signifie que c'est l'ensemble de l'organisation des administrations qui doit être pensé dans une perspective de développement des compétences<sup>6</sup> : le travail doit avoir du sens pour les agents ; les objectifs de performance doivent être clairement définis afin de faciliter l'exercice de la responsabilité ; les modes opératoires et les procédures doivent être formalisés ; la situation de travail doit être le plus possible stimulante, permettre l'échange de pratiques, la confrontation des savoir-faire et l'évaluation.

C'est donc un changement de regard sur l'organisation qu'il faut favoriser, en agissant par petites touches, avec un horizon de changement de moyen terme.

### **3. Mettre en place les conditions et outils indispensables d'une gestion performante de la formation continue des agents**

La qualité de la gestion de la formation continue dépend étroitement de la cohérence d'ensemble des divers moyens de management et de gestion des ressources humaines. Comme l'a rappelé un expert de la formation auditionné par l'instance : « *Mieux vaut des outils simples mais fortement cohérents entre eux que des outils sophistiqués mais faiblement cohérents.* » Dans la dernière décennie, par exemple, les référentiels de métiers ont présenté un degré de sophistication que l'ensemble du système de ressources humaines ne pouvait assimiler. Ils sont donc restés, la plupart du temps, sans suites concrètes.

C'est donc toute la chaîne de gestion et de développement des ressources humaines qui doit évoluer au même rythme : si l'encadrement n'est pas formé aux ressources humaines et à la négociation du parcours de formation, ce dernier n'a aucune chance d'aboutir ; si aucun système n'est prévu pour garder la mémoire des formations suivies, il y a peu de chance qu'elles puissent un jour être valorisées et prises en compte dans le déroulement de carrière des agents ; si les agents ne voient pas les résultats de leurs efforts de formation en termes de

---

<sup>6</sup> À noter que, au ministère de l'Équipement, un Bureau de l'organisation du travail a été créé afin d'élaborer des méthodes de travail qualifiantes

carrière, il est peu probable qu'ils s'engagent durablement dans des cycles de formation exigeants, pouvant impliquer éventuellement de suivre une partie de la formation en dehors du temps de travail.

### **3.1. Réunir les conditions favorables à une implication de l'encadrement**

C'est sans doute d'une plus grande implication de l'encadrement dans la mise en oeuvre de la politique de formation continue et, d'une façon générale, dans la gestion des compétences et des ressources humaines, que l'on peut attendre les progrès les plus nets.

De nombreux exemples permettent de penser que l'administration a déjà accompli des progrès en la matière : le caractère obligatoire pour les cadres des formations à la gestion des ressources humaines se développe<sup>7</sup>.

Mais il faudra sans doute aller au-delà et *évaluer* le management sur sa capacité à développer les compétences de ses collaborateurs. Celle-ci s'exprimera selon au moins trois grandes modalités.

*Dans le cadre de la négociation du plan individualisé de formation et de l'entretien d'évaluation*, tout d'abord. Le cadre devra être capable d'identifier les compétences de ses collaborateurs et devra connaître le référentiel de compétences relatif au poste ou au métier des agents placés sous sa responsabilité. Il devra négocier ce plan de formation au nom de l'administration, dans une perspective de moyen terme : ce n'est pas simplement le développement des compétences de son service qu'il doit promouvoir, mais les compétences de l'administration dans son ensemble. C'est au moment de l'entretien d'évaluation de l'agent qu'un retour sur les formations suivies doit être effectué, afin d'évaluer les effets des actions de formation et de prévoir les orientations ou les réajustements nécessaires.

*Dans le cadre d'une réflexion sur l'organisation du service*, ensuite. C'est à l'encadrement que revient la responsabilité de créer un environnement de travail favorisant les apprentissages : retours d'expérience, évaluations, formalisation des procédures, échanges de pratiques, dispositifs de tutorat ou de compagnonnage, etc.

*Enfin, dans le travail quotidien*. Ainsi que le rappelait le rapport de l'IGA sur la formation réalisé en 1997, « les chefs de bureau, mais aussi les directeurs oublient trop souvent que les stages ne constituent pas toute la formation : leur fonction d'encadrement comprend également une action de formation, dans le travail quotidien, des agents placés sous leur autorité<sup>8</sup>. »

Il serait souhaitable, lorsque le cadre doit produire un bilan d'activité au moment de sa propre évaluation, qu'une partie de ce bilan soit consacrée au développement des compétences. Le cadre y indiquerait quelles actions il a menées pour développer les compétences de ses collaborateurs.

---

<sup>7</sup> Par exemple, dans le schéma directeur 1999-2002 de la formation de la Police nationale, il est indiqué que l'ENSP organise un stage bref mais obligatoire d'analyse des besoins en formation pour l'ensemble des chefs des services de police régionaux et départementaux.

<sup>8</sup> IGA, Rapport sur le fonctionnement du système de formation de la Direction générale de l'administration, 1997, p. 40.

Si la mobilité de l'encadrement devait rester aussi importante qu'elle l'est à l'heure actuelle, il serait également souhaitable que les actions de long terme qui touchent à l'organisation du service dans une perspective de développement des compétences soient présentées et expliquées au nouvel arrivant par le cadre qui est sur le départ, de façon à assurer une continuité dans l'action qui fait souvent défaut.

La professionnalisation du management est une condition de base pour l'évolution du système de formation continue. Ainsi, pour tout « recrutement » d'une personne devant se trouver en responsabilité d'une équipe, des critères de compétence en management devraient clairement être pris en compte. Ensuite, le parcours d'intégration du cadre devrait être suffisamment préparé et formalisé, et inclure les multiples aspects théoriques et pratiques lui permettant d'exercer son rôle d'encadrement. C'est pourquoi le cadre devrait au premier chef bénéficier d'un plan de formation individualisé qui lui apporterait au bon moment les compétences dont il a besoin. Il devrait également pouvoir s'appuyer sur l'aide et l'écoute bienveillantes d'un parrain ou d'un tuteur non directement pris dans sa ligne hiérarchique, volontaire et aux compétences managériales reconnues. Enfin, il devrait pouvoir faire partie d'un groupe pérenne d'échange de pratiques managériales, groupe transverse aux métiers, interservices, interdirectionnel ou interministériel.

### **3.2. Utiliser les outils existants en les intégrant progressivement à de véritables applications de gestion des ressources humaines**

L'établissement de parcours individualisés était préconisé dès 1993. Ceux-ci ne sont pratiquement jamais devenus réalité, notamment parce que, à l'époque, les outils informatiques ne permettaient pas le traitement des informations nécessaires à la conduite de cette politique.

Les outils de gestion des ressources humaines et de gestion de la formation sont en cours de redéfinition dans un grand nombre d'administrations (*cf.* deuxième partie). Il est clair que de leur conception dépend grandement la possibilité de tirer pleinement parti du plan individualisé de formation tel qu'il a été présenté supra. Les outils informatiques, qui restent encore des outils de gestion administrative du personnel, doivent rapidement évoluer pour devenir de véritables outils de gestion des ressources humaines.

Fiche individuelle de formation, entretien d'évaluation incluant un volet formation, exercices de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, référentiels de compétences : tous ces outils doivent non seulement être effectivement utilisés systématiquement, mais faire l'objet d'une progressive intégration dans le cadre de véritables applications de gestion de ressources humaines, capables d'identifier quelles sont et où se trouvent les compétences dont l'administration dispose et celles dont elle a ou va avoir besoin. C'est ce travail de rapprochement entre les besoins et les capacités qui rendra possibles des prises de décision éclairées en termes de recrutement, de mobilité, de redéploiement et de formation.

### **3.3. Mutualiser les moyens et capitaliser les expériences**

#### *3.3.1. La mutualisation des moyens*

La mutualisation des moyens est toujours souhaitable. Dans le cas de la fonction publique hospitalière, elle est rendue indispensable par l'éclatement des structures de soins qui, pour certaines d'entre elles, n'atteignent pas la masse critique. C'est l'ANFH qui la prend en charge

pour la très grande majorité des établissements, selon un mécanisme décrit brièvement en première partie<sup>9</sup>. Mais, comme il a déjà été rappelé, au-delà de ce mécanisme de mutualisation, il existe des partenariats davantage bilatéraux, directement entre établissements. Ainsi, il est assez fréquent, pour former des agents, d'avoir recours à d'autres établissements hospitaliers proches. Ce partenariat prend généralement la forme d'envoi de personnels, en général dans un hôpital de taille supérieure ou équivalente, afin d'apprendre, pendant une période variable, de nouvelles techniques, une nouvelle organisation du travail, etc.

Dans la fonction publique d'État, la mutualisation des moyens existe généralement à l'échelle du ministère, qui élabore un programme national de formation pour des formations transverses ou pointues qui ne peuvent être prises en charge au niveau déconcentré. La mutualisation peut également exister au niveau déconcentré via des formations interministérielles déconcentrées (cf. étude IDRH).

La DGAFP, chaque année, préconise les lignes de force des formations sur crédits déconcentrés, par le canal d'une circulaire signée conjointement avec le ministère de l'Intérieur. Les formations sont proposées et organisées par les délégués interdépartementaux à la Formation (DIF) ou, dans certaines régions, par les chargés de mission formation appartenant aux secrétariats généraux pour les Affaires régionales. Parmi les opérateurs organisant la formation interministérielle déconcentrée, figurent les IRA ainsi que d'autres opérateurs ou services qui y contribuent en fonction de leurs équipements et de leurs compétences (Équipement, Trésoreries générales par exemple).

Les thèmes de ces formations interministérielles déconcentrées peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : les formations liées à l'évolution réglementaire (par exemple l'ARTT, le passage à l'euro, la réforme du code des marchés publics), les formations intéressant une problématique commune (management, rédaction administrative, usage des technologies de l'information et de la communication...), les formations de préparation à concours (B et C essentiellement), les formations-actions liées à la mise en place d'un projet territorial commun. 20 % des crédits peuvent être consacrés à des actions d'initiative locale. Il existe donc à la fois une « offre catalogue » inspirée par les ministères de la Fonction publique et de l'Intérieur, et relayée en région, et une offre construite en fonction d'initiatives locales.

L'étude menée par le cabinet IDRH dans trois départements et auprès des DIF<sup>10</sup> illustre bien *l'intérêt*, les *difficultés* et les *conditions* de réussite de ces formations interministérielles locales.

Un très large consensus se dégage (il en va de même lorsqu'on évoque cette question auprès des Inspections générales) sur l'intérêt de ces formations pour l'occasion qui est ainsi offerte aux agents qui les suivent de sortir de leur administration d'origine, de découvrir d'autres horizons et de rencontrer d'autres fonctionnaires. En ce qui concerne d'éventuelles économies d'échelle, il faut être beaucoup plus réservé, car personne n'est en mesure actuellement d'opérer des comparaisons sérieuses en termes de coût.

---

<sup>9</sup> Pour une description davantage détaillée, se reporter à l'étude sur la fonction publique hospitalière.

<sup>10</sup> 36 % d'entre eux ont répondu précisément à un questionnaire.

Outre les *difficultés* techniques et administratives que l'on peut résumer par l'absence d'une méthode homogène de recueil des besoins, une planification délicate (car on doit déplorer beaucoup de défections de dernière heure), l'arrivée tardive de la circulaire et des crédits du ministère de la Fonction publique, et le positionnement ambigu des DIF (qui dépendent formellement des préfets, de la Sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur - DGA - et aussi, d'une certaine manière, de la DGAFP), les principaux obstacles au développement de ces formations tiennent à ce que les pratiques ministérielles sont peu compatibles avec ce type de formations, qu'elles sont rarement perçues comme prioritaires au niveau local, voire que certains services s'y montrent réticents ; ainsi peut-on constater que le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et le ministère de l'Éducation nationale n'envoient que peu d'agents à ces formations, estimant sans doute être suffisamment bien équipés pour faire par eux-mêmes<sup>11</sup>.

Les priorités nationales affichées sont par ailleurs jugées trop nombreuses et ambitieuses<sup>12</sup> au regard des moyens. Ainsi, en Pays-de-Loire, l'enveloppe consacrée en 2000 à la formation interministérielle s'élevait à 100 000 euros, un peu plus que le budget formation de la seule DDE de Loire-Atlantique.

L'absence d'une évaluation autre que quantitative sur l'impact de ces formations ne permet pas de se prononcer sur l'apport réel de certaines journées dites de formation, qui apparaissent plutôt, quels que puissent être leur nécessité ou leur intérêt, relever du domaine de l'information et de la communication.

Comme pour les autres formations, l'important est donc d'identifier les missions et les domaines pour lesquels une formation transverse est la plus pertinente : s'agit-il d'inculquer une culture commune, de faire acquérir les bases d'une nouvelle législation, d'une nouvelle technique, de réaliser des économies d'échelle en mettant en commun formateurs et outils, d'offrir une formation de proximité ?

Ici comme ailleurs, c'est l'objectif qui doit guider la réponse à construire et non l'a priori de l'appareil ou du texte national. Et qui d'autre que les autorités déconcentrées serait mieux à même de le définir, en étroite concertation avec tous les chefs de service ? Sans doute faudrait-il donner aux préfets un rôle plus actif en cette matière et identifier par ailleurs les compétences en ingénierie de formation qui devraient être mises au service de ces objectifs et qui peuvent être d'importance et de qualité différentes selon les lieux: IRA, CIFP, GRETA de l'Éducation nationale, telle ou telle école de service public, etc.

Par ailleurs, les exigences de la nouvelle Constitution budgétaire vont offrir un champ privilégié pour le montage et le fonctionnement de formations interministérielles locales d'un nouveau type. Il s'agira en effet, outre la diffusion des connaissances de base sur la LOLF, de travailler et de faire travailler ensemble des services opérateurs sur des problématiques nouvelles et des interfaces à construire sous la houlette des préfets et des divers chefs de service. On imagine que les formations-actions liées à une logique de projet de ce type devraient constituer un volet important des formations interministérielles d'avenir.

---

<sup>11</sup> ) Cf. cette réflexion d'un responsable formation continue d'un rectorat auditionné dans le cadre de l'instance : « On est si gros qu'on n'a pas besoin des autres, et pourtant, cela nous ferait du bien... »

<sup>12</sup> Voir les tableaux des orientations nationales de 1995 à 2001 dans l'étude menée par le cabinet IDRH.

Il est donc suggéré, dans le cadre des chantiers d'expérimentation qui seront ouverts pour la mise en œuvre en 2005-2006 des nouveaux programmes budgétaires, de lancer deux ou trois chantiers d'action territoriaux comportant une dimension formation forte, à partir d'un objectif commun et d'une analyse de la ressource humaine locale<sup>13</sup>. Ces chantiers étant pilotés par un préfet, assortis de toutes les compétences d'ingénierie nécessaires, il s'agirait avec tous les chefs de service (y compris ceux relevant des ministères des Finances, de l'Éducation nationale et de la Justice) de recenser les besoins de formation prioritaires intéressant l'ensemble des fonctionnaires du territoire considéré, y compris éventuellement les fonctionnaires des collectivités, et de voir comment organiser la réponse en mutualisant les compétences des diverses organisations.

À côté de ces formations « institutionnelles », peuvent exister des formations qui ne sont pas recensées ni aisément recensables entre des services qui offrent ou vendent leurs prestations à d'autres. C'est assez fréquent pour la formation des cadres. Ainsi, le ministère de l'Équipement ouvre à d'autres ministères (Intérieur, Agriculture, Environnement), sans contrepartie, certaines formations au management pour les cadres intermédiaires ou pour les chefs de service, qui peuvent suivre le cycle supérieur de management de l'Équipement (CSME)<sup>14</sup>. Des pratiques de ce type permettent, outre une certaine mutualisation des moyens, un brassage des cultures bénéfique pour le fonctionnement des services de l'État. Cet exemple devrait être encouragé par le ministère de la Fonction publique, sans qu'il soit nécessaire qu'il en assure la maîtrise d'ouvrage.

### *3.3.2. La capitalisation des expériences*

Il convient tout d'abord d'encourager la capitalisation des expériences au sein de chaque service, afin d'assurer une certaine continuité dans l'action par-delà la rotation du personnel d'encadrement.

Ce premier type de capitalisation doit servir de base à une diffusion et un échange d'expériences qui dépassent non seulement le cadre du service, mais également le cadre du ministère.

Si le management a un rôle à jouer dans la capitalisation des expériences de formation, c'est également le cas des responsables de formation.

Dans cette perspective, il est suggéré d'instaurer ou de réinstaurer un club des responsables de formation pour échanger et faire connaître les bonnes pratiques. Un professionnalisme renforcé et une capitalisation/diffusion des pratiques devraient ainsi aboutir progressivement à faire vivre un véritable réseau d'échanges d'expériences entre les

---

<sup>13</sup> *Au-delà et compte tenu des contextes démographiques et économiques qui intéressent tout autant l'emploi public que l'emploi privé sur un territoire (région, interrégion, bassin), pourquoi ne pas encourager les synergies, au travers de l'équivalent des contrats d'engagement de la formation pour certains secteurs, permettant de mener, entre spécialistes et politiques de l'État et des régions, des réflexions à la fois prospectives et concrètes sur les formations professionnelles initiales et continues ?*

<sup>14</sup> *Pour une étude approfondie du CSME, voir CHANUT (V.), L'État employeur et l'État didactique, politique de gestion et formation au management public des cadres supérieurs du ministère de l'Équipement thèse de doctorat, université Paris-I, décembre 2001.*

différents sites, démarche qui a déjà été amorcée par la DGAFP<sup>15</sup>. Celle-ci devrait être amenée à jouer un rôle accru, non comme prescripteur mais comme tête de réseau.

### **3.4. Trouver les voies d'un suivi et d'une évaluation raisonnés des actions de formation continue**

#### *3.4.1. Le bilan des actions de formation réalisé par la DGAFP*

Le type de suivi réalisé par la DGAFP dépendra de l'existence éventuelle de nouveaux accords-cadres interministériels. Si un nouvel accord-cadre est signé, le type de suivi interministériel qu'il implique devra être déterminé dans le nouvel accord-cadre. Dans le cas où aucun nouvel accord-cadre ne serait signé, il conviendra sans doute de continuer à réaliser un bilan de la formation continue au niveau interministériel sous la forme actuelle, mais en s'en tenant à des indicateurs physiques.

En effet, comme l'indique le rapport de l'IGF, le suivi de la formation, à partir d'un ratio financier en grande partie conventionnel et ne prenant en compte que les dépenses décaissées et non les coûts complets, n'apparaît pas pertinent. Le rapport ne préconise pas de réaliser une recherche de coûts complets relatifs à ces actions de formation : dans un contexte de gestion globalisée des crédits, les outils actuels ou en cours de développement ne le permettraient pas sans des adaptations coûteuses, disproportionnées par rapport à l'intérêt de la parfaite connaissance des coûts complets. En contrepartie, des efforts devraient être produits afin d'améliorer la qualité des données physiques via un recensement des heures réellement consacrées à la formation et un abandon de la convention d'un calcul en jours de formation conduisant à d'assez larges approximations. Par ailleurs, l'information statistique présentée par la DGAFP devrait être enrichie de commentaires de chaque ministère sur ses évolutions de fond tant en matière de formation continue que de formation initiale.

#### *3.4.2. Le suivi général des actions de formation par les ministères ou les grandes directions*

Les formations du premier type (accompagnement des évolutions techniques, réglementaires et organisationnelles et des projets) doivent faire l'objet d'un suivi intégré au suivi du projet qu'elles accompagnent. Il n'est pas indispensable qu'elles fassent l'objet d'un suivi spécifique au niveau central, sauf si les évolutions ou les projets qu'elles accompagnent concernent un nombre suffisant d'agents.

Des indicateurs simples permettraient d'évaluer le degré d'avancement des réformes engagées, sur le modèle de ceux que le ministère de la Défense a élaborés pour réaliser le suivi du quatrième accord-cadre (2000-2002)<sup>16</sup> : pourcentage d'agents bénéficiaires d'un entretien d'évaluation, pourcentage d'agents bénéficiaires d'un plan individualisé de

---

<sup>15</sup> Des réseaux régionaux ou interrégionaux commencent aussi à se faire jour. Ainsi, l'IRA de Nantes, qui a assuré des formations pour 2 100 agents en 2001, après avoir recensé 400 partenaires environ sur le « Grand Ouest », a pris l'initiative, appuyée par la DGAFP, de réunir en novembre 2002 une centaine d'entre eux afin d'échanger et de tenter de mieux cibler attentes et modalités d'organisation des formations.

<sup>16</sup> Parmi les indicateurs de suivi de cet accord-cadre, figuraient un ratio « nombre de hiérarchiques formés à l'entretien de formation » sur « nombre de hiérarchiques chargés des entretiens » et un ratio « nombre d'établissements où ont été mises en place des évaluations différées » sur « nombre total d'établissements ».

formation, pourcentage de cadres formés à l'analyse des besoins de formation, pourcentage de fiches individuelles de formation (FIF) intégrées dans des applications de gestion des ressources humaines, pourcentage d'agents inscrits dans des filières de formation métiers...

En ce qui concerne les formations au métier et les préparations aux concours et examens, qui constituent un droit (négocié), il est nécessaire qu'elles fassent l'objet d'un suivi au niveau des Directions centrales des ressources humaines.

### *3.4.3. Les voies d'une évaluation des actions de formation*

En ce qui concerne l'évaluation de la formation continue, il convient d'abord de bien distinguer le contrôle de l'analyse. La pratique du contrôle, et il est logique de commencer par là, vise à vérifier la conformité des résultats obtenus aux objectifs initiaux, qu'elle qu'en soit la nature. L'analyse, elle, cherche à comprendre les écarts observés au moment du contrôle. Elle privilégie à cet égard des modalités de recueil plus subjectives.

Il convient ensuite de bien définir ce qui fait l'objet du contrôle ou de l'analyse. Plusieurs éléments peuvent être contrôlés ou évalués. Parmi ceux-ci, on retiendra les éléments suivants :

- **L'effort.** Combien dépense-t-on ? Quel temps consacre-t-on à la formation ? Qui se forme ? À quoi ? Répondre à ces questions permet déjà de recueillir énormément d'informations. Cela permet par exemple d'observer les évolutions dans le temps des différents types de formation, sous forme de tableaux croisés (par exemple : types de formation/types de personnel). Ces tableaux croisés sont des instruments très utiles, mais il serait souhaitable d'établir quelques règles pour les construire, de façon à ce que les comparaisons soient plus faciles à faire.

-**La qualité.** L'évaluation de la qualité des formations permet d'apprécier la tenue des différentes étapes qui structurent la « chaîne de fabrication » d'une formation : recueil des besoins, analyse, élaboration d'un cahier des charges, sélection des partenaires, information des agents, ouverture de la formation, qualité pédagogique du formateur, etc. Cette évaluation est presque systématiquement mise en œuvre dans le cadre des évaluations à chaud, même si elle reste le plus souvent limitée à un recueil de perceptions. L'évaluation pédagogique par des professionnels de la pédagogie est extrêmement rare.

Pour les ministères où les dépenses de matériel ou les achats de formation externe sont importants, des analyses par type de formation et des comparaisons avec d'autres ministères placés dans des situations comparables pourraient être pertinentes de façon à identifier les bonnes pratiques<sup>17</sup>. La DGAFP pourrait utilement effectuer des études thématiques pour connaître le coût de formation de diverses catégories de personnel et engager ainsi une réflexion sur la pertinence des logiques à l'œuvre non seulement en matière de formation mais aussi de recrutement, de gestion de carrière, etc.

- **Les acquis.** Il s'agit ici de pouvoir apprécier la maîtrise des savoirs des agents à l'issue de la formation. L'évaluation des acquis est beaucoup plus rare, dans la mesure où les formations ne

---

<sup>17</sup> *Quelques services ou établissements de grandes administrations, équipées en ingénierie, à l'image de grandes organisations parapubliques ou privées, commencent à s'engager sur des démarches de certification et d'application de normes qualité.*

donnent quasiment jamais lieu à un test en fin de session<sup>18</sup>. Plus les objectifs fixés à la formation sont précis et opérationnels, plus le contrôle des acquis est facile, même s'il conviendrait ici de distinguer l'évaluation des connaissances, relativement aisée à effectuer, et l'évaluation des savoir-faire et des comportements. Il est clair que si une validation des acquis professionnels devait voir le jour, il serait souhaitable que se développe ce type de pratiques, dans un esprit de rigueur et de neutralité déontologiques.

- **Les effets.** Il s'agit dans ce cas de mesurer les résultats opérationnels de la formation, sur le lieu d'exercice des personnels formés. Ces effets ne dépendent pas seulement de l'acquisition par l'agent des compétences qui faisaient l'objet de la formation. Ils dépendent également de la façon dont l'organisation est préparée à utiliser effectivement ces nouvelles compétences. Évaluer les effets de la formation, c'est donc s'intéresser de fait à l'organisation et aux pratiques de management, ce qui explique que ce type d'évaluation soit très peu répandu, en tout cas formellement (cf. deuxième partie).

***C'est donc l'évaluation des effets des formations qui doit le plus progresser. L'instance estime cependant qu'il serait assez largement illusoire de penser mesurer le retour sur investissement des formations, sauf pour des cas très particuliers<sup>19</sup>. et que, en tout état de cause, l'évaluation des effets des formations doit se faire au plus près du terrain.***

En ce qui concerne les formations d'accompagnement des évolutions et des projets, la réussite du projet signifie généralement que la formation a porté ses fruits. L'évaluation des effets de ce type de formation est donc inséparable de l'évaluation de la réussite du projet ou de l'impact de l'évolution que la formation accompagne.

Pour les formations aux métiers, l'évaluation des effets de la formation est beaucoup plus difficile à réaliser, même si une première étape consiste à les évaluer dans le cadre de l'entretien annuel d'évaluation de l'agent. Il serait souhaitable que, à cette occasion, un jugement sur les retombées des formations suivies soit formulé d'un côté par l'agent et de l'autre par le supérieur hiérarchique. Les jugements ainsi formulés, rendus anonymes, pourraient faire l'objet d'une analyse a posteriori par les services de formation.

Des évaluations par domaine ou par filière de formation pourraient être réalisées par ailleurs, en donnant la parole tant aux personnes formées qu'à l'encadrement ou aux agents en contact avec les agents formés, voire aux usagers lorsque les formations s'y prêtent. Ce type d'évaluation nécessite nécessairement des moyens importants, c'est pourquoi il doit être réservé à des actions stratégiques ou coûteuses ayant concerné un nombre élevé d'agents<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> ) Pour autant, elle est le plus souvent mise en oeuvre par le formateur, au fil de la formation, dans le cadre par exemple de mises en situation pédagogiques, d'échanges sur un contenu, d'exercices, etc.

<sup>19</sup> Dans un des hôpitaux étudiés dans l'étude sur la fonction publique hospitalière, on a surveillé l'évolution du nombre d'arrêts de travail pour agression suite à une formation à la gestion de la violence. Dans un autre établissement, on a suivi l'évolution des lombalgies après une formation sur les problèmes de dos. Les arrêts de travail ayant un coût facilement identifiable, il est possible, dans ce cas très particulier, de mesurer un retour sur investissement.

<sup>20</sup> Il convient de signaler une très intéressante démarche d'évaluation de la formation d'adaptation à l'emploi des attachés d'administration scolaire et universitaire, trois ans après

---

*leur prise de fonction, menée en mars 1996 par l'IREDU à l'initiative de la Direction de l'administration du ministère de l'Éducation nationale de l'époque.*

## **Conclusion**

Au terme de ce rapport d'évaluation, il convient avant toute chose de rappeler l'extrême diversité des situations rencontrées au regard du fonctionnement de la formation continue. C'est avec les réserves que cette diversité impose que vont être synthétisés ici les principaux constats, enjeux et recommandations du rapport.

### **1. Constats et enjeux**

Dans la fonction publique d'État comme dans la fonction publique hospitalière, le système de formation continue est à présent relativement bien rodé. Conçue initialement comme un droit qui reposait principalement sur les préparations aux concours et examens, la formation continue a progressivement été mise au service de la modernisation des services.

Dans la fonction publique d'État, il est incontestable que les accords-cadres de 1989, 1992 et 1996 ont contribué à asseoir le système de formation continue. L'obligation faite aux ministères d'élaborer des plans pluriannuels de formation, aussi bien à l'échelon central, régional que local, et la nécessité d'assurer un suivi des objectifs quantitatifs contenus dans les accords-cadres ont accéléré la structuration de la formation continue et la professionnalisation de ses acteurs.

Aujourd'hui, la fonction publique, s'appuyant sur une mobilisation importante de ressources budgétaires et humaines, peut se prévaloir d'un taux d'accès aux formations supérieur à celui qui est observé dans le secteur privé, avec des formations qui sont en moyenne plus longues.

Les agents, qui reconnaissent pour la majorité d'entre eux l'importance de la formation continue, se montrent en général satisfaits des formations reçues. Ils ont par ailleurs une conception de la formation continue fortement marquée par le souci de l'efficacité dans le poste de travail.

L'administration, de son côté, a de plus en plus tendance à mobiliser la formation continue pour appuyer le processus de modernisation. Il est

- Conclusion -

aujourd'hui très rare qu'une évolution dans l'organisation des services ou qu'une inflexion de grande ampleur de la politique générale d'une administration ne s'accompagne pas d'un dispositif de formation *ad hoc*.

Enfin, la formation continue offre des retombées au-delà de l'évolution des compétences. Ainsi, la conception des modules de formation favorise la formalisation et la capitalisation des connaissances et des pratiques. Par ailleurs, les sessions de formation permettent aux agents de se connaître et peuvent favoriser tant les décloisonnements entre services que la cohésion au sein d'un même service.

Ces constats positifs ne font pas oublier les risques d'inadaptation du système de formation continue aux enjeux actuels, surtout dans la fonction publique d'État.

Ainsi, la logique des accords-cadres a montré ses limites. Le cadre national et interministériel de ces accords, s'il est pertinent dans le cadre d'une formation continue conçue essentiellement comme un droit, l'est beaucoup moins dans la perspective d'une formation continue conçue comme un vecteur de modernisation, étant donné la diversité des contextes et des réalités organisationnelles d'un ministère à l'autre.

De même, la logique quantitative qui prévalait ne semble plus adaptée. L'objectif de rattrapage de l'effort consenti par les entreprises est globalement atteint et le resserrement de la contrainte budgétaire comme la réduction du temps de travail laissent penser que le développement quantitatif de la formation continue n'est plus à l'ordre du jour. Qui plus est, cette logique quantitative, essentiellement axée sur les moyens, se trouve en totale contradiction avec la culture de résultats que la LOLF cherche à impulser.

Enfin, la logique individuelle présente des lacunes pour les agents eux-mêmes qui, hors les préparations aux concours et examens, ne voient pas de conséquences concrètes, en termes de carrière, à leur effort de formation.

Le choc démographique que constituent pour la fonction publique les départs massifs en retraite des prochaines années présente des enjeux considérables pour le système de formation continue. Il s'agit premièrement de veiller à ce que l'effort important en formation initiale qu'impliquent les nouveaux recrutements ne vienne pas entamer les ressources consacrées à la formation continue. Ensuite, afin d'éviter de recréer une bosse dans la pyramide des âges de la fonction publique, synonyme de nouveaux départs massifs en retraite dans quarante ans et de blocages de carrière particulièrement frustrants pour les

- Conclusion -

agents de catégories B et C en place, il sera nécessaire de ne pas recruter que des jeunes diplômés, et donc de former des recrues qui sont en milieu de carrière. Enfin, les redéploiements fonctionnels et territoriaux, qui devraient être la conséquence tant de l'évolution démographique de l'ensemble de la population que de l'évolution de ses besoins, impliqueront des actions de formation de conversion et, de façon préventive, des actions de formation assurant l'adaptabilité et l'employabilité des agents de la fonction publique.

Au-delà des limites inhérentes à la logique des accords-cadres, la formation continue souffre actuellement de plusieurs faiblesses structurelles.

La première de ces limites est l'insuffisante distinction des différents types d'actions de formation continue en fonction de leurs objectifs. Il est frappant de constater, alors que les accords-cadres ont surtout cherché le droit à la formation, que ce sont les actions de formation dont le but est l'acquisition immédiate des compétences requises par le poste de travail, relevant donc davantage du devoir d'efficacité que du droit à la formation, qui se développent le plus.

Le manque de définition des différents objectifs assignables à la formation continue, s'il est source de profondes inégalités entre agents et entre administrations du point de vue du droit à la formation, favorise également l'incompréhension entre les cadres et le reste des agents, les premiers ayant parfois tendance à associer les sessions de formation suivies par les seconds à une forme dérivée de jours de repos, les seconds se plaignant du manque de reconnaissance de l'effort de formation.

Les responsabilités ne sont pas non plus clairement définies et assumées. En particulier, le processus d'analyse des besoins est encore largement perfectible en raison d'une implication insuffisante de l'encadrement. Celui-ci n'est de fait jamais évalué sur ses capacités managériales et sur la façon dont il utilise, entretient et développe les ressources humaines qui sont mises à sa disposition.

Une autre faiblesse structurelle de la formation continue réside dans son isolement : elle n'est en effet pas suffisamment intégrée aux autres dimensions de la gestion des ressources humaines. Ainsi, la formation continue n'est pas suffisamment articulée à la formation initiale, elle est largement déconnectée du déroulement de carrière des agents, elle est conçue presque toujours indépendamment des exercices de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), et elle ne repose qu'exceptionnellement sur les coûteux travaux réalisés pour mettre au point des référentiels métiers.

- Conclusion -

L'articulation de la formation continue avec les stratégies des administrations, si elle se fait relativement bien au niveau central, semble plus difficile localement, sauf dans les établissements ou les services qui sont soumis à des contraintes de concurrence, à la pression de l'utilisateur ou à une évolution rapide des techniques, éléments que l'on retrouve par exemple dans les établissements hospitaliers.

La dernière faiblesse structurelle tient à l'insuffisante professionnalisation des « fonctionnels » de la formation. Même s'il faut se garder de généraliser en ce domaine, en l'absence de filière professionnelle axée sur la formation, l'animation de la fonction est très dépendante de la personnalité et de la motivation de son responsable.

Ces faiblesses structurelles ont des conséquences sur l'ensemble du processus de conception et de « production » de la formation continue.

Ainsi, l'analyse des besoins prend encore souvent la forme d'un simple recueil de demandes alors même que l'impact de la formation dépend pour une bonne part de la qualité de ce travail d'analyse en amont du processus de production de la formation.

Du côté de la mise en œuvre des actions de formation, l'instance a relevé l'inadaptation des règles budgétaires, et notamment du code des marchés publics, et du régime d'indemnisation des formateurs internes dont le recrutement semble devenir plus difficile.

Le suivi des actions de formation, quant à lui, ne permet pas encore un réel pilotage de la politique de formation. En tout état de cause, les dispositifs de suivi utilisés à l'heure actuelle ne permettent pas, dans la majorité des cas, de réaliser un suivi individualisé des actions de formation : l'usage de la fiche individuelle de formation s'est généralisé, mais la pérennité et la transférabilité des informations qui y sont contenues ne sont pas garanties à ce jour.

Enfin, si la pratique de l'évaluation « à chaud » des actions de formation est quasiment systématique, ce type d'évaluation reste d'un usage limité. L'évaluation de l'impact des formations, qui implique la mise en œuvre d'un dispositif plus lourd et différé dans le temps, est beaucoup plus rare.

## **2. Principes d'actions et recommandations**

À partir du diagnostic qu'elle a établi, l'instance a formulé un certain nombre de recommandations qu'elle souhaite livrer à la réflexion des pouvoirs publics et à la critique des acteurs.

Avant tout, l'instance d'évaluation s'est forgé un certain nombre de convictions :

- une politique de formation continue isolée, nationale et centralisée ne paraît pas pertinente compte tenu du contexte et des enjeux rappelés plus haut,
- la formation continue est un moyen essentiel, mais elle n'est qu'un moyen, à mettre pleinement au service d'objectifs clairement identifiés, selon la philosophie et les modalités de mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire,
- on ne saurait continuer à traiter de la formation continue sans distinguer les actions de formation en fonction de leurs objectifs,
- toute évolution d'ensemble de la formation continue devra être pensée et traitée en rapport étroit avec la situation et les évolutions des formations initiales,
- les efforts de formation des agents doivent être valorisés dans la carrière, notamment au travers d'une réforme des modalités de promotion interne prenant appui sur une validation des acquis de l'expérience et de la formation,
- l'implication de tout l'encadrement est la condition première d'une efficacité accrue des formations et, tout d'abord, d'une pleine utilisation de dispositifs déjà anciens tels que la fiche individuelle de formation ou l'entretien de formation, qu'il soit ou non distinct de l'entretien d'évaluation,
- il importe de favoriser, sans parti pris méthodologique, toutes les formules et méthodes d'apprentissage formelles ou informelles ; ce sont les administrations globalement qui doivent être pensées de plus en plus comme des environnements favorisant les apprentissages : le développement des compétences ne dépend plus de la seule formation.

- Conclusion -

Ce sont ces quelques principes d'action qui ont inspiré les recommandations formulées par l'instance.

- Il convient tout d'abord de regrouper les formations et de les traiter différemment selon quatre grands types :
  - les formations d'accompagnement des évolutions techniques, réglementaires et organisationnelles, ou liées à la mise en œuvre de projets spécifiques : elles doivent être à la pleine initiative de l'administration, être rendues obligatoires si besoin est, être financées et évaluées dans le cadre des évolutions ou des projets qu'elles accompagnent,
  - les formations au « métier » : elles doivent être à l'initiative de l'agent et/ou de la hiérarchie, et doivent faire l'objet d'un plan contractuel pluriannuel entre l'agent et l'administration ; un nombre minimum de jours de formation sur une période donnée pourrait être garanti pour chaque agent ; les plans individuels de formation devraient s'accompagner de l'élaboration, si elles n'existent pas déjà, de « filières de formation » intégrant aussi bien la formation initiale que les formations de « prise de poste » et d'« accompagnement »,
  - les préparations aux concours et examens, à l'initiative de l'agent, financées par les « services recruteurs »,
  - les formations qui rentrent dans le cadre de projets personnels, à l'initiative de l'agent en tant que citoyen, qui devraient être traitées dans un cadre national de formation tout au long de la vie, sans distinction public-privé.
- Afin de favoriser l'articulation de la formation continue avec la carrière, il est préconisé de désigner des « conseillers carrière-formation », légitimes et bien identifiés, indépendants de la ligne hiérarchique mais rattachés à la direction des ressources humaines, susceptibles d'apporter une aide à l'agent dans l'analyse de ses besoins en formations au « métier » et de l'orienter dans ses choix sur la base des prévisions relatives aux besoins de l'administration en compétences et en emplois.
- Il est également préconisé d'ouvrir une voie de promotion interne permettant l'accès à un corps ou à un grade après validation d'un parcours professionnel et de formation défini en référence aux filières de formation et aux filières professionnelles existantes ou à définir.

- Il est indispensable que le management soit évalué sur sa capacité à développer les compétences de ses collaborateurs. Dans cette perspective, il serait souhaitable qu'une partie du bilan d'activité du cadre, qui doit servir de support à son évaluation, soit consacrée aux actions destinées au développement des compétences des agents du service dont il assume la responsabilité.
- Les différents outils de gestion des compétences (fiche individuelle de formation, volet formation de l'entretien d'évaluation, référentiels de compétences, etc.), doivent non seulement être effectivement utilisés mais faire l'objet d'une progressive intégration dans le cadre de véritables applications de gestion des ressources humaines susceptibles d'identifier quelles sont et où se trouvent les compétences dont l'administration dispose, et celles dont elle a ou va avoir besoin.
- L'importance des services déconcentrés, leur proximité des usagers et le souci d'optimiser les ressources incitent à encourager des innovations et des mutualisations qui existent déjà : mutualisation des objectifs, des demandes et des moyens d'ingénierie de formation. C'est le meilleur terrain pour l'interministérialité. Dans cette perspective, il est suggéré de lancer des chantiers d'expérimentation auxquels les syndicats, voire les collectivités régionales, en charge par ailleurs de la formation professionnelle, pourraient participer. Quelques financements incitatifs et d'accompagnement (du type contrat d'engagement de développement) seraient à dégager pour mener les études et seconder les pilotages de chacun des chantiers.
- Pour encourager la capitalisation des expériences innovantes, il est suggéré d'instaurer ou de réinstaurer un club des responsables de formation qui échangerait et ferait connaître les bonnes pratiques. Un professionnalisme renforcé et une capitalisation/diffusion des pratiques devraient ainsi aboutir progressivement à faire vivre un véritable réseau d'échanges d'expériences animé par la DGAFP.
- Il ne serait pas réaliste d'imposer à toutes les administrations des outils de suivi des actions de formation identiques et parfaitement intégrés : trop de particularismes et d'hétérogénéité existent. En revanche, l'État, après concertation avec les spécialistes et les partenaires sociaux, devrait arrêter quelques lignes communes, une nomenclature de base, afin de suivre ce qu'il estimerait essentiel pour l'avenir, et laisser à chaque entité, sous

- Conclusion -

réserve d'un bon contrôle de gestion, la responsabilité des indicateurs, du suivi et de l'évaluation, conformément aux préconisations de l'Inspection générale des finances.

- L'évaluation des actions de formation doit se faire au plus près du terrain, et notamment à l'occasion de l'entretien annuel d'évaluation. Des évaluations par domaine ou par filière de formation pourraient être réalisées par ailleurs, en donnant la parole tant aux personnes formées qu'à l'encadrement ou aux agents en contact avec les agents formés, voire aux usagers lorsque les formations s'y prêtent. Ce type d'évaluation nécessite des moyens importants, c'est pourquoi il doit être réservé à des actions stratégiques ou coûteuses ayant concerné un nombre élevé d'agents.

**AVIS DES  
ADMINISTRATIONS**

## **Avis du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire**

Par lettre du 6 mars 2003, vous m'avez transmis le rapport de l'instance d'évaluation présidée par M. Jean-François CUBY sur la politique de formation continue des agents de l'État et des hôpitaux, sur lequel vous sollicitez mon avis.

Je tiens, d'emblée, à souligner la qualité de ce rapport, tant par le constat qu'il dresse et les problématiques qu'il dégage, que pour les analyses et pistes de travail qu'il propose. En effet, il ne faut pas mésestimer le travail accompli, notamment grâce à l'apport des trois accords cadres sur la formation qui ont permis la mise en place effective d'un droit individuel au bénéfice des agents de l'État en matière de formation continue, mais il convient, aujourd'hui, de repenser la logique pour intégrer la formation dans les autres dimensions de la gestion des ressources humaines.

Les orientations présentées me semblent, également, pertinentes et susceptibles d'inspirer l'action du ministère pour l'avenir, notamment en terme d'articulation avec le recrutement et la formation initiale. La prise en compte de la formation continue dans la carrière des agents est naturellement au cœur de cette préoccupation. Les recommandations de l'instance sur la clarification des objectifs de la formation, sur son articulation dans la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences me paraissent justifier, dans une perspective d'amélioration de l'analyse des besoins de formation, comme le remarque l'instance, une plus grande implication des personnels d'encadrement, même si celui-ci n'a pas à prendre en charge la totalité de l'analyse des besoins de formation.

L'instance d'évaluation préconise aussi le développement d'autres modalités d'apprentissage (compagnonnage, tutorat, coaching, etc.) Ces nouvelles pédagogies me paraissent effectivement devoir être davantage soutenues, sachant toutefois que cela impliquera des modifications d'ordre réglementaire pour que ces modalités nouvelles de la formation puissent être reconnues et prises en charge, notamment en terme de rémunération pour les agents assurant tutorat et compagnonnage. *In fine*, l'instance d'évaluation pose la question de la création d'une filière professionnelle axée sur la formation, garantissant la professionnalisation de cette fonction. Comme l'observe l'instance, l'animation de la fonction « formation » est très dépendante, actuellement, de la

- Avis du ministère de la fonction publique -

personnalité et de la motivation de son responsable. Toutefois, je crois que les évolutions en ce domaine ne pourront être que progressives, celles-ci étant conditionnées, tant par la création des référentiels métiers de cette filière que par la mise en œuvre d'un plan de formation adapté permettant à l'administration de se doter des véritables professionnels qui lui font défaut aujourd'hui.

S'agissant du suivi et de l'évaluation de la formation continue, je partage le point de vue de l'instance. Plusieurs administrations se sont dotées d'outils de suivi des actions de formation, mais sans faire de lien avec les systèmes d'information de gestion des ressources humaines, ce qui ne permet ni une vision homogène des actions réalisées par chaque administration, ni un repérage précis du parcours de formation suivi par chaque agent. Ce chantier complexe ne pourra, là aussi, être mis en œuvre que progressivement à partir d'un cadrage national élaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Je regrette, toutefois, que l'instance n'ait pas davantage explicité et illustré les difficultés rencontrées sur ce point, de façon à mieux cerner les axes de progrès dans ce domaine.

Ainsi, je partage, globalement, l'analyse opérée par l'instance d'évaluation. Toutefois, quelques remarques, somme toute de détail, peuvent être faites sur l'ensemble de ce travail.

L'instance d'évaluation préconise l'ouverture d'une voie de promotion interne permettant l'accès à un corps ou à un grade après validation d'un parcours professionnel et de formation défini en référence aux filières de formation et aux filières professionnelles existantes ou à définir. Si je partage cette analyse, il me paraît, en revanche, que l'instance d'évaluation n'est pas allée au bout de son raisonnement, notamment en n'illustrant pas, par quelques exemples, les voies possibles d'une prise en compte des qualifications acquises en cours de carrière. Si la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ouvre une nouvelle voie d'accès à une certification par la validation des acquis de l'expérience, l'accès à la fonction publique s'effectue, d'une part, en fonction d'un niveau de diplôme qui autorise la candidature à un concours et, d'autre part, sur le succès au concours proprement dit. Or, il semble délicat, sans une analyse approfondie, de valoriser les certifications (diplômes ou titres professionnels) que pourraient acquérir les agents en cours de carrière sans remettre en cause le principe du concours. L'instance indique, également, que la fonction publique pourrait s'inspirer des principes de la validation des acquis de l'expérience pour élargir la promotion interne en s'appuyant sur la définition de filières de formation adossées à des filières professionnelles. Cette proposition, qui me paraît très intéressante, n'est malheureusement pas assez détaillée pour

en saisir toute la portée. D'une façon générale, les observations de l'instance relatives à la gestion par les compétences ne me paraissent répondre qu'en partie aux questions soulevées dans le point 2.3 du cahier des charges.

J'ai également relevé que l'instance d'évaluation proposait l'ouverture de filières spécialisées dans les corps à vocation généraliste. Si cette proposition se rattache bien à l'idée que la formation continue ne doit pas être conçue indépendamment de la formation initiale des agents, l'instance n'indique pas comment de telles filières pourraient être mises en place dans des dispositifs de formation initiale dont le classement de sortie est l'un des points clefs, sans remettre en cause, d'une part, le principe d'égalité des jeunes fonctionnaires à l'occasion de ce classement et, d'autre part, comment l'administration peut opérer l'orientation des élèves sur telle ou telle filière, alors qu'au moment où se déroule la formation initiale, les élèves ne peuvent connaître leur future affectation.

L'instance d'évaluation observe que les règles budgétaires, notamment celles du code des marchés publics, sont inadaptées, mais sans analyse des difficultés rencontrées, à l'exception des questions de rémunération des formateurs internes. Or ce code des marchés publics, dans un environnement juridique européen, soulève des questions qui me paraissent devoir être abordées plus largement.

Enfin, s'agissant plus particulièrement des formations interministérielles, l'analyse aurait gagné à être plus précise. Ainsi, l'étude conduite par le cabinet IDRH indique que certaines formations n'ont d'interministériel que le nom, mais sans préciser lesquelles. Il en est de même s'agissant des initiatives informelles « qui ne demandent qu'à être révélées et valorisées », pour lesquelles l'instance d'évaluation cite l'exemple des formations pour les cadres en valorisant l'action du ministère de l'Équipement, qui ouvre ses formations à des agents d'autres ministères. Mais ce dispositif a soulevé des difficultés d'ordre budgétaire quant à la prise en charge de stagiaire extérieur au ministère pilote, ce que l'instance ne signale pas.

Jean-François Rocchi

Directeur de cabinet

## **Avis du ministère de l'Intérieur**

Vous m'avez adressé le rapport établi par l'instance d'évaluation de la politique de formation continue des agents de l'État présidé par M. Jean-François Cuby afin que je vous fasse connaître mon avis et les suites que j'envisage sur ce travail d'évaluation et je vous en remercie.

En premier lieu, je tiens à mettre en évidence que le dispositif de formation continue des agents du cadre national des préfectures est déjà largement déconcentré puisque plus de 60 % des journées stagiaires organisées annuellement par le réseau des acteurs de la formation sont organisées et financées par les préfectures, 20 % par les délégations interdépartementales à la formation et le reste par le centre national de Lognes.

J'ai été fortement intéressé par la préconisation d'ouvrir une voie de promotion interne permettant l'accès à un corps ou à un grade après validation d'un parcours de formation professionnelle défini en référence aux filières de formation et aux filières professionnelles. Ayant chargé mes services de la conduite d'une étude visant à établir le référentiel de compétences des préfectures, je compléterai ma commande en ce sens.

En ce qui concerne l'encouragement à mutualiser les efforts de formation au niveau déconcentré, il aurait pu être mis en évidence le travail des délégués interdépartementaux à la formation qui pour la plupart gèrent déjà des crédits interministériels. Le dispositif est sans doute à parfaire. Se pose la question du renforcement de ces structures que le ministère de l'Intérieur ne pourra supporter seul.

Bien que le champ de l'évaluation porte sur des éléments qualitatifs, un regard sur les informations contenues dans les applications de gestion de la formation aurait pu compléter de manière pertinente cette démarche. L'expérience menée au sein de la sous-direction du recrutement et de la formation à cet égard, en charge de l'implantation d'une nouvelle application de gestion de la formation, est assez révélatrice sur ce sujet. Paramétrer en effet un logiciel de gestion de la

- Avis du ministère de l'Intérieur -

formation invite à réfléchir sur le regroupement des types de formation, leur mode de traitement voire leur financement.

Paul Pény

Directeur des personnels, de la formation  
et de l'action sociale

# **ANNEXES**

## Annexe 1

### Composition de l'instance

#### Président

M. Jean-François Cuby, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, *à partir de juin 2001*. Il a succédé à Jacky Richard, lors de la nomination de celui-ci au poste de directeur général de l'Administration et de la Fonction publique

#### Rapporteurs

M. Yves Chatenay, consultant

M. Pierre-Yves Cusset, chargé de mission au Commissariat général du Plan, Service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, en remplacement de Pierre François, chargé de mission jusqu'en septembre 2001

Mme Danièle Lajoumard, inspectrice générale des Finances

#### Membres

M. Ernst Birker, directeur honoraire de Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung

M. Christian Bosse, adjoint au directeur de la Formation du Centre national de la fonction publique territoriale (*membre à partir de juin 2002*)

M. Guy Boudet, chargé de mission, bureau P 2, Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, ministère de la Santé

M. Christian Cambo, chargé de mission, Inspection générale, ministère de la Jeunesse et des Sports (*membre à partir de mars 2002*)

M. Brice Cantin, adjoint au chef du bureau 2B, Direction du budget, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. Jean-Pierre Denet, chef du bureau RH3, Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales, Direction de l'administration pénitentiaire, ministère de la Justice (*depuis juillet 2002 en remplacement de M. Pascal Evrard, ingénieur en formation au bureau RH3*)

- Annexe 1 -

Mme Marion Ducarre, chargée de mission auprès du sous-directeur, Direction générale de l'administration et de la fonction publique

M. Élie Faroult, responsable de la coordination des recherches en sciences sociales, DG Recherche, Commission européenne

Mme Pascale Gonod, professeur de droit public, université de Paris-XI (*membre jusqu'en février 2002*)

M. Jean-Claude Giraud, ingénieur général d'agronomie, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Mme Claire Larmand-Canitrot, adjointe au chef du Service de coordination et de formation, Direction générale des douanes et des droits indirects, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (*membre depuis novembre 2001 en remplacement de M. Jean-Jacques Minard*)

M. Jean-Pierre Lucas, chef de mission Développement des compétences et des qualifications, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (*membre depuis janvier 2002, en remplacement de M. Guy Lévi*)

M. Bernard Masingue, directeur du département Encadrement/Formation, Direction des ressources humaines de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Mme Hélène Mesnard, adjointe au chef du Bureau de la formation continue des personnels d'encadrement et des personnels ATOS et ITARF, Direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement, ministère de l'Éducation nationale

M. Jean-Paul Michelangeli, directeur du centre hospitalier d'Orsay

Mme Coralie Pérez, chargée d'études, Céreq

M. Émile Pérez, sous-directeur des Enseignements, Direction de la formation de la police nationale, ministère de l'Intérieur (*membre depuis octobre 2001 en remplacement de M. Hubert Weigel*)

M. Pierre-Louis Rosenfeld, chef adjoint de la mission Développement de la formation professionnelle continue, Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Luc Rouban, directeur de recherches au CNRS, Sciences-Po (*membre jusqu'en février 2002*)

M. Bernard Schmeltz, sous-directeur du Recrutement et de la Formation, Direction générale de l'administration, ministère de l'Intérieur (*membre jusqu'en septembre 2002*)

- Composition de l'instance -

M. Éric Verdier, directeur du Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST)

*M. Olivier Charbonnier (cabinet Interface) a par ailleurs animé le séminaire de synthèse de l'instance qui s'est tenu en octobre 2002 et a participé au comité de rédaction du rapport. Les passages du rapport relatifs aux nouvelles modalités pédagogiques et aux environnements d'apprentissage sont largement inspirés de ses réflexions.*

*Le secrétariat de l'instance d'évaluation a été assuré par Monique Miffre, Commissariat général du Plan*

*Le chargé de mission du Commissariat général du Plan tient à remercier chaleureusement Diamila Dieng, stagiaire, pour sa participation à l'exploitation des documents remis par les administrations.*

## Annexe 2

### Cahier des charges de l'instance

#### 1. Remarques préliminaires

La formation professionnelle continue des agents de l'État apparaît comme un élément essentiel de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'existence des trois accords-cadres en matière de formation continue montre l'importance que les gestionnaires de personnel et les syndicats représentatifs de fonctionnaires accordent, depuis une dizaine d'années, à la formation. L'augmentation des moyens consacrés à la formation témoigne aussi de leur intérêt et de celui des agents<sup>1</sup>. Les réformes que connaît l'État actuellement, tant en termes d'organisation du travail, de structures que de missions, renforcent encore le caractère essentiel d'une formation continue adaptée. Celle-ci doit également être mise en perspective avec l'évolution démographique que connaîtra la fonction publique dans les quinze prochaines années.

La formation professionnelle continue poursuit plusieurs objectifs<sup>2</sup> :

- préparer les agents à une nouvelle prise de fonction, en complément de la formation initiale déjà suivie ;

---

(1) Les dépenses de formation continue s'élevaient à 5,12 milliards de francs, hors Éducation nationale, en 1998, soit 4,3 % de la masse salariale.

(2) D'ailleurs, les contenus de la formation peuvent être extrêmement divers. On peut notamment citer les formations techniques (maniement d'un nouvel appareil, apprentissage d'une nouvelle législation, utilisation d'un nouveau logiciel), les formations ayant une dimension « comportementale » (techniques de négociation, formation à l'entretien d'évaluation), les formations « culturelles » et « informatives », les formations qui s'inscrivent dans un projet, individuel ou collectif, de moyen terme et les formations qui visent à répondre de manière immédiate à une difficulté liée à l'introduction d'une nouvelle technique ou d'une nouvelle réglementation, les formations orientées par la préparation d'un concours et fondées sur l'apprentissage des matières de l'examen, etc. (il conviendra évidemment de croiser, pour les différentes catégories étudiées, l'existence de ces formations et les taux de réussite aux concours auxquels elles préparent).

- Annexe 2 -

- permettre une adaptation des compétences des agents à l'évolution permanente des technologies, des missions et des tâches, notamment pour certains métiers techniques ;
- faciliter les nécessaires reconversions et, de manière plus générale, favoriser la mobilité fonctionnelle ;
- faire évoluer les carrières, que ce soit par le biais des préparations aux concours et aux examens professionnels ou par d'autres moyens, la formation professionnelle continue des agents devant être intégrée dans la gestion des compétences et des évolutions professionnelles<sup>1</sup>. Cet objectif répond aux aspirations des agents à plus d'autonomie et de responsabilité, et à des perspectives de carrière plus ouvertes.

À la lumière de ces différents objectifs, il est pertinent d'évaluer les actions de formation continue organisées au niveau central ou déconcentré par les administrations. C'est dans cette perspective que le Premier ministre a, lors du Comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000, décidé de lancer cette évaluation sur proposition du Conseil national de l'évaluation.

Un premier niveau de problématique est proposé : comment les ministères, collectivement avec les agents et leurs représentants, déterminent-ils les priorités de formation continue et quels arbitrages font-ils entre les quatre objectifs déterminés ci-dessus ? Choisisent-ils de privilégier certains publics et pour quelles raisons ? Ou bien le plan de formation n'est-il dans certains cas qu'une addition de logiques partielles, qu'une réponse à des besoins dispersés ?

Deuxième niveau de problématique : à partir des objectifs prédéterminés, les ministères mettent-ils en œuvre de façon satisfaisante les formations ? La réponse à cette problématique peut se découper en sous-questions :

- une appréciation quantitative sur le nombre d'agents formés, la durée des formations, etc. ;
- l'organisation des formations, comprenant notamment des éléments de coûts, des aperçus sur l'organisation du départ en formation des agents

---

(1) L'accord-cadre du 22 février 1996 énonce ainsi que « les agents doivent avoir la possibilité de valoriser, dans leur exercice professionnel ou le déroulement de leur carrière, les acquis de la formation professionnelle continue. [...] Il convient en outre d'examiner les conditions d'articulation entre formation et carrière ».

(quels agents, à quel moment de la carrière, dans quels services), l'origine et la formation initiale des formateurs, des points relatifs au contenu et à la qualité des actions ;

- la satisfaction des agents pendant et juste après la formation, et l'atteinte réelle et différée de leurs propres objectifs en termes de parcours professionnel ;
- les compétences attendues de la formation par le service (compétences individuelles et collectives) et l'adéquation de la formation des agents à ses besoins, mais aussi le développement des compétences attendues du services lui-même et le rôle du cadre dans le processus de qualification de ses agents ;
- les moyens mis en œuvre, en termes d'ingénierie de la formation et de qualité, pour développer la formation professionnelle continue permettent-ils d'atteindre les objectifs affichés ?

Enfin, les retombées attendues de l'évaluation doivent être bien prises en compte. L'évaluation devra ainsi permettre :

- d'établir des points de comparaison entre les administrations, de fournir aux gestionnaires des différents ministères et aux organisations syndicales des repères leur permettant de situer leurs pratiques et d'en mesurer la pertinence ;
- d'identifier des points de convergence possibles des différentes actions ministérielles : analyser notamment la possibilité de développer des prestations de service d'un ministère à l'autre ou de faire évoluer l'organisation « balkanisée » qui prévaut aujourd'hui vers davantage de transversalité ;
- de mettre au point des référentiels pratiques d'évaluation ;
- de permettre aux différentes administrations d'améliorer et de consolider leur systèmes d'information en matière de formation continue, et de fournir les éléments pertinents d'une discussion avec les partenaires sociaux intéressés.

Ces travaux pourraient permettre *in fine* de suggérer des adaptations de la politique de formation continue, tant en termes d'organisation (lien entre

recrutement et formation, déconcentration de la formation) qu'en termes d'objectifs assignés à cette politique ou de conceptions pédagogiques.

En somme, l'évaluation de la formation professionnelle continue des agents de l'État pourrait s'appréhender à partir de la question suivante, très générale : dans quelle mesure la formation professionnelle continue a-t-elle constitué – et pourra-t-elle être à l'avenir – un outil de gestion des ressources humaines susceptible de faciliter la modernisation de l'État ?

On peut croiser trois perspectives : quelles sont les conditions de définition des objectifs et de la mise en œuvre de la formation continue ? Comment la formation continue s'insère-t-elle dans la réforme de la fonction publique ? Quel rôle joue la formation continue dans la carrière des agents de l'État ?

## **2. Définition et mise en œuvre des actions de formation continue**

Dans l'analyse de la définition des politiques de formation continue, deux points méritent d'être particulièrement examinés : le rôle du dialogue social et le caractère plus ou moins déconcentré de cette définition.

### **2.1. Le rôle du dialogue social**

La politique de formation continue a été conçue et développée en partenariat avec les syndicats. Le lieu de concertation le plus souvent retenu a été le comité technique tant au niveau national que local. Les commissions ou groupe de travail chargés de suivre l'application des engagements décidés dans les différents accords reflètent également ce souci d'associer les représentants du personnel à la définition et à la mise en œuvre de la formation professionnelle continue.

Ce rôle mérite d'être apprécié plus précisément, sur au moins deux plans :

- La formation continue comme terrain du dialogue social : quelles informations sur l'état du dialogue social dans l'administration peut-on retirer des expériences de formation professionnelle continue ? La formation professionnelle continue apparaît ainsi comme un terrain qui permet d'apprécier « à froid » les relations professionnelles au sein de l'administration, hors de tout conflit social.
- Le rôle du dialogue social dans la définition des objectifs de la formation continue. Cette question ne va pas de soi, la position des syndicats à l'endroit de la formation continue étant ambivalente : le plus souvent

attachés au principe du concours, ils envisagent difficilement que la formation professionnelle continue soit en elle-même une voie de promotion.

Il convient de se demander dans quelle mesure les syndicats intègrent l'orientation strictement « économique » de la formation continue. Quels sont les objectifs qu'ils assignent à la formation continue et comment ces objectifs s'articulent-ils avec ceux des employeurs ?

## **2.2. Le « localisme » de la définition des objectifs et de leur mise en œuvre**

Dans la mise en œuvre de la formation professionnelle continue des agents de l'État s'est très vite fait jour la volonté d'inscrire les actions à un niveau déconcentré. Deux types de déconcentration se sont développés : des actions de formation peuvent être menées localement au sein des services d'un ministère particulier ; elles peuvent être également déléguées à des préfets chargés de mettre en œuvre ces actions au niveau interministériel.

Deux questions se posent plus particulièrement : d'une part, on peut replacer l'analyse de la mise en œuvre de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'articulation entre une déconcentration horizontale au profit des préfets et une déconcentration verticale au profit des services déconcentrés ; d'autre part, dans le cadre d'une réflexion portant sur l'efficacité de la formation continue comme outil de gestion des ressources humaines et de modernisation de l'État, on peut se demander, en fonction des types de formations concernés, si la déconcentration est un facteur d'efficacité accrue dans la mise en œuvre, voire dans la conception de la formation professionnelle continue. Cette question renvoie notamment à deux interrogations. En premier lieu, quel est le degré de cohérence entre la formation professionnelle continue définie et mise en œuvre au niveau déconcentré et les objectifs arrêtés au niveau national ? En second lieu, la déconcentration est-elle un moyen de cerner plus précisément les besoins des administrations et d'y répondre plus précisément ?

## **2.3. La mise en œuvre de la formation professionnelle continue**

La présente évaluation doit être l'occasion d'atteindre un double objectif :

- documenter des aspects sur lesquels nous ne disposons guère, à ce jour, d'éléments précis. On pourra notamment s'attacher à produire des informations :

- Annexe 2 -

- quantitatives : sommes consacrées à la formation continue et détail de l'emploi de ces sommes, nombre d'agents formés, durée des formations. Ces indicateurs constituent la base de toute réflexion sur la formation continue, mais ne sont pas aujourd'hui systématiquement disponibles ;
- qualitatives : nature des actions menées (stage, sessions régulières, etc.), questions abordées et méthodes pédagogiques adoptées. Sur ce point plus encore que sur le précédent, les informations sont parcellaires ou inexistantes. En analysant les actions de formation mises en œuvre, on sera amené à se pencher sur le contenu des savoirs dispensés. Dans la perspective centrale de l'évaluation – dans quelle mesure la formation professionnelle continue constitue-t-elle un outil de gestion des ressources humaines ? –, deux questions plus précises devraient guider les investigations.
  - les compétences que les formations cherchent à produire sont-elles générales ou spécifiques à l'organisation ? La distinction entre compétence générale et compétence spécifique, dans le cadre des réflexions sur la formation continue dans les entreprises privées, renvoie à la problématique suivante. Si un agent acquiert une compétence qu'il peut utiliser hors de l'entreprise, alors l'entreprise n'a pas intérêt à former cet agent ; si en revanche les compétences sont *spécifiques*, alors l'entreprise peut investir pour augmenter le capital humain de ses salariés.

Dans le cadre d'une réflexion sur la formation continue des agents de l'État, la question peut être formulée dans des termes plus généraux : les compétences attendues de la formation continue sont-elles liées à l'organisation ? Cette question très générale permet d'aborder d'autres questions, plus précises, qui touchent à la place de la formation continue dans les transformations de l'organisation (les actions de formation continue sont-elles conçues en lien direct avec les besoins des organisations ? Sont-elles pensées dans un cadre collectif, l'objectif étant de constituer des compétences collectives ou, au moins, partagées ?) et dans les trajectoires de carrière des individus : dans les perspectives de carrière des individus, les progressions s'appuient-elles sur des compétences spécifiques à l'organisation où ils s'insèrent (carrière en organisation) ou sur des compétences générales, qui visent au contraire à faciliter le départ ?

- Les compétences nécessaires à l'individu ou à l'organisation sont-elles formalisées ou tacites ? Ce point renvoie à l'analyse de la

pertinence de modalités d'apprentissages fondées sur la formation continue plutôt que sur l'apprentissage sur le tas. La mise en œuvre d'une formation continue obligatoire dans le secteur privé s'est révélée avoir peu d'effets pour certaines firmes (notamment les PME), l'essentiel des nouvelles compétences nécessaires au développement de l'entreprise étant des compétences tacites, informelles, qui s'acquièrent sur le tas au cours d'un apprentissage par la pratique et par imitation.

Cette question est transférable dans l'analyse du recours à la formation continue au sein de l'administration : la formation continue est-elle la meilleure manière pour construire les compétences nécessaires pour accompagner les transformations de l'organisation et pour faciliter le développement des carrières des individus ?

- La faiblesse des informations montre que l'évaluation doit aussi être l'occasion de mener une réflexion approfondie pour définir les outils méthodologiques qui font aujourd'hui défaut : indicateurs, appareillage statistique, grille d'analyse des actions pédagogiques, etc.

### **3. Formation continue et développement des carrières des agents de l'État**

Cette question constitue l'un des points centraux de l'évaluation : dans quelle mesure la formation continue joue-t-elle un rôle dans le déroulement de la carrière des agents de l'État ? Cette interrogation concerne aussi bien les agents (que recherchent les agents qui s'engagent dans des actions de formation continue ? La formation continue sert-elle les objectifs que lui assignaient ceux qui s'y sont consacrés ?) que les organisations : elle renvoie à la question centrale, celle de savoir si la formation continue peut faciliter une meilleure allocation de la main-d'œuvre au sein de l'administration. Trois questions méritent d'être étudiées.

#### **3.1. Quelles sont les conditions de l'accumulation des compétences ?**

Les études menées sur la formation continue au sein du secteur privé montrent que la fréquence et l'efficacité de la formation continue sont d'autant plus fortes qu'elles concernent un personnel fortement qualifié au départ.

L'évaluation doit permettre d'apprécier la pertinence de cette hypothèse sur deux points :

- Annexe 2 -

- tout d'abord, en prenant la mesure de l'importance et des effets de la formation professionnelle continue pour les différentes catégories de personnel étudiées et en cernant celles des variables qui semblent freiner l'accumulation de compétences ou au contraire la faciliter ;
- plus précisément, on s'intéressera de manière spécifique au personnel employé en catégories B ou C et disposant de niveaux de diplômes universitaires relativement élevés. Ce profil d'agents dispose *a priori* des moyens d'accumuler des compétences au cours de la formation continue (ils ont une formation initiale importante) et de la motivation nécessaire (le décalage entre le niveau de formation initiale et le poste effectivement employé engendre souvent des insatisfactions) : peuvent-ils utiliser la formation continue pour faciliter leur circulation au sein de l'administration ?

### **3.2. Formation continue et circulation dans l'administration**

Cette deuxième question constitue l'un des nœuds de l'évaluation des actions de formation professionnelle continue des agents de l'État : la formation continue influe-t-elle sur le déroulement des carrières des agents, ou reste-t-elle sans effet ? Rappelons que la circulation au sein des filières d'emplois de l'administration dépend pour l'essentiel du recrutement initial des agents : l'administration constitue une organisation où les possibilités de circulation sont strictement définies. La formation continue est-elle parvenue à dépasser les segmentations internes qui freinent la circulation de la main-d'œuvre ou à les modifier ? Cette question renvoie à deux interrogations distinctes :

- Les formations suivies par les agents sont-elles prises en compte dans leur déroulement de carrière ? *A priori*, trois possibilités sont envisageables : les formations continues ne sont pas prises en compte ; les formations accélèrent la circulation à l'intérieur de la filière d'emploi initiale de l'agent, mais ne lui permettent pas de passer d'une filière à l'autre ; les formations permettent, sous certaines conditions (concours, notamment), de passer d'une filière d'emploi à l'autre.
- Les actions de formation continue ont-elles modifié les règles d'allocation de la main-d'œuvre au sein de l'administration ? Certains plans de formation, au sein de grandes entreprises privées, ont ainsi donné lieu à des modifications sensibles des règles de circulation au sein des entreprises : rencontre-t-on des exemples équivalents dans la fonction publique ?

### **3.3. La mesure de la satisfaction des agents ayant suivi une formation continue**

C'est dans ce cadre d'interrogations qu'il faut apprécier la satisfaction des agents ayant suivi une formation continue. La satisfaction peut se mesurer de deux manières, et la seconde semble ici la plus déterminante :

- Les actions de formation continue comblent-elles à court terme les attentes des agents ? Un agent ayant suivi une formation en anglais se déclare-t-il satisfait à l'issue de son stage ? Cette première mesure de la satisfaction est insuffisante.
- Il faut en effet apprécier la satisfaction des agents dans une perspective de plus long terme, en prenant la mesure des attentes des agents et en appréciant l'efficacité des actions de formation continue au regard de ces attentes. On pourra ainsi préciser les deux points suivants :
- La formation continue est-elle conçue par les agents comme une ressource particulière dans le déroulement de leur carrière, indépendamment même de la préparation aux concours ?
- La formation continue comble-t-elle ces attentes ? Cette question peut être soulevée aussi bien sur des programmes de formation continue particuliers que sur l'ensemble des actions de formation continue développées depuis 1989.

## **4. Formation continue, organisation et modernisation**

L'évaluation de la formation continue doit être analysée dans son influence sur l'organisation du travail au sein de l'administration. Une question doit être placée au centre de l'analyse : celle des rapports de la formation professionnelle continue et de la modernisation. Si l'on donne de la modernisation la définition la plus large – aussi bien l'introduction de nouvelles technologies qu'une modification des missions assignées à l'organisation –, on peut essayer de préciser les liens qui existent entre formation continue et modernisation. Deux questions se posent plus particulièrement : la formation continue permet-elle de faire face aux entreprises de modernisation ? Facilite-t-elle leur mise en œuvre ?

### **4.1. La formation continue permet-elle de faire face aux innovations ?**

Lorsqu'une organisation connaît un processus de modernisation, elle doit mobiliser de nouvelles compétences pour se l'approprier. Pour mobiliser ces

compétences, l'organisation peut recruter ou former le personnel dont elle dispose. Les administrations ont connu de profonds changements au cours des dix dernières années, dus autant aux modifications de leur mission qu'à l'introduction de nouvelles technologies. La formation professionnelle continue mise en place depuis la fin des années quatre-vingt a-t-elle été utilisée en vue de favoriser l'adaptation des administrations à ces entreprises de modernisation ? Cette question peut faire l'objet de deux investigations :

- En amont de la mise en œuvre de la formation continue : les objectifs et les contenus (officiels et objectifs) des formations continues mises en œuvre dans les administrations étaient-ils liés à la gestion des processus de modernisation que les administrations ont entendu mettre en œuvre ?
- En aval des formations continues : les formations continues suivies par les agents se sont-elles traduites par des résultats probants, ont-elles amélioré l'efficacité des organisations et augmenté leur capacité à faire face aux actions de modernisation ? La réponse à cette question suppose que l'on soit en mesure de définir des indicateurs opérationnels permettant de mesurer l'efficacité d'une organisation, ce qui ne va nullement de soi.

#### **4.2. La formation continue permet-elle de constituer les compétences nécessaires pour porter des actions de modernisation ?**

Économistes, gestionnaires et sociologues considèrent que l'accumulation des compétences au sein d'une organisation est l'une des manières de développer sa capacité à effectuer un travail de modernisation. La question de la formation continue peut donc également s'explorer dans cette direction : la formation continue a-t-elle permis de constituer des compétences collectives susceptibles de favoriser sa mise en œuvre ?

### **5. Méthode**

Aucun ministère ne saurait être évalué en bloc. Il importe, au contraire, de bien repérer les corps et les actions évalués de manière à dégager des comparaisons utiles et de tirer les leçons des succès comme des échecs.

Au-delà de l'hétérogénéité des agents, l'enjeu de la formation continue pour les catégories intermédiaires de la fonction publique paraît particulièrement

important. Le personnel des catégories B et C<sup>1</sup> représente la plus grande partie (hors Éducation nationale) des agents en relation directe avec les usagers. Ils assurent à la fois le traitement des dossiers, l'accueil du public, les tâches de base d'administration ainsi que des missions de conception et d'expertise. Ce sont des agents qui vivent souvent mal le décalage entre les aspirations que créent leurs diplômes et la réalité de leur situation et de leurs perspectives. Toute modernisation des services publics (relations des citoyens avec les administrations, démarche qualité, intégration des NTIC, etc.) repose en partie sur ces catégories de personnel. Enfin, certaines catégories de ces agents de l'État sont également soumises à des difficultés spécifiques (policiers, gardiens de prison, de manière générale le personnel effectuant des horaires contraints, notamment trois huit) et connaissent une évolution rapide de la technicité des fonctions (personnel soignant, secrétaires administratifs dans certains cas, personnel technique). Il paraît de ce point de vue intéressant d'évaluer notamment la formation professionnelle continue des agents de l'État appartenant à certaines de ces « classes moyennes » de la fonction publique.

L'un des éléments préalables consiste à constituer de bons échantillons, à l'intérieur des catégories choisies, afin d'établir des comparaisons dans le temps et dans l'espace (lieux différenciés : types de services, zones géographiques, types de ministères, etc.)

Pour les catégories choisies, l'évaluation projetée exige un recueil, une analyse et des informations sur les actions menées tant sur le plan quantitatif (nombre d'agents réellement concernés, durée des formations, etc.) que sur le plan qualitatif (nature des actions entreprises, adéquation de la formation aux missions demandées aux agents, contenu et qualité des formations, rôle des formations dans la progression de carrière et la mobilité, processus d'évaluation interne, perception de la formation par les agents et les gestionnaires, etc.).

Il convient aussi de s'interroger sur le poids des structures de formation (associations, écoles, universités, prestataires, etc.) et sur les modalités d'organisation retenues, ainsi que sur l'implication des partenaires sociaux. Les coûts des différentes formations ainsi que leur organisation pourraient également faire l'objet d'une analyse comparative.

---

*(1) Pour la seule fonction publique de l'État (hors Éducation nationale), les fonctionnaires de catégories B et C représentent près des deux tiers du nombre total de fonctionnaires. Dans la fonction publique hospitalière, le personnel affecté au service de soins était évalué à 448 123 agents ; la proportion d'agents de catégories B et C est d'environ 91,9 %, hors médecins.*

- Annexe 2 -

La définition des objectifs, explicites et implicites, des différents types de formations devrait être également mise en avant et, le cas échéant, reconstruite. Ainsi, trois objectifs généraux doivent être assignés à cette évaluation :

- Fournir une appréciation qualitative de l'effort de formation : les données disponibles au sein des ministères font apparaître un déficit de données qualitatives, l'accent ayant été mis essentiellement sur des aspects quantitatifs (par exemple, nombre de jours de formation par agent), et moins sur des critères qualitatifs tenant par exemple à la satisfaction des agents, à l'évolution des pratiques de travail, etc.
- Analyser l'articulation entre la politique de gestion des ressources humaines et les objectifs de formation continue : comment ont été élaborés et mis en œuvre les plans de formation ministériels, quand ils existent ? Quelle cohérence entre la politique de formation continue et les objectifs stratégiques de gestion des ressources humaines ? Comment situer l'effort de formation dans la modernisation de la gestion des agents ? Comment s'articulent les actions de formation avec d'autres actions mises en œuvre et d'autres outils utilisés par les administrations dans le cadre du développement de leur politique de ressources humaines (bilans professionnels, bilan de compétences, définition de parcours qualifiants, référentiels métiers, individualisation des parcours professionnels, etc.) ?
- S'assurer que l'effort de formation consenti répond effectivement aux enjeux auxquels doivent répondre les administrations : enjeux démographiques, mobilité accrue mais également évolution des missions des administrations et des attentes sociales, enjeux de réorganisation et de modernisation des services publics.

Des éléments de comparaison avec le secteur privé et, plus généralement, au niveau international (notamment pour des « métiers » et des fonctions équivalents) devraient être produits.

Plusieurs étapes devraient être ainsi dégagées :

- recueil de l'information auprès de la DGAFP et des directions concernées ;
- choix de quelques services où seraient évaluées les actions de formation déconcentrée en fonction des critères définis plus haut ;

- analyse, par le biais d'études commandées par l'instance, de cohortes d'agents de l'État ayant reçu différents types de formation continue ;
- étude des attentes et des perceptions des gestionnaires et des agents de l'État, notamment par le biais d'enquêtes de satisfaction (à préciser par l'instance d'évaluation) ;
- appréciation des conséquences de l'envoi des agents en formation continue sur l'organisation des services (retour d'efficacité) pendant le déroulement de la formation et à l'issue de la formation ;
- modalités de conception des actions de formation.

L'une des clés de réussite de l'évaluation réside dans l'articulation des travaux de l'instance d'évaluation et des directeurs du personnel concernés *en personne*. On pourrait concevoir un séminaire lors du démarrage des travaux de l'instance, un deuxième à mi-parcours, par exemple lors du rendu des études commandées par l'instance, et un dernier juste avant la validation du rapport définitif de l'instance.

## **6. Annexe : Catégories d'agents de l'État dont la formation continue sera évaluée**

Plusieurs publics ciblés pourraient être choisis en fonction de leur caractère exemplaire et de leur diversité :

1. le personnel d'insertion et de probation, et le personnel administratif exerçant dans les établissements pénitentiaires ;
2. les gradés et gardiens de la paix, membres du corps de maîtrise et d'application ;

(ces deux premiers groupes sont les exécutants les plus proches du public des fonctions régaliennes de l'État et rencontrent des contraintes spécifiques) ;

3. le personnel soignant des établissements hospitaliers ;
4. les techniciens supérieurs du ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports ;

- Annexe 2 -

5. les techniciens supérieurs du ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;

(ces trois groupes d'agents sont situés dans des services publics « producteurs », c'est-à-dire assurant pour les citoyens des prestations liées à la vie quotidienne) ;

6. le personnel de catégorie B des préfectures et des services déconcentrés ;

7. une catégorie de personnel administratif, technicien et de service de l'Éducation nationale ;

il s'agit de fonctionnaires qui sont situés dans une position intermédiaires entre le public et les services ;

8. les agents des douanes ;

il s'agit d'une catégorie ayant reçu une formation importante au cours des dernières années dans une perspective notamment de reconversion ;

9. il convient d'accorder une mention spéciale aux actions de formation interministérielle au niveau déconcentré (cible à préciser) ;

#### **A. Le personnel d'insertion et de probation, et le personnel administratif exerçant dans les établissements pénitentiaires**

Les agents de la première catégorie interviennent auprès de la population placée sous main de justice, dans les établissements pénitentiaires ou dans les services d'insertion et de probation, ce qui requiert des modes d'intervention différenciés et spécifiques, en fonction des caractéristiques du public suivi.

Les agents de la seconde catégorie exercent des fonctions essentiellement dans les domaines de l'administration, de la gestion et du budget, des ressources humaines et du greffe, au sein des établissements pénitentiaires. Ces fonctions requièrent un niveau de connaissances ou de technicité fort. Par ailleurs, cette catégorie de personnel va voir ses effectifs s'accroître prochainement, ce qui rendra nécessaire un effort accru de formation.

#### **B. Les gradés et gardiens de la paix, membres du corps de maîtrise et d'application**

Il s'agit d'un personnel de catégorie C chargé d'assurer la sécurité publique. Ces agents sont au service des citoyens. Leur niveau de recrutement s'est élevé

et les attentes du public à leur égard manifestent de plus en plus d'exigences, y compris en matière de connaissance du droit.

La Direction de la formation de la Police nationale est responsable de leur formation aussi bien initiale que continue. Les programmes sont décidés à l'échelon central, mais les formations sont dispensées dans une quarantaine d'écoles nationales et centres de formation, pour la formation initiale, et en école, dans des centres régionaux ou sur les sites mêmes d'emploi, pour la formation continue. Des actions particulièrement importantes ont été prévues dans le cadre de la « mise en place et la généralisation de la police de proximité ».

Ces deux catégories d'agents éprouvent souvent un malaise. Il peut être intéressant d'utiliser le prisme qualification/compétence pour analyser les transformations de ces deux professions. Comment organiser une formation continue pour des professions dont le savoir-faire repose en grande partie sur des données difficiles à formaliser et donc peu transmissibles en dehors du travail de terrain ? Cette approche pourrait être une autre manière de soulever la question de l'articulation de la formation continue et de l'apprentissage sur le tas.

### **C. Le personnel soignant de catégorie B des établissements hospitaliers**

Les infirmières et les infirmiers jouent dans les établissements hospitaliers un rôle essentiel ; ils participent aux actes thérapeutiques et sont chargés de l'administration de la quasi-totalité des soins. Il existe des infirmières spécialisées en anesthésie (infirmières anesthésistes diplômées d'État), en bloc opératoire (infirmières de bloc opératoire diplômées d'État) et en puériculture (infirmières puéricultrices diplômées d'État). Dotés d'une technicité forte, ces agents sont obligés de constamment actualiser leurs connaissances et leurs savoir-faire. Ils sont situés au carrefour de deux logiques :

- la logique administrative de la gestion de l'établissement hospitalier ;
- la logique thérapeutique consistant, sous le contrôle des médecins, à assurer les soins adaptés à la situation des patients.

Les modalités d'exercice et le régime statutaire de ces agents, y compris leurs formations initiale et continue, sont fixés par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (secrétariat d'État à la Santé et aux Handicapés).

Leur formation est organisée et gérée par les établissements hospitaliers ; la plupart d'entre eux adhèrent et cotisent à l'Association pour la formation permanente du personnel hospitalier. Cette association est le principal interlocuteur à la fois des établissements et du ministère, en sa qualité d'organisme paritaire collecteur. Elle finance notamment des formations nationales. Des actions de formation particulièrement développées sont également organisées par l'Assistance publique Hôpitaux de Paris – qui dispose de plusieurs instituts en soins infirmiers -, les hospices civils de Lyon et les établissements hospitaliers de Marseille. Certaines formations de niveau bac + 4 sont également organisées pour les agents infirmiers dans le cadre de la formation continue de certaines universités. Des éléments de comparaison avec le système canadien devraient être produits, ce système ayant joué le rôle de modèle en matière de soins infirmiers.

Le ministère définit dans une circulaire les axes prioritaires de formation pour l'année à venir ; les établissements élaborent alors leur plan de formation qui est présenté aux instances paritaires. En dehors des grosses structures de Paris, Lyon et Marseille, l'Association pour la formation du personnel hospitalier valide les plans de formation des établissements adhérents et contribue à leur exécution (les frais pédagogiques, de déplacement et d'hébergement sont réglés à l'aide des cotisations). Cette association a mis en place des structures régionales qui font remonter au ministère des informations sur les actions menées par les établissements.

Ces derniers restent toutefois au cœur du dispositif ; ils organisent les formations d'adaptation à l'emploi, de préparation aux concours et examens, l'accès aux études promotionnelles. Ils choisissent les prestataires sur le marché de la formation, en relation avec l'Association pour la formation permanente du personnel hospitalier. Le ministère privilégie des formations impliquant une équipe, ce qui peut rendre difficile le repérage de la formation particulière du personnel de catégorie B. Les thèmes de formation prioritaires du ministère concernent la place de l'utilisateur dans l'hôpital, la politique de qualité de soins, l'accompagnement à la restructuration du tissu hospitalier (complémentarités, réseaux, etc.). Parmi les agents de catégorie B, outre les infirmières, il existe d'autres corps (techniciens de laboratoire, manipulateurs d'électroradiologie, personnel de rééducation, etc.) qui bénéficient également du plan de formation.

#### **D. Les techniciens supérieurs du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement**

Il s'agit d'agents de catégorie B remplissant essentiellement trois types de fonctions :

- tâches de bureau d'études ;
- encadrement d'équipes et d'unités, parfois encadrement de services territoriaux (chefs de subdivision) ;
- fonction d'expertise au sein des services spécialisés.

Ils bénéficient d'une formation initiale structurée dispersée dans les deux écoles nationales des travaux de l'État d'Aix-en-Provence et de Valenciennes, suivie d'une formation à la prise de poste. La réussite du cursus initial se traduit par la délivrance d'un diplôme homologué.

Il s'agit d'un personnel qualifié capable de donner des avis sur des projets ou de prendre les décisions dans un cadre opérationnel. La formation continue est inscrite dans leur activité professionnelle elle-même.

Le ministère organise et gère toutes les actions de formation continue liées à la prise de fonction. Les actions de perfectionnement ou d'adaptation aux tâches sont organisées soit au niveau central (prise de fonction), soit, le plus souvent, au niveau interrégional ou au niveau local. Le ministère de l'Équipement développe depuis quatre ans une démarche tendant à mieux articuler son dispositif de formation entre le niveau central et les niveaux déconcentrés. Chaque direction d'administration centrale exprime ses attentes en termes de compétences prioritaires attendues des services déconcentrés récapitulées dans un document de synthèse intitulé *Orientations nationales de formation*. Par ailleurs, dans le cadre du développement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le ministère s'engage dans l'élaboration de référentiels d'emploi et de compétence génériques pour ses champs d'intervention stratégiques.

Plusieurs sujets pourraient être approfondis :

- Le niveau de recrutement des techniciens a-t-il un impact sur les parcours professionnels et de formation des techniciens ?
- Le fait de ne pas proposer d'action de formation continue destinée exclusivement aux techniciens constitue-t-il un handicap ?
- La relation entre le cadre et le technicien est-elle suffisante ?
- Dès lors que le parcours professionnel de cette catégorie d'agents est circonscrit à l'intérieur d'un périmètre géographique restreint, est-il possible de développer un pôle d'ingénierie de la compétence du corps déconcentré ?

- Annexe 2 -

Sur un plan plus général, il paraît important d'examiner le contenu des formations ainsi que l'origine des formateurs.

### **E. Les techniciens supérieurs du ministère de l'Agriculture et de la Pêche**

Il paraît intéressant de prendre également en compte, notamment afin d'établir des comparaisons, les techniciens supérieurs du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. L'importance de l'adaptation qu'a connue le ministère en même temps qu'une relative proximité des problématiques par rapport à un ministère comme l'Équipement justifient que les actions de formation continue de cette catégorie soient évaluées.

Ce corps comporte environ 4 000 personnes et résulte d'une fusion récente de plusieurs corps. Les agents nouvellement recrutés bénéficient d'une formation initiale de deux ans.

Le corps des TSSMA comprend différentes spécialités : génie rural, techniques agricoles, travaux forestiers et spécialité vétérinaire. Chaque spécialité couvre plusieurs domaines d'activité. Pour la spécialité vétérinaire par exemple, les techniciens interviennent en hygiène alimentaire, en santé animale ou en protection de l'environnement. Ils exercent des fonctions d'inspection, d'expertise, de gestion, etc.

Il paraît intéressant de croiser les logiques de corps et celles de métiers afin notamment d'examiner comment la formation continue peut contribuer à des évolutions de fonctions et les accompagner. Les techniciens supérieurs du ministère de l'Agriculture et de la Pêche ont, en effet, des possibilités de changement de poste, de métier, voire de spécialité.

### **F. Le personnel de catégorie B des services déconcentrés et des préfetures**

Ces agents constituent l'ossature des services ; ils sont en relation avec le public et traitent les dossiers. La formation continue contribue à maintenir leur potentiel professionnel et à faciliter leur adaptation :

- à de nouvelles tâches ;
- à de nouvelles manières de traiter les dossiers (simplifications administratives, recours aux technologies de l'information) ;
- à faire face à de nouvelles demandes des usagers ;

- à satisfaire une forte demande de progression professionnelle.

L'organisation de leur formation continue est là aussi très déconcentrée et il n'existe pas, à notre connaissance, comme il en existe pour la Direction générale de l'administration, de document présentant les priorités du ministère au niveau déconcentré et évaluant les actions entreprises.

### **G. Une catégorie de personnel administratif, technicien et de service de l'Éducation nationale**

Le personnel administratif, technicien et de service de l'Éducation nationale constitue une nébuleuse de corps et de fonctions très variés qu'il ne saurait être question d'évaluer en tant que telle. En revanche, certaines catégories de personnel technique, souvent peu qualifiées, au contact avec le public ont vu leurs fonctions et leurs conditions de travail évoluer de manière considérable, en raison à la fois de l'explosion démographique de l'école au sens large et d'une « concurrence » potentielle croissante avec le secteur privé.

Il paraît intéressant d'analyser les actions de formation de cette catégorie dans une triple perspective : reconversion, adaptation à de nouvelles tâches, contraintes spécifiques liées au contexte nouveau de l'école.

*Pour ces cinq dernières catégories, le dispositif de formation continue fonctionne essentiellement à partir des établissements (ou des préfetures). Dans le cas de l'Administration pénitentiaire, l'école s'est vu déléguer à la fois un rôle d'opérateur et un rôle d'observation des actions menées sur le terrain. Dans le cas du personnel hospitalier, c'est une association qui assure en grande partie cette fonction. Le préfet ou les directeurs des services déconcentrés bénéficient pour leur part d'une grande autonomie.*

### **H. Les agents des douanes**

Il s'agit d'une catégorie ayant reçu une formation importante au cours des dernières années notamment dans une perspective d'adaptation à un nouveau mode d'exercice de ses missions. La Direction générale des douanes dispose de bonnes remontées quantitatives sur la formation de ses agents. Elle procède à une évaluation qualitative de son dispositif de formation dans le cadre de groupes de travail mis en place par le Conseil national de la formation de la DGDDI en juin 2000. Les propositions d'amélioration seront examinées en concertation avec les organisations syndicales pour être finalisées en 2001.

### **I. Le cas spécifique des actions de formation interministérielle au niveau déconcentré**

Au-delà des actions conduites par la DGAFP et des crédits délégués à cet effet aux préfetures, il paraît intéressant d'étudier certaines actions interministérielles conduites soit par plusieurs ministères, soit par des administrations à vocation interministérielle. Une cible prioritaire devra être identifiée. Elle pourra conduire à apprécier l'impact de ces actions interministérielles sur la pratique et la culture administratives. Il paraît intéressant de tirer les leçons des expériences locales réussies – ce qui suppose qu'on définisse précisément les critères de cette « réussite » – et d'apprécier les conditions de la généralisation.

## **Annexe 3**

### **Liste des auditions et entretiens**

#### **1. Auditions**

- Pierre Antonmattei, directeur de la Formation, Direction générale de la police nationale
- Guy Auber, recteur, directeur général du Centre national d'enseignement à distance (CNED)
- Lucile Caron, directrice du Personnel et des Moyens à la préfecture de Loire-Atlantique
- Jean-Marie Carteirac, directeur départemental de l'Équipement de Loire-Atlantique
- Pierre Caspar, professeur, Conservatoire national des arts et métiers
- Chantal Champigny, directrice de la Formation continue et de la Coopération administrative internationale, IRA de Nantes
- Benoît Chevauchez, directeur de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)
- Pascal Chevit, directeur général de l'École nationale de santé publique et président du Réseau des écoles de service public
- Catherine Erasmus, chef du Bureau de la politique de formation, Sous-direction de la gestion des personnels civils, ministère de la Défense
- Philippe Gac, inspecteur principal vérificateur, conseiller formation à la Trésorerie générale de Loire-Atlantique
- Jean-Marie Gaudin, consultant, Institut de formation et de recherche pour les acteurs du développement et de l'entreprise (IFRADE)
- M. Maurice Guéguen, chargé de formation au Casier judiciaire national

- Annexe 3 -

- Nadine Herman, chef du Bureau du recrutement et de la formation, Direction générale de l'administration et de la fonction publique
- Jean-Pierre Jourdain, directeur de l'IRA de Nantes
- Brigitte Klein, chef de bureau DPMA, Sous-direction de la modernisation et de la prospective, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
- Guy Le Boterf, consultant, expert du management et du développement des compétences
- Jean-Paul Meunier, délégué interrégional à la Formation professionnelle des personnels de préfecture de Haute- et Basse-Normandie

## **2. Entretiens**

### **• Organisations syndicales**

- *CFDT* : Michel Perier (secrétaire général UFFA-CFDT) ; Marie-Claude Kervella (UFFA-CFDT) ;
- *CFTC* : Yves Missaire (secrétaire général de la Fédération générale des fonctionnaires) ; Michel Saissac (Fédération générale des fonctionnaires)
- *CGC* : Patrick Guyot (délégué fédéral de l'Union fédérale des cadres des fonctions publiques CFE-CGC) ; Michèle Bertogli (CFE-CGC)
- *CGT* : Bernard Lhubert (secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT)
- *FO* : Roland Gaillard (secrétaire général)
- *SNES-FSU* : Gérard Aschieri (responsable du secteur des personnels)
- *UNSA-Fonctionnaires* : Hervé Baro (secrétaire national)

- **Administrations**

- Béatrice Gille, directrice des Personnels administratifs, techniques et d'encadrement, ministère de l'Éducation nationale
- Michel Lalande, directeur du Personnel, Direction générale de l'administration, ministère de l'Intérieur
- Armelle Moreau, sous-directrice de la Formation des personnels, DPATE, ministère de l'Éducation nationale
- Germaine Simoni, chef du Bureau de la formation du personnel, DESCO, ministère de l'Éducation nationale
- Bruno Suzzarelli, directeur de l'Administration générale du ministère de la Culture

- **Inspections générales**

- *Inspection générale de l'administration* : Daniel Limodin, chef de l'Inspection générale ; Agnès Fontana, secrétaire générale, Jean-Pierre Lemoine, inspecteur général ;
- *Inspection générale des affaires sociales* : René Linsolas, inspecteur général, adjoint de la chef du Service de l'inspection générale
- *Inspection générale de l'administration des affaires culturelles* : René Klein, inspecteur général
- *Inspection générale de l'environnement* : Jean-Luc Laurent, chef du Service de l'inspection générale
- *Inspection générale des finances* : Thierry Bert, chef du Service de l'inspection générale
- *Inspection générale de la jeunesse et des sports* : Jean-Claude Champin, chef du Service de l'inspection générale
- *Inspection générale des services judiciaires* : Jean-Paul Collomp, chef du Service de l'inspection générale

- Annexe 3 -

- *Inspection générale des affaires étrangères* : Daniel Jouanneau, chef du Service de l'inspection générale
- *Conseil général des ponts* : Hubert Roux, secrétaire général, Jacques Gellec, ingénieur général, Jacques Lagardère, ingénieur général

- **Autres**

- Guy Bourgeois, directeur délégué de la RATP
- D. Frenkel, adjoint au directeur des Ressources humaines, CNP Assurances
- Claude Moskalenko, DDRH, Caisse nationale d'allocations familiales
- Jean-Paul Olivier, directeur des Ressources humaines, Aéroports de Paris

## **Annexe 4**

### **Présentation du cas allemand**

Pour comprendre l'organisation de la formation continue en Allemagne, il faut commencer par dire quelques mots de l'organisation politique allemande. L'Allemagne est une fédération composée d'un État fédéral et de seize Länder. Ceux-ci sont constitutifs de la fédération et disposent de leur propre souveraineté. Dans un État fédéral, tout dépend de la répartition des pouvoirs entre l'État central et les États fédérés. La loi fondamentale allemande prévoit que les Länder assument la plupart des tâches administratives et qu'ils sont également chargés de l'exécution des lois fédérales. De plus, il faut, pour que l'État fédéral ait une compétence, que la loi fondamentale le prévoie explicitement : par défaut, la compétence est celle des Länder. Ce principe de subsidiarité offre une forme de décentralisation naturelle.

La fonction publique allemande emploie environ 5 millions d'agents, dont seulement 10 % dans l'administration fédérale (2,4 millions dans l'administration des Länder, et 1,7 million dans les administrations communales). La formation des fonctionnaires des Länder est assurée par seize écoles supérieures d'administration.

Au niveau fédéral, la loi fondamentale précise que les ministres sont autonomes dans leur domaine de responsabilité. De même que s'opère une sorte de décentralisation naturelle vers les Länder, la loi fondamentale instaure ainsi une déconcentration naturelle vers des ministères autonomes. Les services publics allemands emploient des fonctionnaires (36 % des effectifs) et des salariés (employés et ouvriers). La carrière des fonctionnaires n'est pas réglée par une convention collective, mais par le législateur. En matière de rémunération, par exemple, le législateur transpose dans la loi le résultat des négociations avec le personnel.

Dans ce cadre, la formation continue a une grande importance : le règlement de carrière des *fonctionnaires fédéraux* prévoit notamment que les fonctionnaires ont l'obligation de se former. La formation continue est réglée par des mesures centrales du gouvernement fédéral. Elle doit permettre de maintenir et

d'améliorer la capacité des agents dans leurs activités. Le règlement définit ainsi une grande ambition pour la formation continue, mais il correspond à une situation optimale, peut-être éloignée des faits. Quant à l'organisation de la formation continue au niveau fédéral, on y trouve des éléments centraux et déconcentrés. Il n'existe pas, en Allemagne, de ministère de la Fonction publique : c'est le ministère de l'Intérieur qui est compétent sur ces questions. En matière de formation continue, il existe une institution centrale, la Bundesakademie (Bakov), et des institutions (une douzaine) dans les ministères qui dispensent des formations spécialisées. Le ministère des Affaires étrangères, par exemple, donne des formations pour les relations extérieures.

C'est la Bundesakademie qui joue le rôle de chef de file. Si la plupart des académies dépendant des différents ministères dispensent des formations initiales et des formations continues, la Bundesakademie, elle, ne prend en charge que des actions de formation continue à visée générale. Il y a donc dans le système allemand une séparation nette entre la formation continue générale, organisée de manière centrale et interministérielle, et la formation continue spécialisée dispensée par chaque ministère dans le cadre de ses compétences propres.

En matière de formation continue, les Länder ont des institutions très variées. Mais il existe une institution commune aux différents Länder, l'Université des sciences administratives de Speyer ; à Trèves se trouve également une Académie des juges et des magistrats, ainsi qu'une Académie de droit européen. Les formations peuvent aussi être assurées par des institutions privées, en général spécialisées, comme Juris, spécialisée sur les questions juridiques. Par ailleurs, les instituts de formation peuvent mettre au point des partenariats : par exemple, la Bakov peut, sur des domaines européens et internationaux, travailler en partenariat avec d'autres institutions étrangères (par exemple, l'ENA ou l'université de Harvard).

La Bundesakademie relève entièrement du ministère de l'Intérieur. À sa tête, on ne trouve pas un directeur général, mais son président est en rapport direct avec le secrétaire d'État, qui est le fonctionnaire du niveau le plus élevé au sein des ministères allemands.

Au sein de la Bundesakademie se trouve un service scientifique qui s'occupe notamment des tâches d'administration, de la méthodologie et de la didactique. La Bundesakademie est composée de plusieurs unités : l'unité 1 s'occupe de la formation des jeunes fonctionnaires dans des domaines complémentaires à leur spécialité initiale, l'unité 2 se charge du perfectionnement dans certains domaines, budgétaires ou juridiques par exemple, l'unité 3 est en charge des

questions européennes et internationales, enfin, l'unité 4 est particulièrement en charge de la gestion des ressources humaines et du management.

L'action de la Bakov est toujours liée à la modernisation de la fonction publique. Cette action repose sur un programme annuel qui comprend plusieurs centaines de cours chaque année. Ces cours sont répertoriés dans une brochure qui paraît une fois par an. Mais il n'existe pas, à proprement parler, de politique de formation continue : il revient à la Bundesakademie et à son conseil consultatif de trouver les sujets sur lesquels il est opportun d'organiser des actions de formation continue. Les ministères, à cet égard, font remonter à la Bakov des demandes et des suggestions. L'offre de cours obéit ainsi à une évolution lente, mais il n'existe pas de patron qui donne de directives claires sur les actions à mener. Certains ministères passent des commandes à la Bakov, qui joue un rôle de prestataire de services. À noter que l'unité 4, en charge des questions de gestion des ressources humaines et de management, est de plus en plus souvent mobilisée par des ministères qui connaissent des dysfonctionnements organisationnels : la Bakov est de ce fait amenée à exercer une activité de conseil.

L'obligation qui est faite aux fonctionnaires de se former est en fait assez formelle : les ministères sont autonomes, l'obligation n'est donc pas absolue. En revanche, l'inscription aux sessions de formation est subordonnée à l'accord du supérieur hiérarchique. Mais pour devenir chef de bureau, par exemple, il est impératif d'aller suivre des cours de gestion des ressources humaines pendant deux fois deux semaines. De même, quand les fonctionnaires de catégorie B veulent passer en catégorie A, ils doivent impérativement suivre un cours de six mois.

Pour l'essentiel, les formateurs sont soit issus de l'administration, soit des universitaires, soit des fonctionnaires de Bruxelles. Les membres du service scientifique sont qualifiés pour enseigner : leur tâche est notamment de former les formateurs. Le plus souvent, la formation se déroule au cours de stages, *i.e.* de périodes bloquées où l'agent ne fait que se former.

## Annexe 5

### Synthèse de l'étude Ifop

#### Le rôle de la formation continue dans la vie professionnelle des agents

##### Introduction

Cette étude avait pour objectif de s'adresser aux bénéficiaires de la formation eux-mêmes, afin de mieux comprendre leurs motivations et le rôle de la formation continue dans leur vie professionnelle. L'Ifop a été retenu pour mener une enquête par questionnaire auprès de sept mille agents de catégories B et C, *techniciens du ministère de l'Équipement, agents des Douanes, personnels administratifs de l'Éducation nationale et personnels de préfecture*. Deux mille cent trente réponses ont pu être exploitées, ce qui correspond à un taux de retour de presque 30 %, estimé excellent pour ce type d'enquête auto-administrée bénéficiant fréquemment d'un taux de retour de 10 %. Ce taux de réponse élevé dénote un fort intérêt des agents pour le sujet.

Cette enquête, effectuée du 10 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2002, a respecté les principes scientifiques et déontologiques de l'enquête par sondage. Le questionnaire a été envoyé aux agents de façon individualisée, à l'adresse de leur lieu de travail. Il était accompagné d'une lettre de présentation de la démarche et d'une enveloppe T où figurait l'adresse de l'Ifop.

- **Perception de la formation continue par les agents**

- *La formation de perfectionnement et d'adaptation : l'archétype de l'action de formation*

La formation de perfectionnement et d'adaptation, dispensée sous forme de stage, représente pour eux l'archétype de la formation continue telle qu'ils la vivent, avant les actions de préparation aux concours. Pour les agents, la formation continue, c'est bien d'abord la formation de perfectionnement et d'adaptation (83 % en moyenne), avant la préparation aux concours (citée par 71 % des agents de l'Éducation nationale, et seulement par 45 % des agents des Douanes).

- Annexe 5 -

- *La formation : avant tout un moyen d'être plus efficace dans son poste*

La formation continue devrait d'abord être « *un moyen de maintenir ou d'accroître son efficacité dans son poste* » (réponse retenue par 85 % des agents interrogés dans les quatre administrations), loin devant « *une possibilité de développement personnel* » (48 % en moyenne, mais 54 % à l'Éducation nationale et seulement 35 % aux Douanes), et encore plus loin devant « *une chance d'augmenter ses chances de promotion* » (31 % en moyenne, mais 39 % à l'Éducation nationale et seulement 23 % au ministère de l'Équipement).

- *Appréciation de l'importance de la formation*

75 % des agents interrogés estiment que le fait de n'être impliqué dans aucun processus de formation professionnelle continue peut avoir des conséquences négatives sur l'exercice de leur activité (83 % à l'Équipement, contre 64 % à l'Éducation nationale) ; 59 % estiment que cela pourrait avoir des conséquences négatives sur leur déroulement de carrière et, enfin, 54 % estiment que cela pourrait avoir des conséquences négatives sur l'appréciation de la hiérarchie (63 % à l'Équipement contre 42 % à l'Éducation nationale).

- **L'expérience de la formation continue**

- *L'accès aux formations des répondants*

86 % des répondants déclarent avoir suivi au moins une préparation à un concours/examen ou une formation/stage au cours des cinq dernières années (38 % déclarent avoir suivi au moins une préparation à un concours ou à un examen, et 83 % au moins une formation hors préparation aux concours ou examens).

Au ministère de l'Équipement, la participation aux formations (hors préparations aux concours) est plus fréquente que dans les autres ministères : chaque année, entre 56 et 70 % des agents partent en formation au moins une fois.

*Dans plus de la moitié des cas, les agents se plaignent d'un emploi du temps qui leur permet difficilement de suivre les formations ou les stages qui les intéressent.* Par ailleurs, 39 % des agents déclarent que le supérieur hiérarchique peut refuser le départ en formation pour des raisons de service (50 % dans les préfectures).

Chaque année, environ 10 à 15 % des agents préparent un concours ou un examen.

- *Les principaux thèmes de formation*

En ce qui concerne les thèmes de formation, 65 % des agents (en pourcentage de ceux qui déclarent avoir suivi au moins une fois une formation ces cinq dernières années) ont suivi au moins une fois une *formation à la technique professionnelle* sur les cinq dernières années (84 % à l'Équipement contre 47 % à l'Éducation nationale), 58 % des agents ont suivi au moins une fois une *formation à l'informatique et/ou à la bureautique* ces cinq dernières années, et enfin, 23 % des agents ont suivi au moins une fois une *formation aux relations avec le public* ces cinq dernières années.

L'importance des formations à la technique professionnelle et à l'informatique/bureautique semble bien confirmer que la formation est massivement mobilisée pour accompagner les évolutions techniques des métiers.

- *Les modalités de formation*

Le *stage à l'extérieur* est la modalité de formation la plus fréquente (63 %), devant le stage sur le lieu de travail (25 %). Les *cours et conférences* sont plus fréquents aux Douanes que dans les autres administrations étudiées (33 % aux Douanes et entre 13 et 17 % dans les autres administrations).

L'enquête confirme donc que les formations en « présentiel » (une salle, un formateur, des apprenants) conservent toujours une position de quasi-monopole dans le champ de la formation continue, surtout pour les agents de catégories B et C. Il avait été initialement prévu de proposer l'*apprentissage*, le *tutorat* et le *compagnonnage* comme réponses possibles à la question sur les modalités de formation. Devant la perplexité des agents auprès desquels le questionnaire a été testé, il a été finalement décidé de ne pas proposer ces possibilités de réponse, mais de laisser une modalité « *autres* » en plus des modalités « *stages* » et « *cours et conférences* ». Seuls 2 % des répondants ont choisi cette modalité.

- *L'analyse des besoins de formation*

55 % des agents déclarent bénéficier régulièrement d'un entretien d'évaluation (mais 12 % seulement à l'Éducation nationale contre 89 % à l'Équipement, 68 % aux Douanes et 51 % en préfecture). Par ailleurs, lorsque les agents

bénéficient d'un entretien d'évaluation, la formation continue est abordée dans 79 % des cas (89 % à l'Équipement contre 51 % à l'Éducation nationale). Lorsque la formation n'est pas abordée pendant l'entretien d'évaluation, les agents le regrettent dans 69 % des cas.

*En ce qui concerne le choix des formations, seuls 10 % des agents déclarent avoir bénéficié d'un entretien approfondi sur leurs besoins de formation, en relation avec une analyse des besoins du service dont ils dépendent (6 % aux Douanes, 13 % à l'Équipement où, pourtant, l'entretien d'évaluation est très répandu et où les agents déclarent que le thème de la formation y est abordé), et seulement 6 % des agents déclarent avoir bénéficié d'un entretien approfondi sur leurs besoins de formation, en relation avec une analyse de leurs points forts et de leurs points faibles. Cela semble indiquer que l'analyse des besoins reste très superficielle. On est sans doute plus souvent dans l'ordre du recueil des demandes que dans l'ordre du recueil des besoins. Cela est corroboré par le fait que les formations se font généralement à l'initiative de l'agent (59 % des agents déclarent que les formations sont sollicitées par eux-mêmes, 23 % déclarent qu'elles leur sont suggérées, 9 % qu'elles sont obligatoires).*

D'une façon générale, *ce sont les agents qui sollicitent les formations* : les agents interrogés sont ainsi près de 60 % à affirmer que ce sont eux qui la plupart du temps ont sollicité les formations reçues, alors qu'ils ne sont que 23 % à affirmer qu'elles leur ont été suggérées. La part des formations obligatoires est très différente d'une administration à l'autre : 23 % des agents des Douanes interrogés signalent des formations obligatoires, alors qu'ils ne sont que 3 % au ministère de l'Équipement. La fréquence des refus de départ en formation pour raison de service semble également très variable d'une administration à l'autre. Ainsi, 50 % des agents du ministère de l'Intérieur gérés par la DGA sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle le supérieur hiérarchique peut refuser le départ en formation pour des raisons de service, alors qu'ils ne sont que 28 % au ministère de l'Équipement.

- **Les préparations aux concours et examens**

*Les agents se déclarent globalement bien informés sur les préparations aux concours (77 %) et sont relativement satisfaits (59 %) des moyens mis en œuvre pour ces préparations. Quel que soit le résultat de la préparation au concours ou à l'examen (échec ou réussite), celle-ci est considérée comme une expérience enrichissante par 78 % des agents.*

- *Modalités de préparation des concours*

Si environ 10 à 15 % des agents préparent un concours ou un examen quelle que soit l'administration étudiée, les modes de préparation aux concours sont très différents. Ainsi, les agents des Douanes préparent les concours par correspondance (77 % contre 5 % à l'Équipement) alors que, dans les autres administrations, les agents préparent plutôt les concours ou les examens par formation en présence d'un professionnel ou d'un enseignant (85 % à l'Éducation nationale, 75 % à l'Équipement, 66 % en préfecture, contre seulement 4 % aux Douanes).

À noter qu'aux Douanes, alors même que les agents déclarent préparer les concours par correspondance, ils sont plus nombreux qu'ailleurs à déclarer bénéficier d'un allègement des tâches pour préparer les concours (32 % contre 15 % en moyenne).

- *Résultats des préparations aux concours*

En ce qui concerne leur dernière préparation à un concours ou à un examen, 40 % des agents déclarent avoir réussi le concours ou l'examen (50 % à l'Équipement, 21 % aux Douanes).

Quel que soit le résultat de la préparation au concours ou à l'examen, celle-ci est considérée comme une expérience enrichissante par 78 % des agents.

- **Les formations hors préparations aux concours et examens**

*Là encore, les agents s'estiment en général relativement bien informés et sont pour les deux tiers satisfaits des moyens mis en œuvre par les ministères.*

- *Des agents bien informés sur les possibilités de formation*

En ce qui concerne les stages, les agents s'estiment en général relativement bien informés au sein de leur service (84 % des répondants). Les moyens d'informations sont multiples. Les plus cités sont par ordre décroissant : le catalogue de formation (43 %), le bulletin d'information interne (33 %), l'affichage interne (33 %), le dialogue avec les collègues (27 %), la hiérarchie (25 %), la messagerie interne/l'e-mail (25 %), l'Internet/Intranet (12 %).

- *Des agents globalement satisfaits des moyens mis en œuvre*

Les agents sont pour les deux tiers satisfaits des moyens mis en œuvre par les ministères : 65 % de satisfaits (assez ou très satisfaits) sur les quatre administrations : 76 % de satisfaits au ministère de l'Équipement, 62 % au ministère de l'Intérieur (préfectures), 59 % à la Direction des douanes et 57 % à l'Éducation nationale (personnels administratifs).

Dans l'enquête, on demandait aux agents de noter leur satisfaction vis-à-vis d'un certain nombre d'éléments liés à la formation (qualité des intervenants, durée du stage, diversité des domaines abordés, organisation de la formation, pertinence de la formation par rapport à l'activité réelle...). C'est la qualité des intervenants qui obtient la meilleure note (entre 7,4/10 et 7,5/10 de moyenne suivant les administrations).

- *Une perception favorable de l'efficacité des formations*

77 % des agents ayant suivi un stage au cours des cinq dernières années estiment que ce fut une expérience enrichissante. Surtout, 82 % des agents estiment que les formations suivies leur ont permis d'être plus efficaces dans leur travail (81 % à l'Éducation nationale, 90 % à l'Équipement, 79 % dans les préfectures, 76 % aux Douanes).

Cette appréciation, combinée à l'importance des thèmes de formations liés à la technique professionnelle et à l'informatique/bureautique, incite à penser que la formation joue bien son rôle dans le processus de modernisation de l'administration.

*Cela dit, entre un quart (Équipement) et un tiers (Douanes, Intérieur) des agents jugent les formations inadaptées à leur travail.*

- *Des formations sans effet sur le déroulement de carrière*

Si 82 % des agents estiment que les formations suivies leur ont permis d'être plus efficaces dans leur travail, ils sont seulement 14 % à estimer que ces formations ont facilité leur promotion de grade (19 % pour les agents du ministère de l'Équipement, 13 % pour les agents de l'administration de l'Éducation nationale et des préfectures, 9 % pour les agents des Douanes). Par ailleurs, 45 % des agents estiment que les formations suivies n'ont rien changé à leur situation (mais le terme *situation* était flou).

De fait, *les formations ne donnent quasiment jamais lieu à un contrôle des compétences acquises* (88 % de non) ou à une validation/certification (92 % de non).

- *Les freins à la mise en œuvre des compétences acquises en formation*

Pour un tiers des agents, il existe des freins dans la mise en œuvre dans le travail quotidien des compétences acquises, le *premier de ces freins* (cité par 78 % des agents ayant déclaré l'existence de freins) étant que *l'organisation du travail, les procédures n'ont pas changé*. De fait, lorsqu'il s'agissait de noter de 1 à 10 leur satisfaction par rapport à différents aspects de la formation (qualité des intervenants, organisation des stages, etc.), la *facilité de mise en application des enseignements acquis au cours de la formation* obtenait la moins bonne note (5,7/10).

- **Les vœux des agents pour l'avenir (questions ouvertes)**

En ce qui concerne les vœux relatifs aux formations et stages, *le vœu qui arrive en tête* (24 %, mais la question était une question ouverte à laquelle d'ailleurs près de 70 % des agents ont répondu) *est d'avoir des formations et des stages plus adaptés au travail* (3 % seulement des répondants à cette question citent spontanément le développement des stages interministériels).

*En ce qui concerne les thèmes de formation à développer, il existe encore une forte demande qui concerne l'informatique, Internet et les nouvelles technologies* (32 % en moyenne, 44 % à l'Éducation nationale, 17 % à l'Équipement, 45 % aux Douanes). Il est frappant de constater que la demande reste forte pour ce thème de formation, alors même que l'informatique/bureautique

- Annexe 5 -

fait déjà l'objet d'une part importante des formations. Cela semble indiquer que le rythme des évolutions techniques liées à l'informatique et aux nouvelles technologies reste élevé.

## **Annexe 6**

### **Synthèse de l'étude OBEA**

#### **Les processus d'élaboration des plans de formation**

L'étude 2 avait pour objectif de mieux comprendre comment sont conçus, négociés, suivis et évalués les plans de formation. Elle a été menée par le cabinet OBEA au sein de quatre ministères ou directions (Administration pénitentiaire, Police nationale, ministère de l'Équipement et ministère de l'Agriculture) en recourant à une série d'entretiens semi-directifs individuels ou collectifs permettant d'entendre une trentaine d'acteurs pertinents par ministère.

*Ce qui suit est extrait de la synthèse transversale réalisée par le consultant et n'engage que sa responsabilité.*

#### **1. Généralités sur les structures étudiées**

##### **Les différentes structures présentent des spécificités fortes**

Chaque structure présente des spécificités fortes. On peut les caractériser rapidement.

Certaines sont des Directions d'administration centrale, alors que d'autres sont des ministères à part entière. Cela signifie qu'il y a une homogénéité de mission dans une direction et une multiplicité de modes d'action et de sous-structures dans un ministère. À titre d'exemple, le ministère de l'Équipement concentre à la fois les activités de transport et les activités logement, alors que la Direction de l'administration pénitentiaire a une et une seule mission, certes vaste et difficile, mais bien identifiée.

Certaines structures concentrent des corps techniques très présents et très ancrés dans l'histoire. Ils véhiculent une tradition et des pratiques qui peuvent ne pas être neutres sur la problématique de la formation. Certains corps techniques de l'Équipement peuvent avoir des traditions de formation que les personnels administratifs du ministère de l'Agriculture n'ont pas.

Deux des structures concernées ont un mode de fonctionnement non seulement très hiérarchisé, mais aussi très structuré autour de commandements : la Police

- Annexe 6 -

nationale et la Direction de l'administration pénitentiaire. On peut en effet penser que, et c'est surtout vrai pour la Police nationale, la volonté et les choix hiérarchiques d'une part priment sur les besoins exprimés et d'autre part font partie du commandement. Les processus et les modes de conception et de mise en œuvre des plans de formation sont bien entendu affectés par ces caractéristiques propres.

Ces trois spécificités des structures rencontrées : technique vs administratif, commandement vs management, direction vs ministère, n'impliquent cependant pas des modes de fonctionnement de la fonction formation très différents. En d'autres termes, les pratiques d'élaboration et de mise en œuvre des plans de formation ne sont affectées qu'à la marge, par les spécificités propres aux structures.

### **Les structures mises en place sont très voisines**

En termes de structures, celles qui ont été mises en place pour gérer la fonction formation sont relativement proches, quelles que soient les administrations concernées. On est dans tous les cas face à une administration centrale qui imprime, il est vrai plus ou moins fortement, une volonté politique, relayée par les échelons déconcentrés. De la même manière, le recueil des besoins est toujours réalisé au niveau déconcentré sans véritable remontée pour « rebouclage » sur les enjeux stratégiques. Cette proximité de l'organisation globale de la formation laisse aussi apparaître au niveau du fonctionnement selon les administrations des différences parfois non négligeables dans le pouvoir ou le rôle joué par tel ou tel acteur.

### **Les comportements sont semblables**

On retrouve, quelles que soient les administrations rencontrées, une unité de comportement dans tout le spectre de la fonction formation. En effet, les aspects liés aux modes de prise en compte des besoins sont semblables, comme sont absentes partout les liaisons entre la formation et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou les vraies problématiques d'évaluation. On assiste ainsi, au niveau des « comportements organisationnels », mais aussi au niveau du rôle et de la place confiés à la formation au sein de l'institution, à une unité assez remarquable.

## **2. L'organisation globale de la fonction formation**

### **2.1. La structure proprement dite**

Les structures de la fonction « formation » au sein des administrations étudiées sont très proches. De plus, ce point ne peut réellement faire débat, et chacun ne peut qu'être en accord avec un schéma type qui positionne :

- un bureau central, une administration centrale qui définit les orientations générales,
- des échelons déconcentrés qui mettent en œuvre ces orientations et « traitent » les besoins locaux.

Cependant, cette même organisation peut révéler plusieurs réalités, selon notamment le poids de l'une et l'autre maîtrises d'ouvrage dans l'ensemble ou le caractère fortement incitatif ou légèrement interventionniste des orientations de l'échelon central. Aussi cette structure de la fonction formation doit-elle être regardée plus en détail.

### **2.2. La répartition réelle des rôles**

Outre les aspects quantitatifs liés à la part de chaque échelon, central ou déconcentré, dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan de formation, la question centrale réside dans la pertinence de l'action conduite. Or, cette pertinence ne peut pas être approchée simplement, car elle est une donnée complexe, construite non seulement autour de ce qui doit être fait pour correspondre à une stratégie « politique » donnée, mais aussi autour de la satisfaction parfois plus prosaïque de besoins locaux individuels ou collectifs. En d'autres termes, comment construire un équilibre autour de la double nécessité suivante :

- la formation doit accompagner une stratégie et une vision pour amener l'institution à un état donné,
- la formation doit satisfaire d'abord les besoins concrets, immédiats ou plus stratégiques des échelons déconcentrés.

Selon la réponse apportée, la structure penchera plus vers un échelon central fort, n'utilisant les échelons déconcentrés que comme des relais d'axes nationaux de formation, ou s'orientera vers un échelon central définissant des tendances globales, une direction laissant aux échelons déconcentrés le choix

- Annexe 6 -

d'une part du mode d'appropriation de cette direction, d'autre part de la répartition des actions entre relais des orientations centrales et satisfaction des besoins locaux.

Ce choix est porteur d'un véritable sens quant au rôle que l'on affecte à la formation, tant au niveau de son importance dans le management global que de sa capacité à transformer et faire évoluer des compétences individuelles et collectives.

### **2.3. Le réseau et la tête de réseau**

Quels que soient les choix effectués et les rôles respectifs du niveau central et de l'échelon déconcentré qui en résultent, l'ensemble forme bien un réseau. La problématique du réseau est alors de :

- définir ce qui le structure : lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une décision centrale, la structuration est toute contenue dans le « faire » ; lorsque, à l'inverse, l'autonomie des services déconcentrés est réelle, la structuration est plus difficile à obtenir ;
- affecter un rôle à la tête de réseau qui, au-delà de la définition d'axes globaux de formation, doit imprimer une méthode de travail, faire passer un objectif commun, animer des hommes et des structures.

La problématique des relations entre centrale et services déconcentrés va de ce fait au-delà de la répartition des rôles, des budgets et des effectifs pour se situer dans l'univers d'un réseau construit sur des valeurs communes pour un avenir commun.

### **2.4. Effectifs et compétences de la fonction formation**

Structure, répartition des rôles et animation du réseau ne peuvent être analysées sans tenir compte :

- *des effectifs disponibles à chaque niveau de la fonction formation* : un bureau d'administration centrale pauvre en effectifs ne pourra pas toujours jouer un rôle d'animation, un bureau d'administration centrale très structuré aura la tentation de tout régenter. De la même manière, au niveau local, les correspondants de formation ne sont pas, dans la plupart des cas, à plein temps dans la fonction formation. Ils ne sont par ailleurs pas appréciés professionnellement et notés à partir de leur action en matière de formation, mais à partir de leur activité principale ;

- *des compétences disponibles aux différents échelons*. Il va en effet de soi que la compétence et le degré de professionnalisation vont avoir un impact important sur la capacité pour une direction centrale de mobiliser, structurer et animer un réseau, ou pour un correspondant local de formation de s'approprier, selon des modes spécifiques, des orientations nationales.

## **2.5. Écoles et centres de formation internes : compétences pédagogiques et compétences en ingénierie de formation**

S'il est bien normal que les écoles et centres de formation internes, même lorsqu'ils sont dédiés à la formation initiale, aient un poids important dans la délivrance de cursus de formation continue, il est en revanche singulier de les voir parfois jouer un rôle déterminant dans la définition des plans de formation. Cela pose en fait trois types de problèmes :

- un problème de compétences : il apparaît en effet que l'intervention des écoles et des centres de formation internes dans l'élaboration des plans de formation est souvent le résultat d'absence de compétences en ingénierie de formation en administration centrale ou services déconcentrés, et de la concentration de ces compétences en leur sein ;
- un problème de pouvoir : les responsables de ces écoles et centres s'arrogent ainsi un pouvoir qui ne leur appartient pas. Ils ne sont pas, en tout cas dans les organigrammes et les textes administratifs, chargés de l'élaboration des plans de formation des personnels. En ce sens, il y a extension de pouvoir au détriment de l'administration elle-même ;
- un problème de confusion des genres : dans la mesure où certaines écoles ou centres de formation internes vont être amenés à proposer une offre pour satisfaire le plan de formation, est-il cohérent qu'ils participent et parfois soient à l'origine de l'élaboration du plan de formation ?

Ainsi, au travers des quatre administrations étudiées, il apparaît clairement que :

- si l'organisation de la fonction formation est similaire, des choix clairs sur la primauté donnée au relais des orientations nationales ou au traitement des besoins locaux sont effectués, et déterminent ainsi le poids de chaque échelon dans l'élaboration et l'action ;
- l'animation du réseau « formation continue » n'est, dans aucun des cas de structuration, réalisée. Les outils sont parfois communs, le sens donné à l'action n'est pas toujours présent ;

- Annexe 6 -

- les écoles et centres de formation ont, dans certains cas, développé des compétences en ingénierie de formation qui les positionnent en amont, dès l'élaboration des plans.

### **3. L'élaboration des plans de formation**

#### **3.1. Démarche stratégique et tentation participative**

Si la démarche catalogue est fort heureusement abandonnée dans les administrations étudiées, on assiste à un double mouvement empreint à la fois de la volonté que la formation accompagne un projet de développement global et de la tentation participative.

C'est ainsi que l'on se trouve devant des administrations qui :

- vont définir des orientations en matière de formation pour accompagner le développement et la stratégie de l'institution ;
- vont mettre des priorités de formation fortes pour développer des compétences constitutives de l'administration concernée : c'est le cas de la Police nationale ;
- vont utiliser la formation pour accompagner voire faire accepter un projet spécifique.

Quelle que soit la situation, on assiste toujours en parallèle à une tentation participative légitime qui consiste à interroger les personnels et les responsables hiérarchiques sur les besoins en formation. Tout réside ensuite dans l'arbitrage effectué entre les décisions de formation émanant de l'échelon central et la prise en compte des besoins collectifs ou individuels des services. Dans certains cas, quand la pression pour une raison ou une autre (nécessité du service, stratégie centrale...) a pour résultat de ne prendre que très faiblement en compte les remontées des interrogations, les effets peuvent être dévastateurs. La formation n'est pas alors positionnée par les uns comme un moyen d'ouverture personnelle et professionnelle, et par les autres comme un outil au service de besoins collectifs ou de stratégies locales, mais comme l'expression d'une volonté managériale.

La formation peut alors apparaître comme un enjeu dans le jeu hiérarchique alors qu'elle pourrait être positionnée tout simplement comme un moyen d'accroissement des aptitudes et compétences. Il y a là une dimension communication à intégrer sur laquelle nous reviendrons plus loin.

### **3.2. Place de la formation dans un projet et projet de formation**

Si, comme on l'a dit, la formation participe aux démarches projet, jusqu'à parfois jouer le rôle de porte-parole du projet, on ne voit pas se développer un projet formation à part entière. Il n'y a pas à proprement parler de projet formation et les différents ingrédients traditionnellement constitutifs d'un projet sont souvent soit absents soit sans réelle épaisseur.

On peut en effet constater que :

- les plans de formation sont soit annuels, soit triennaux, sans que l'on sache précisément le pourquoi de ce terme. On constate même parfois un décalage entre l'amplitude du plan central et celle des services déconcentrés ;
- les objectifs sont, dans la plupart des cas, explicités sous la forme de grandes orientations générales. Mais il faut noter que ces objectifs peuvent être remis en cause de manière assez rapide à la faveur d'un changement de ministre. Ce ne sont pas les objectifs qui ne sont pas définis, mais leur stabilité qui est mise en doute, ce qui ne facilite pas la mobilisation ;
- la mécanique projet n'est pas enclenchée, dans la mesure où une démarche, un rythme, une affectation de rôles aux acteurs et une évaluation de l'atteinte des objectifs ne sont pas formalisés. Ainsi, dans des administrations pour lesquelles la démarche projet est une tâche quotidienne, la formation échappe à cette approche. Ceci ne contribue pas à donner du sens à la formation pour tout un chacun au sein des administrations : agents ou responsables hiérarchiques.

### **3.3. Une incapacité à anticiper**

La formation, dans certaines situations, est bien intégrée aux projets de développement et d'avenir des administrations. Il est cependant singulier qu'aucun dispositif n'ait été mis en place pour traiter des mobilités et des effets de la pyramide des âges. On constate de ce point de vue une passivité et un fatalisme caractéristiques. La mobilité, dont on sait qu'elle est constitutive de la gestion des ressources humaines de la fonction publique, n'est ni prise en compte ni intégrée systématiquement dans les démarches d'élaboration des plans de formation. Les réponses qui pourraient être apportées aux partants en termes de préparation aux nouveaux postes, aux restants en termes de polyvalence, ou aux entrants en matière d'adaptation au poste sont loin d'être systématiques et ne concernent que l'adaptation.

- Annexe 6 -

Pour les départs en retraite, si les formations relatives à la préparation à la retraite sont parfois présentes, les problématiques de pyramide des âges ne sont jamais intégrées à l'activité formation dans une perspective d'anticipation. Pour autant, les faits finiront par faire apparaître certaines réalités auxquelles il sera difficile de se soustraire.

### **3.4. Une articulation formation/gestion des ressources humaines toujours absente**

Les démarches de mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou d'établissement de référentiels d'emploi sont encore naissantes : elles n'ont pas de statut au sein des administrations. Si, au sein de la fonction formation, on sait parfois que cela existe, il n'y a eu ni appropriation ni intégration dans les pratiques.

L'approche qui consisterait à définir :

- un référentiel d'emploi actuel et constaté,
- des ambitions et évolutions prospectives pour les missions de l'administration,
- un référentiel requis compte tenu de la configuration future,
- un plan de formation pour combler des écarts,

est totalement absente aujourd'hui des services formation rencontrés.

Il existe ainsi des services formation travaillant d'une certaine manière à l'aveugle dans la mesure où ils ne peuvent pas ajuster un référentiel formation (programme, durée, contenu...) à un référentiel métier.

*Il apparaît donc que cette approche par les compétences, par ailleurs en plein développement, n'a pas encore pénétré les administrations.*

## **4. La mise en œuvre du plan de formation**

### **4.1. Un dialogue social absent**

À l'exception d'une administration, les trois autres ont un dialogue social absent à propos de la formation. On peut à ce niveau avancer plusieurs hypothèses.

La formation, n'étant pas érigée au rang de projet, ne présentant pas de sens en interne et n'ayant pas d'effet immédiat sur la promotion et la carrière (à l'exception de la préparation au concours), ne représente pas un enjeu pour les organisations syndicales. Peu de syndicats, dans le public ou le privé, mettent en avant leurs « succès » en matière de formation car ils savent que ce n'est pas à ce propos qu'ils seront évalués par les agents.

La compétence et l'intérêt des syndicalistes pour la formation ne sont pas avérés. Il semblerait en effet, à quelques exceptions près, que les organisations syndicales n'ont pas développé de réelles compétences en matière de formation.

La formation n'est pas un sujet de débat ou de contestation. En effet, les démarches des organisations syndicales concernent surtout des individualités. De ce fait, les réponses de l'administration dans la plupart des cas peuvent être positives.

On peut aussi dire qu'il n'y a pas non plus, du côté de l'administration, une volonté de concentration ou de dialogue social actif en matière de formation. Les instances de concertation au niveau local et parfois central ne se sont parfois pas réunies sur ce sujet.

#### **4.2. Une absence d'innovation pédagogique**

Le consultant n'a pas rencontré d'innovation pédagogique dans la mise en œuvre des formations. Quelques expériences existent cependant, elles concernent principalement le tutorat ou la formation action. On ne perçoit pas du tout une réflexion à ce sujet, tant la formation présentielle traditionnelle semble être la seule réponse formative.

De la même manière, la formation à distance et le *e-learning* sont dans la quasi totalité des cas ignorés, même si l'on reconnaît que cela pourrait résoudre certains problèmes.

L'innovation et, au-delà, la réflexion pédagogique sont absentes au sein de la centrale et dans les services extérieurs, mais parfois présentes au niveau des écoles et centres de formation internes.

#### **4.3. Une participation aux stages problématique**

Le problème de la disponibilité des agents pour participer à une formation est dans l'administration comme partout ailleurs une réelle difficulté. On sait en effet que le changement des habitudes, les déplacements, le non-remplacement

- Annexe 6 -

des personnels partis en formation et par conséquent le travail qui s'accumule pendant l'absence sont autant de freins objectifs, sans même évoquer les freins psychologiques liés à l'image de la formation au sein des services.

Cette réalité qui s'impose à tous n'est pas du tout prise en charge, à l'exception toutefois d'une administration qui a mis en place des équipes de remplacement. Si l'idée est intéressante, elle n'est pas véritablement suivie ni efficace tant ces « intérimaires » sont peu nombreux. Dans tous les autres cas, l'indisponibilité des agents pour suivre une formation et les sessions tournant avec un effectif inférieur de moitié à l'effectif prévu sont vécues comme une fatalité devant laquelle on ne donne pas de réponse.

#### **4.4. L'information et la communication**

Malgré la mise en place d'un certain nombre d'outils d'information à propos de la formation proposée aux agents (catalogues, affichettes, tableaux d'affichage, Intranet, etc.), on constate que l'information passe mal et est mal relayée par la hiérarchie.

La formation n'est pas un outil de promotion (en dehors de la préparation aux concours), n'est pas un élément de valorisation interne (bien au contraire parfois), n'est pas un enjeu de dialogue social. L'accroissement des compétences n'étant pas valorisé dans le cadre d'une gestion des carrières ou de l'identification de besoins en compétences, la formation n'arrive pas à trouver un sens, une résonance pour les agents et pour la hiérarchie.

La communication à elle seule ne permet pas de combler ce « déficit d'image », car avant de communiquer il faut trouver un contenu en image.

#### **4.5. Le suivi et l'évaluation**

Le suivi est dans l'ensemble bien réalisé par les administrations rencontrées. Cependant, il s'agit, la plupart du temps, de données difficiles à exploiter soit parce qu'elles sont globales, soit parce que les hypothèses de constitution ont varié au cours du temps. De plus les ratios sont difficiles à établir, car il manque souvent des données de base relatives notamment aux effectifs globaux ou par catégories d'agents.

Les évolutions qui ont pu être constatées d'une année sur l'autre au cours de cette étude n'ont pas été expliquées par les interlocuteurs du cabinet OBEA. La réponse qui a souvent été apportée est que l'activité formation est une activité

cyclique. La difficulté à expliquer des évolutions est aussi le résultat du *turn-over* observé dans les bureaux formation.

Au-delà, cependant, l'institution aurait pu être amenée à s'interroger sur des données en dents de scie.

En ce qui concerne l'évaluation, il faut constater que :

- elle est quasiment systématiquement réalisée, et prend toujours la forme d'un questionnaire d'appréciation administré en fin de stage, et distribué le plus souvent par le formateur,
- les évaluations dites à froid ne sont jamais mises en œuvre,
- l'utilité des résultats issus du traitement des questionnaires est toute relative : ces questionnaires ne servent apparemment qu'à éviter les graves dysfonctionnements en ayant une fonction d'alerte sur la qualité pédagogique d'un intervenant.

Il n'y a pas à l'évidence de réflexion à partir de la problématique de l'évaluation. Chacun exprime un regret de ne pas faire de l'évaluation à froid sans pour autant donner un contenu à ce terme qui semble être le *nec plus ultra* de l'action évaluative.

Il n'y a bien entendu pas d'évaluation par rapport à des savoirs, savoir-faire, ou savoir-être acquis dans une perspective de compétences ou à acquérir dans le cadre d'un métier donné, dans la mesure où les référentiels d'emploi ne sont pas, quand ils existent, reliés à la fonction formation.

## **5. Conclusion**

La problématique formation n'a pas semblé centrale dans les administrations rencontrées dans la mesure où :

- elle ne représente pas un enjeu stratégique, tant du point de vue de l'institution que de celui des personnels et de la hiérarchie,
- elle n'est pas structurante de la vie des individus et des organisations,
- elle n'a pas fonction (à l'exception de la préparation aux concours) de promotion ou d'évolution des carrières,

- Annexe 6 -

- elle n'est pas un outil d'anticipation ou de gestion prévisionnelle.

Le statut de la formation continue est encore à trouver dans les administrations rencontrées. Elle ne fait pas sens pour tout un chacun et son rôle est mal perçu. Elle semble dans certains cas s'auto-entretenir dans une indifférence généralisée.

Cependant, les perspectives futures et les évolutions que va connaître l'administration ne pourront pas faire l'économie d'une fonction formation forte, structurée, valorisée, utile.

La modernisation de l'État, la pyramide des âges, la LOLF, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences... sont autant de rendez-vous qui ne pourront être tenus que si les projets intègrent la dimension formation.

L'État semble ne pas accorder à la formation de ses agents la même attention que celle qu'il accorde à celle des salariés des branches d'entreprise lorsqu'il finance des contrats d'études prospectives ou d'engagements de développement de la formation.

Les aspirations légitimes à des parcours individualisés de formation et la nécessaire validation des acquis de l'expérience ne pourront pas ne pas imprégner très vite le secteur public.

Une approche prospective des besoins en compétences et de la réponse que la formation continue peut apporter semble incontournable à court terme.

## **Annexe 7**

### **Synthèse de l'étude IDRH**

#### **Les formations interministérielles**

##### **Introduction**

L'instance avait souhaité initialement que soit menée sur une décennie une analyse des formations interministérielles, leurs avantages et leurs inconvénients, ceci au travers des formations à l'accueil des services déconcentrés, ces formations ayant fait l'objet d'incitations gouvernementales fortes et concernant au premier chef les agents de catégories B et C au contact du public.

Le cabinet IDRH, à partir d'un certain nombre d'entretiens exploratoires, a effectué son enquête dans trois départements, l'Essonne, la Haute-Garonne et le Cantal, et diligenté un questionnement auprès des délégués interdépartementaux à la formation (DIF) qui a connu un bon taux de retour (36 %).

Très rapidement, il est apparu nécessaire que le champ de l'étude soit élargi à l'ensemble des formations interministérielles et également aux catégories A, compte tenu de l'extrême difficulté, voire de l'impossibilité de retracer les formations à l'accueil mises en place dans le passé.

##### **Contexte de la formation interministérielle**

La première partie de l'étude présente le cadre général de la formation interministérielle, en donnant pour la période 1995-2001 quelques chiffres clés, en rappelant dans un tableau de synthèse les principales priorités affichées chaque année par la circulaire conjointe des ministères de la Fonction publique et de l'Intérieur. Le tableau suivant présente les acteurs et le fonctionnement habituel des dispositifs.

- Annexe 7 -

## **Annexe 8**

### **Synthèse de l'étude Larequoi**

#### **La politique de formation continue dans la fonction publique hospitalière**

L'étude sur la politique de formation continue dans la fonction publique hospitalière a été menée par une équipe de treize chercheurs du laboratoire Larequoi de l'université de Versailles-Saint-Quentin.

Le dispositif de recherche mis en œuvre s'est appuyé sur une interaction permanente entre travail sur le terrain (cinq sites étudiés), travail en laboratoire (pour la coordination dans l'équipe, la prise de recul, les analyses et interprétations, l'expertise) et réunions régulières avec le comité de pilotage de l'instance d'évaluation, afin d'orienter et de valider les différentes étapes de l'étude.

Le fil conducteur des travaux a été centré sur la *reconstitution du processus de formation continue* dans son ensemble.

En plus d'une analyse documentaire, l'étude s'appuie sur l'observation sur site, l'étude de documents internes et la conduite d'entretiens individuels ou collectifs dans cinq sites hospitaliers :

- un centre hospitalier régional et universitaire, adhérent à l'ANFH, appelé ici « CHU »,
- un centre hospitalier (activité générale), adhérent à l'ANFH, appelé ici « CH Ad »,
- un centre hospitalier (activité générale), non adhérent à l'ANFH, appelé ici « CH Nad »,
- un centre hospitalier spécialisé en psychiatrie, adhérent à l'ANFH, appelé ici « CHS »,
- un hôpital local, adhérent à l'ANFH, appelé ici « HL ».

- Annexe 8 -

Au total, plus de cent entretiens ont été réalisés, représentant près de cent quarante personnes interviewées dans les hôpitaux<sup>1</sup>.

On reproduit ci-après la conclusion de la synthèse transversale réalisée par le laboratoire Larequoi.

## 1. Synthèse et points marquants de l'étude

L'étude révèle clairement que **la formation continue est perçue comme un véritable enjeu au sein de la fonction publique hospitalière**. L'acculturation du milieu sur ce thème n'est plus à faire, et la grande majorité des acteurs, tant au niveau local qu'au niveau national, est tout à fait sensibilisée à la double dimension, politique et opérationnelle, de la formation des agents.

Dans tous les établissements étudiés, **des démarches structurées**, avec plus ou moins d'ampleur selon la taille, ont été mises en place depuis de nombreuses années. Elles visent à faire remonter les attentes des agents, à identifier les besoins individuels ou collectifs, et à produire sur cette base un plan de formation global, généralement bien articulé au projet d'établissement et intégrant le cadrage stratégique produit par le ministère chaque année.

La plupart des établissements (85 % au plan national) sont **adhérents à l'ANFH**, et la plupart des directions interrogées considèrent que cette structure associative apporte de nombreux avantages pour les politiques et pratiques de formation. On remarque également que des établissements non adhérents, tel celui étudié dans cet échantillon, ont réussi eux aussi à développer des dispositifs de formation de qualité, reposant sur des choix plus autonomes.

Les **acteurs impliqués dans l'ingénierie de la formation** au sein des établissements sont assez variés.

---

(1) Dans chaque établissement, les personnes interviewées ont été les suivantes (à quelques ajustements près, compte tenu des spécificités locales): le directeur, le président de la commission médicale d'établissement, l'infirmier général, le directeur des ressources humaines, le responsable de la formation, un agent du service de formation plus particulièrement en charge de la formalisation de la formation (le cas échéant), un membre de l'éventuelle commission de formation, un groupe de représentants syndicaux ou des catégories représentatives du personnel, plusieurs cadres soignants, deux à trois médecins, plusieurs cadres administratifs ou techniques, quatre groupes d'agents (ASH, AS et infirmiers, personnel médico-technique, personnel administratif).

L'**encadrement** joue souvent un rôle majeur : dans plusieurs établissements, il constitue la pièce maîtresse du dispositif. Son rôle peut s'exercer de diverses manières : parfois à travers les entretiens annuels d'évaluation, qui constituent une source non négligeable de recueil des besoins ; on remarque cependant à ce propos, paradoxalement, **une attente fréquente de formation à la conduite de ces entretiens**. Plus généralement, on note que peu de cadres ont été formés à la démarche de formation continue des agents ; lorsque cela est arrivé, c'est parfois à l'initiative d'actions régionales organisées par l'ANFH.

Des « **fonctionnels** » de la formation (agents intégrés dans un service formation quand il existe, ou membres de la direction des ressources humaines) sont présents dans la plupart des établissements, sauf dans les plus petits (hôpitaux locaux). On remarque leurs profils et origines variés ; beaucoup semblent venir du personnel soignant, mais ce n'est pas systématique. Ils ont souvent appris sur le tas leur métier de gestionnaire de la formation. Dans quelques cas, ils ont pu là encore être formés dans le cadre d'actions régionales de l'ANFH.

Les **instances paritaires** sont directement impliquées dans la démarche de formation : le plus souvent, une commission locale de formation a été créée pour préparer l'analyse des plans de formation, et parfois pour en faire un bilan, le tout devant être soumis tous les ans à l'approbation formelle du comité technique d'établissement.

Dans de nombreux établissements, on trouve des « **formateurs internes** », qui sont des agents (souvent cadres) en fonction, qui assurent volontairement certaines formations pour leurs collègues. Parfois, des personnes sont considérées comme « référents » sur certaines compétences spécifiques. S'il peut arriver, par choix de l'établissement, que ces formateurs internes reçoivent une rémunération spécifique, l'étude semble plutôt mettre en évidence qu'il n'est généralement pas prévu de rémunération supplémentaire pour cette activité ; en revanche, la reconnaissance et la valorisation des formateurs internes sont repérables.

La politique de formation peut être reconstituée à travers les démarches mises en place, mais elle n'est généralement pas formalisée. **Les plans de formation, en particulier, n'illustrent pas le lien entre les actions et la politique** ; ils sont souvent présentés de façon traditionnelle, ressemblant parfois à de simples catalogues, sans que l'on imagine en les examinant le processus sous-terrain qui a été mis en place en amont et en aval de sa production.

Pourtant, l'étude montre que **la construction du plan de formation est reliée au projet de l'établissement**, soit dans sa dimension globale, soit dans ses déclinaisons (projet social, projet médical, etc.).

De plus en plus, **une recherche d'équilibre entre les réponses aux besoins individuels et les réponses aux besoins collectifs** semble être faite dans les établissements hospitaliers, mais un tel objectif reste **difficile à atteindre** (et encore plus à évaluer) ; en outre, les appréciations sur cet équilibre sont différentes selon le point de vue des acteurs. En particulier, un défaut assez généralisé de communication sur les raisons des priorités et sur les refus provoque de nombreuses frustrations et insatisfactions chez les agents.

L'équilibre entre « besoins individuels » et « besoins collectifs » donne parfois lieu à un cloisonnement entre les types de formations : ainsi, dans certains établissements, il semble que la prise en compte de l'« individuel » soit limitée à la préparation des concours ou aux formations promotionnelles. À l'inverse, de nombreux axes de formation du plan ont été déterminés à partir d'objectifs de service ; ces actions intraservices, si elles ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre compte tenu de l'organisation du travail, sont souvent appréciées parce qu'elles permettent de développer un partage des valeurs, utile à la cohésion de l'unité.

**Le plan de formation n'est pas non plus très diffusé, ni très connu.** Au-delà des acteurs qui interviennent dans l'ingénierie de la formation, la plupart des agents ne l'ont jamais vu, ou ne savent pas comment l'utiliser.

Au-delà des actions formelles (à travers les stages), **une grande part de la formation continue des agents hospitaliers est informelle, ou intégrée au travail quotidien.** Par exemple, la présence d'élèves infirmiers dans les services est une occasion de réactualiser ses connaissances. Des séjours dans des établissements voisins ayant acquis une nouvelle technique, ou qui sont connus pour une compétence particulière, ne sont pas rares. Plus généralement d'ailleurs, les échanges entre établissements géographiquement proches sont assez réguliers : ils concernent les « formés », mais parfois aussi les formateurs internes. Par ailleurs, de nombreux cas de « démultiplication » de stages de formation suivis par une personne, auprès de ses collègues, ont été évoqués. Des séances plus ou moins longues d'information sur telle ou telle méthode de travail sont également citées.

En revanche, **il ne semble pas que l'usage des technologies de l'information et de la communication pour la formation soit répandu.** Seuls quelques

supports « multimédias » produits par l'ANFH sur des thèmes très ciblés ont pu être repérés.

Si la volonté de consacrer du temps et des moyens à la formation est claire, sa mise en œuvre à l'hôpital se heurte souvent à **des difficultés de gestion du temps**. Lorsque le fonctionnement des services, de soin en particulier, est « serré » et que l'impératif ou l'urgence de l'activité le réclame, l'annulation du départ en formation reste l'ultime variable d'ajustement à laquelle l'encadrement ou les agents eux-mêmes préfèrent recourir.

Quant à **l'évaluation de la formation continue, elle constitue manifestement la composante la moins maîtrisée du dispositif**. Il est cependant frappant de constater que tous les établissements étudiés le regrettent, et souhaiteraient faire mieux dans ce domaine. Mais la difficulté de la tâche, associée à la nécessité permanente d'aller de l'avant dans l'activité hospitalière, conduit à négliger la phase de suivi et d'évaluation de la politique de formation.

Pour autant, la classique « évaluation à chaud » à partir de questionnaires en fin d'action de formation est assez systématiquement réalisée, mais pas forcément toujours utilisée. Concernant l'impact de la formation sur l'activité, quelques indicateurs sont parfois mis en place, mais ils restent ponctuels, et souvent liés à des initiatives isolées. **L'étude met ainsi en évidence une quasi-absence d'évaluation de l'impact réel de la formation.**

Concernant le suivi transversal du plan et des objectifs globaux de la politique de formation, ils semblent être évoqués dans les instances paritaires d'une année sur l'autre, sans réelle formalisation toutefois.

Globalement, **la politique de formation continue dans les hôpitaux publics français constitue une dimension clé de la gestion des ressources humaines des établissements**. Les démarches y « vivent » réellement ; les réflexes et les habitudes ont été pris depuis de nombreuses années, et des agents se sont spécialisés dans des fonctions permettant aux procédures de formation de se mettre en place concrètement.

Cependant, on ne note **pas de réelle évolution ou d'innovation marquante dans les pratiques mises en œuvre au fil du temps**. Les dispositifs fonctionnent, s'améliorent si besoin est par ajustement marginal, mais n'ont pas été repensés et remis en cause de façon significative au cours des années. On repère même, dans les plus gros établissements, une certaine « bureaucratisation » du processus, éloignant de plus en plus les pratiques et les moyens mis en œuvre des finalités poursuivies. C'est la raison pour laquelle certains acteurs

rencontrés évoquent **le besoin d'un « second souffle » pour les dispositifs de formation continue à l'hôpital.**

## **2. Enseignements et recommandations**

Si la politique de formation continue dans la fonction publique hospitalière présente incontestablement de nombreux points positifs et des atouts à conserver, il n'en demeure pas moins que des faiblesses existent, qui conduisent à identifier des pistes d'amélioration. Ces pistes peuvent concerner tant les établissements eux-mêmes que le ministère ou les institutions nationales.

### **• Quelques pistes d'amélioration pour les établissements**

Une première voie d'amélioration pour les établissements est celle de la **communication interne** autour de la formation. À l'heure actuelle, la politique de l'établissement dans ce domaine est souvent méconnue, le rôle du plan de formation n'est pas explicité, et les agents sont très rarement informés des raisons des choix effectués, et encore moins de ce qui motive les refus de leurs propres demandes.

Cette politique de communication interne devrait se traduire également par une meilleure valorisation de la cohérence des démarches et efforts entrepris, à travers une refonte et **une nouvelle présentation du plan de formation**. On pourrait imaginer en particulier que le plan soit une occasion de rappeler les objectifs plus généraux que l'établissement entend poursuivre, ainsi que la méthodologie adoptée pour sa constitution et pour les étapes ultérieures de sa concrétisation.

Compte tenu des difficultés de mise en œuvre, il est également nécessaire de poursuivre la recherche de **nouvelles méthodes de travail et de nouvelles formes d'organisation de la formation**, qui permettraient au moins de compléter des formules plus traditionnelles, dans un contexte où la flexibilité est de plus en plus essentielle. En particulier, une voie à explorer est probablement celle des **technologies de l'information et de la communication**, qui peuvent dans un premier temps au moins intervenir en tant que « piqures de rappel » ou actualisation de stages suivis antérieurement. Cela suppose naturellement une étude de faisabilité, notamment en termes d'accessibilité des équipements de bureautique appropriés.

Une autre piste d'amélioration repérable est celle de la **gestion de la documentation** dans les établissements. Souvent, les besoins en information sur

un thème spécifique, une méthode ou une technique particulières pourraient être partiellement comblés par une bonne gestion documentaire, vivante et accessible. Plusieurs établissements ont mis en exergue leurs nécessaires progrès dans ce domaine. Le point évoqué *supra* sur les « TIC » peut évidemment être ici relié à cette question de la documentation.

Les démarches de formation continue à l'hôpital reposent beaucoup, comme on l'a vu, sur l'implication des acteurs internes. À terme, risque de se poser la question **des leviers qui permettraient de pérenniser cette mobilisation**, souvent fondée sur le volontariat. Ce risque existera d'autant plus si les problèmes de communication interne et de « bureaucratisation » du dispositif ne sont pas résolus. Ce thème doit alors être relié à la politique plus générale de ressources humaines (et d'appréciation des personnels) au sein des établissements.

Par ailleurs, il apparaît clairement que les établissements devraient cibler leurs efforts en matière de politique de formation sur **la phase d'évaluation**.

Sans vouloir immédiatement être trop ambitieux compte tenu de la complexité du sujet, une recherche systématique **d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs en face de chacun des grands axes de formation** constituerait déjà une amélioration significative. Il s'accompagnerait ensuite, en fin de période (annuellement ou après plusieurs années selon les cas), d'un retour sur ces indicateurs pour en estimer l'évolution.

En outre, une « simple » **procédure de suivi de la réalisation du plan et d'analyse des écarts par rapport aux prévisions** présenterait également l'avantage d'actualiser en connaissance de cause les programmes des années suivantes.

Pour aider à la mise en œuvre de ces améliorations, il serait nécessaire **que les acteurs clés du dispositif de formation dans les établissements soient plus systématiquement formés** : aux méthodes d'ingénierie (et d'évaluation) de la formation pour les « fonctionnels » d'une part, à l'analyse des besoins en formation pour l'encadrement d'autre part.

Plus généralement, **les processus de formation continue dans les établissements pourraient faire l'objet d'une démarche de « reconfiguration »**, visant à les moderniser et à les « redynamiser ». L'étude montre qu'ils sont déjà en phase vieillissante, avec des routines parfois sclérosantes et coûteuses, avec des cloisonnements entre étapes ou entre acteurs,

- Annexe 8 -

et qu'une prise de recul sur leur fonctionnement concret serait donc parfois bénéfique.

Enfin, en ce qui concerne l'élaboration de la politique de formation continue, il semblerait utile d'approfondir **la réflexion prospective sur l'évolution des métiers**, de façon à anticiper davantage les besoins d'évolution de compétences. Puisque les établissements ont assez souvent l'occasion de travailler en partenariat avec les autres hôpitaux de la région, ou à travers des rencontres nationales, ces réflexions pourraient bénéficier d'une certaine mutualisation.

- **Quelques pistes d'amélioration pour les institutions<sup>1</sup> :**

Plusieurs des thèmes évoqués *supra* gagneraient à faire l'objet **d'un partage d'études, de méthodes et d'expériences** au niveau national. Dans ce domaine, la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la Santé pourrait avoir un rôle d'impulsion et d'aide, en articulation avec les autres institutions en place.

On pourrait imaginer en particulier que **l'ANFH puisse jouer un rôle renforcé dans plusieurs de ces domaines**. L'étude a montré en effet l'impact majeur que peut avoir l'ANFH sur la qualité d'une grande partie du dispositif de formation dans la fonction publique hospitalière.

Il s'agit dès lors d'un atout qui pourrait permettre d'aller encore plus loin dans certains cas :

- dans **l'aide méthodologique aux établissements sur la phase d'évaluation de la formation** ;
- dans le cadre des actions de sensibilisation régionales ou nationales que l'association organise déjà régulièrement, des séances de **partage d'expérience inter-établissements sur les pratiques et difficultés de l'évaluation de la formation** pourraient être développées ;
- dans **la mise en place régulière d'enquêtes nationales sur l'évaluation de la formation en milieu hospitalier** (à l'instar de celles

---

(1) Signalons que certaines de ces pistes sont déjà partiellement concrétisées, mais pas nécessairement généralisées ; en outre, de telles propositions se heurtent peut-être à des contraintes d'opportunité ou de faisabilité que cette étude n'a pas pu mettre en évidence.

qui ont déjà été réalisées à certaines époques, ou des opérations régionales parfois mises en place) ;

- dans **une approche de « veille » et de réflexion prospective sur les évolutions des métiers hospitaliers**, dans le sens des travaux déjà entrepris en la matière ;
- dans **l'extension des outils multimédias mis à disposition des établissements**, comme cela a déjà été fait sur certains thèmes, par exemple par la conception de CD-ROM, la mise en ligne de certains modules de formation, l'utilisation de films sur la gestion des ressources humaines, etc. Par ailleurs, l'étude montre que **l'engagement de la direction dans la politique de formation est une condition de réussite essentielle**. À cet égard, les programmes de formation initiale et continue de l'École nationale de santé publique jouent probablement un rôle positif majeur, dans la mesure où les approches de management stratégique et de politique de ressources humaines sont présentes dans ces programmes depuis plusieurs années. Cependant, on a pu noter que le thème plus ciblé des politiques et démarches de formation continue n'est guère abordé en tant que tel dans les formations des dirigeants d'établissements hospitaliers. Une réflexion plus approfondie sur ce sujet pourrait alors être envisagée. Plus généralement, **les groupes d'étude et de recherche existants pour les dirigeants hospitaliers** (GRAPH, ADRHESS, etc.) pourraient, s'ils en étaient intéressés, se saisir de ces sujets, notamment à travers la délicate question de l'évaluation des politiques de formation.

### 3. Quelles possibilités de « transposition » à la fonction publique d'État ?

Quels que soient les outils et démarches de gestion mis en place, chacun sait désormais que la transposition pure et simple d'un milieu à un autre est vouée à l'échec. En la matière, **la première des conditions de réussite est certainement la « contextualisation » des démarches engagées**. C'est la raison pour laquelle il convient de commencer ce paragraphe final par des appels à la prudence en matière de transposition du dispositif de formation continue des agents de la fonction publique hospitalière à d'autres contextes, fussent-ils publics. En effet, le milieu hospitalier public français est très spécifique, ne serait qu'à travers le statut d'**autonomie** de ses établissements. Faut-il également rappeler **la nature très particulière de l'activité**, confrontée

- Annexe 8 -

aux questions difficiles de l'urgence, de la maladie et de la mort ? Pour autant, il nous semble que le recul des hôpitaux sur le thème de la formation (depuis maintenant de nombreuses années) peut être très instructif pour d'autres milieux. En particulier, **certaines conditions de réussite** semblent généralisables ; nous pouvons citer :

- **l'engagement de la direction** (et donc sa sensibilisation au management et aux politiques de gestion des ressources humaines à travers ses propres programmes de formation initiale ou continue) ;
- une véritable **approche stratégique de la formation**, intégrant les choix prioritaires de développement des hommes et des activités au niveau local ou national ;
- **l'implication de l'encadrement**, à un double niveau au moins : pour l'analyse des besoins individuels, à travers les entretiens annuels d'évaluation notamment ; pour la définition d'objectifs de service et donc d'axes de formation collectifs ;
- le **développement de formations « informelles » intégrées à l'activité**, en complément aux formations formelles en stages, avec également des **dispositifs de « démultiplication »** des formations suivies ;
- le **dialogue social** autour de la formation, à travers diverses formes de participation des instances paritaires ;
- le **partenariat avec les autres établissements du secteur**, voire la mutualisation sous divers aspects ;
- **la recherche d'un double équilibre** : entre logiques **individuelles et collectives** d'une part, entre objectifs d'adaptation à **court terme** et préparation du **long terme** d'autre part ;
- l'effort en faveur d'une « **vie locale** » du dispositif de formation, qui suppose des acteurs pour l'animer, une évaluation de l'impact, une communication interne et une remise à plat régulière du processus de formation. C'est d'ailleurs sur ce dernier point que le milieu hospitalier lui-même doit être particulièrement vigilant pour le futur.

Pour conclure, nous pensons qu'**un guide méthodologique**, construit d'une manière ouverte et adaptable, pourrait être conçu à partir de l'expérience hospitalière, afin d'être utilisé dans d'autres sphères de l'État. Il lui faudrait davantage reposer sur des principes, des conditions de réussite et des écueils à éviter, que sur des procédures figées. Des outils et techniques pourraient y figurer, mais seulement à titre d'illustrations, et non pas en tant que passages obligés.

## Annexe 9

### Synthèse du rapport de l'Inspection générale des finances

#### Les aspects financiers de la formation continue

#### Résumé des constats et préconisations

Auteur : Danièle Lajoumard, inspecteur général des Finances

#### 1. Les objectifs et les résultats

S'ils s'inscrivaient initialement dans une logique de modernisation de l'administration, les accords-cadres ont, au fil du temps, mis l'accent sur la promotion et la protection des droits individuels des agents de l'État en matière de formation continue.

Après une phase de montée en puissance, la formation continue a atteint une butée quantitative dès 1995, en raison de la conjonction d'une augmentation du taux d'accès des agents à la formation et d'une diminution de la durée des formations.

En 2000, la formation continue a connu, à un moindre degré que la formation initiale, un rebond lié à la situation démographique de la fonction publique et à la volonté de moderniser l'administration.

Il s'agit donc, *de facto*, d'un retour à la logique originelle d'utilisation de la formation continue comme levier de la modernisation.

Le défi que doit surmonter la formation continue est celui de la personnalisation de la formation, de son insertion dans une dynamique « recrutement-promotion » où la formation professionnelle (initiale et continue) ne saurait plus être une juxtaposition de segments sans lien entre eux ni être déconnectée des logiques de carrière.

Les données physiques (nombre d'heures rapporté aux effectifs en fonction) montrent que les agents de la fonction publique d'État accèdent plus largement

- Annexe 9 -

à la formation continue que les salariés des entreprises sans que cela se traduise pour autant par un taux d'effort financier de l'État supérieur à celui des entreprises.

Ceci résulte d'une structure des coûts très différente, pour des raisons méthodologiques mais aussi en raison du plus grand recours des entreprises à des structures externes de formation.

Entre administrations elles-mêmes, l'utilisation plus ou moins importante de moyens internes ou externes de formation conduit à des différences dans le ratio « dépenses de formation continue sur masse salariale » qui ne traduisent pas la réalité de l'effort consenti par chacune.

Au demeurant, l'indicateur financier correspond pour plus des deux tiers à des éléments purement normatifs concernant la rémunération des stagiaires : il apparaît comme largement équivalent à l'indicateur physique, pondéré par le poids des catégories hiérarchiques dans le public des agents stagiaires.

## **2. La gestion budgétaire**

Pour les ministères étudiés, les moyens budgétaires ne constituent pas, actuellement, le principal élément conditionnant les possibilités de formation continue. La contrainte majeure tient à des éléments physiques et notamment à la disponibilité des agents. La réduction du temps de travail et, pour certaines administrations, la dispersion des personnels dans de petites unités de travail peuvent rendre difficiles les départs en stage. L'apparition de nouvelles formes d'enseignement comme le « *e-learning* » peut cependant, à terme, inverser la situation : elles sont de nature à desserrer la contrainte physique mais à rendre sensibles les limites budgétaires en raison du coût important de mise en place des supports techniques et pédagogiques de ce type de formation.

Pour le ministère de l'Éducation nationale, la définition incertaine du rôle et de la place de la formation continue des personnels enseignants constitue un frein plus certain que les crédits budgétaires largement dotés par rapport aux possibilités d'utilisation.

La principale caractéristique de la gestion de la formation continue est la nature essentiellement déconcentrée de sa mise en œuvre.

Le corollaire de cette déconcentration est l'existence d'outils d'information et de gestion éclatés. Leur rénovation, largement engagée, doit cependant donner au niveau central des ministères des moyens de pilotage dont il ne dispose pas

actuellement. En l'absence de référentiel commun à la fonction publique, les dispositifs rénovés continueront cependant de produire des informations hétérogènes d'un ministère à un autre.

Les moyens budgétaires sont mis à la disposition des responsables déconcentrés en grande partie sous forme de dotations globalisées laissant des marges de manœuvre importantes aux gestionnaires locaux, dans les limites qu'impose cependant le respect des priorités définies par le niveau central ou des objectifs contractualisés avec lui.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ne devrait pas modifier sensiblement la logique actuelle de gestion des crédits consacrés à la formation. Cependant, la « fongibilité asymétrique » des crédits pourrait conduire à des arbitrages défavorables à la formation au sein du titre des frais de personnel de chaque programme. C'est la formation la moins directement liée aux besoins des métiers qui pourrait alors être affectée. Par ailleurs, à l'Éducation nationale, la nouvelle logique budgétaire pourrait remettre en cause l'articulation entre le niveau central et les recteurs, qui repose actuellement sur la contractualisation des moyens et des objectifs.

### **3. Préconisations concernant les objectifs**

Dans la perspective de la signature éventuelle d'un nouvel accord-cadre interministériel, il est préconisé de ne pas reconduire la logique ancienne de fixation d'objectifs quantitatifs globaux. L'objectif ne peut plus être la recherche intrinsèque d'une progression quantitative mais doit être différencié pour correspondre au besoin d'adaptation de chaque administration, en fonction de ses spécificités et des besoins de ses personnels.

Le nouvel accord-cadre, s'il devait voir le jour, pourrait être un accord de méthode fixant des repères pour la conclusion d'accords ministériels adaptés à la situation de chaque administration, sur la base d'objectifs raisonnés intégrant tout le champ de la formation professionnelle des agents de l'État et prenant en compte l'articulation des formations avec la carrière des agents.

Une part importante de la réflexion doit porter sur la finalité des formations au regard des besoins d'adaptation des services et d'évolution de la fonction publique.

Si les accords interministériels ont dans le passé porté exclusivement sur le développement de la formation continue indépendamment de la situation de la formation initiale, le contexte démographique nouveau nécessite de mettre en

perspective la formation continue par rapport à la formation initiale. En effet, les politiques suivies peuvent se traduire par un basculement de la formation continue vers la formation initiale au gré des vagues de recrutements et/ou par le renforcement de la formation continue pour permettre des redéploiements et des promotions internes.

Des objectifs ne peuvent être assignés qu'à condition de mieux connaître les processus à l'œuvre : conséquence de la réduction du temps de travail sur la formation continue, articulation formation initiale-formation continue, prise en compte des nouveaux modes de formation.

*Si la logique ancienne devait perdurer, il conviendrait, à tout le moins, de différencier les objectifs du ministère de l'Éducation nationale de ceux des autres administrations.*

#### **4. Préconisations concernant les indicateurs utilisés par la DGAFP**

Le suivi de la formation à partir d'un ratio financier en grande partie conventionnel et ne prenant en compte que les dépenses décaissées et non les coûts complets n'apparaît pas pertinent.

Il n'est pas préconisé de surmonter ces difficultés par une recherche de coûts complets de la formation continue. Dans un contexte de gestion globalisée des crédits, les outils actuels ou en cours de développement ne le permettraient pas sans des adaptations coûteuses, disproportionnées par rapport à l'intérêt de la parfaite connaissance des coûts complets. Compte tenu de la logique de la nouvelle architecture budgétaire, il est par ailleurs peu probable que la formation des agents constitue une mission de l'État au sens défini par la loi organique relative aux lois de finances. Dès lors, il serait illusoire d'attendre de la future comptabilité analytique la production des coûts complets de fonctions transverses, comme la formation continue des agents de l'État.

C'est pourquoi il est préconisé d'abandonner l'indicateur financier et de ne conserver que l'indicateur physique.

La contrepartie de ce recentrage sur un seul indicateur serait :

- *l'amélioration de la qualité des données physiques*

- recensement des heures réellement consacrées à la formation et abandon de la convention d'un calcul en jours de formation conduisant à d'assez larges approximations ;
- définition d'un référentiel précisant le champ de la formation continue en tenant compte des nouveaux modes de formation et des évolutions dans la conception des parcours de formation ;
- ***L'enrichissement de l'information présentée par la DGAFP***
  - en faisant accompagner les résultats de l'enquête statistique de la DGAFP de commentaires de chaque ministère sur ses évolutions de fond tant en matière de formation continue que de formation initiale ;
  - en distinguant des catégories de formation au-delà des seules catégories définies statutairement, à partir des travaux d'élaboration du référentiel mentionné *supra*.

*Si pour des raisons pratiques (notamment de continuité statistique) l'indicateur financier devait être conservé, il conviendrait que les ministères utilisant des ressources internes intègrent le coût d'opportunité du temps consacré par les formateurs à des actions de formation continue. Ce coût pourrait au besoin être normatif<sup>1</sup> comme c'est le cas pour le coût des stagiaires. Cet élément, malgré son caractère conventionnel, améliorerait la pertinence des comparaisons entre ministères.*

## **5. Préconisations concernant la gestion budgétaire**

La gestion des crédits utilisés pour les actions de formation continue se fait très largement, dans un cadre de dotations globalisées déconcentrées.

Par ailleurs, la formation continue n'est pas, en tant que telle, un axe de gestion des directions et ne le sera probablement pas dans le futur. Les éléments constitutifs des dépenses de formation sont ventilés dans diverses grandes catégories de frais, notamment les frais de personnel. Ce sont donc des indicateurs plus globaux (comme l'évolution de la masse salariale) qui font l'objet d'un suivi régulier.

---

(1) Du type :  $x$  heures formateurs à un niveau de rémunération normatif pour  $y$  heures stagiaires.

- Annexe 9 -

C'est pourquoi il n'est pas préconisé de contrôle de gestion supplémentaire pour ce domaine de la formation par rapport aux dispositifs appelés par la loi organique relative aux lois de finances.

La qualité des prévisions et un suivi de la réalisation des objectifs physiques parallèlement au respect des autorisations budgétaires doivent permettre de s'assurer de l'utilisation rationnelle des crédits. Plus qu'un dispositif technique, il est préconisé d'instaurer ou d'approfondir un dialogue de gestion entre les gestionnaires déconcentrés et le niveau central sur la réalisation des objectifs, les écarts par rapport aux prévisions et par rapport à l'année précédente.

De ce point de vue, il convient de veiller au maintien du support de dialogue, de cohérence et d'amélioration de la gestion que constitue la contractualisation entre les recteurs et les directions centrales au sein du ministère de l'Éducation nationale. Si l'application de la LOLF devait, comme c'est probable, déstabiliser le dispositif actuel, il conviendrait de le refonder sur des bases nouvelles pour en garder l'esprit.

Pour les ministères où les dépenses de matériels ou les achats de formation externes sont importants, des analyses par type de formations et des comparaisons avec d'autres ministères placés dans des situations comparables pourraient être pertinentes de façon à identifier les bonnes pratiques.

La Direction générale de la fonction publique (peut-être au travers de l'Observatoire de l'emploi publique) pourrait utilement effectuer des études thématiques pour connaître le coût de formation de diverses catégories de personnels et engager ainsi une réflexion sur la pertinence des logiques à l'œuvre en matière non seulement de formation mais aussi de recrutement, de gestion de carrière, etc.

La Direction générale de la fonction publique devrait également préciser les règles de rémunération des formateurs qui sont actuellement appliquées de façon hétérogène selon les ministères et les adapter aux fonctions de tuteurs ou de moniteurs qu'entraînent les nouveaux modes de formation.

Enfin, il est préconisé de définir clairement le statut des intervenants dans les actions de formation continue au sein du ministère de l'Éducation nationale.

## Annexe 10

### Synthèse du rapport du Céreq<sup>1</sup>

#### La formation des agents de la fonction publique Exploitation de l'enquête *Formation continue 2000*

Auteur de la synthèse : Coralie Pérez (Céreq)

*Confrontée à un problème démographique aigu et à l'évolution de ses missions, la fonction publique devrait faire jouer à la formation continue un rôle de plus en plus important. Mais que sait-on des pratiques de formation dans ce secteur, notamment au regard du secteur privé ? Si les disparités sont de même nature, l'accès à la formation y est globalement moins sélectif. Le « statut » de fonctionnaire n'explique pas à lui seul cette spécificité. La fonction publique recouvre des modes de gestion de la main-d'œuvre, des profils d'agents et des métiers divers, que reflètent les modalités et les contenus de formation.*

Dans des rapports récents sur la fonction publique, la formation continue est présentée comme un des vecteurs essentiels de la modernisation de l'État et un levier de la « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » (GPEC). Ainsi, face à l'évolution des missions de la fonction publique et aux départs en retraite massifs auxquels elle aura à faire face à l'horizon 2010, le rapport Cieutat<sup>2</sup> invitait à repenser la formation initiale et continue des fonctionnaires pour « lisser et organiser autrement les recrutements » et « faire de la formation continue une obligation prise en compte dans le déroulement de la carrière ». Accompagné par des accords-cadres triennaux, le droit à la formation des fonctionnaires a progressivement doté les agents d'outils similaires à ceux des salariés du secteur privé : congé de formation, bilan professionnel, congé de restructuration... Cependant, l'usage qui est fait de ces outils est étroitement lié aux finalités des politiques de formation et aux contraintes qui pèsent sur les salariés dans chacun des secteurs.

---

(1) Le rapport a été réalisé par C. Pérez et C. Lowezanin.

(2) Commissariat général du Plan, Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, La Documentation française, 2000.

### L'enquête « Formation continue 2000 »

Les données présentées dans le rapport du Céreq sont issues d'une exploitation spécifique, faite à la demande de l'instance d'évaluation, de l'enquête *Formation continue 2000*, complémentaire à l'enquête *Emploi* réalisée par l'INSEE en mars 2000. *Formation continue 2000* a été conçue par le Céreq et l'INSEE, dans le cadre d'un partenariat avec le Commissariat général du Plan, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du Travail, la Direction de la programmation et du développement du ministère de l'Éducation nationale et le secrétariat d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle.

*Formation continue 2000* a été réalisée auprès d'un échantillon de 28 700 personnes âgées de moins de 65 ans, qui avaient achevé leur formation initiale et n'effectuaient pas leur service militaire au moment de l'enquête. Ces personnes ont été interrogées, sous forme d'entretiens en face-à-face, sur les formations suivies après leur sortie du système scolaire, avec un questionnement plus détaillé sur les quatorze mois précédant la date de l'enquête. Elle permet notamment d'analyser les « **taux d'accès à la formation continue** » des différentes catégories de salariés, c'est-à-dire **les proportions de personnes ayant suivi au moins une action de formation d'au moins trois heures – quels que soient le but (explicitement professionnel ou plus personnel) et les modalités (stages, alternance, formation en situation de travail ou autoformation) – entre janvier 1999 et février 2000.**

Dénombrer les agents de la « nébuleuse publique », pour reprendre une expression de François de Singly et Claude Thélot dans *Gens du privé, gens du public : la grande différence* (Dunod, 1988), n'est pas une tâche aisée, comme en témoigne le dernier rapport de l'Observatoire de l'emploi public. Aussi la démarche entreprise ici demeure-t-elle exploratoire et perfectible. Le nombre d'agents de la fonction publique a été estimé à partir de l'enquête *Emploi* de l'INSEE, sur la base de la catégorie juridique et l'activité des établissements employant les personnes interrogées. L'activité économique dont relevaient leur emploi et leur profession a été utilisée pour repérer la fonction publique dont relevait chaque agent. Au total, le nombre d'agents de la fonction publique a été estimé à 5 260 000 qui se répartissent comme suit : 2 873 000 dans la fonction publique d'État (y compris les enseignants de l'enseignement privé), 1 553 000 dans la fonction publique territoriale et près de 833 000 dans la fonction publique hospitalière. Entre janvier 1999 et février 2000, plus de 2 400 000 de ces agents ont suivi au total autour de 4 350 000 actions de formation de plus de trois heures.

Alors que les disparités d'accès à la formation – au détriment des moins dotés scolairement – sont pointées comme une faiblesse du système de formation initié par la loi de 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, les agents de la fonction

publique, qui représentent en France un quart des salariés, semblent mieux lotis. Cela ne signifie pas pour autant que la générosité de la politique de formation dans la fonction publique en soit la seule cause ou que les modalités et les contenus de formation soient radicalement différents entre secteur privé et secteur public.

### **Les agents de la fonction publique se forment plus que les salariés du privé**

D'après les données de l'enquête Formation continue 2000, *le taux d'accès à la formation continue des agents de la fonction publique est nettement supérieur à celui des salariés du privé : 47 % contre 32 %*. Il est particulièrement élevé dans la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique hospitalière (FPH) où il atteint 50 %, alors que dans la fonction publique territoriale (FPT) il est plus proche de celui du secteur privé (39 %). En outre, les agents formés déclarent le plus souvent n'avoir effectué qu'une seule formation dans la FPT et le secteur privé, tandis que la moitié en ont suivi plusieurs dans la FPE et la FPH.

*Non seulement les agents de la fonction publique accèdent davantage à la formation que les salariés du privé, mais ils suivent des formations en moyenne plus longues*. Si 60 % d'entre elles durent moins de vingt-quatre heures (environ trois jours) dans les deux secteurs, les formations d'une à deux semaines sont plus fréquentes dans la fonction publique. Au total, les agents de la fonction publique passent en moyenne 201 heures en formation sur quatorze mois, contre 143 heures pour les salariés du privé.

Mais ce sont surtout les durées longues de formation qui distinguent le public du privé. Ceci n'est pas surprenant compte tenu des objectifs initiaux de la formation professionnelle dans la fonction publique, rappelés en préambule de l'accord-cadre du 22 février 1996 : la promotion sociale et la préparation des concours internes. Dans le public comme dans le privé, un quart des personnes ont suivi moins de 16 heures de formation sur quatorze mois. Le temps total médian passé en formation est de 39 heures dans la fonction publique et 32 heures dans le secteur privé, soit une différence relativement faible correspondant à peu près à une journée. En revanche, *le quart des salariés du privé ont suivi plus de 64 heures de formation sur quatorze mois, alors que le quart des agents de la fonction publique en ont suivi plus de 78*. Cet écart est principalement dû à la FPH dont la plupart des agents effectuent entre 40 et 150 heures de formation sur quatorze mois et, dans une moindre mesure, à la FPE où 18 % des agents ont suivi plus de 150 heures de formation.

Ainsi, les agents de la fonction publique accèdent plus largement à la formation que leurs homologues du privé, et une part d'entre eux y passe nettement plus de temps.

### **Des disparités d'accès de même nature mais de moindre ampleur**

*La participation à la formation est systématiquement plus élevée dans la fonction publique, quel que soit le critère retenu.* Ainsi, un bachelier sur deux a suivi une formation dans la fonction publique contre deux sur cinq dans le secteur privé. Mais on y retrouve des disparités de même nature : les agents se forment d'autant plus qu'ils sont diplômés, cadres plutôt qu'ouvriers ou employés, titulaires plutôt que contractuels, et âgés de moins de 50 ans. Ces disparités sont toutefois nettement moins importantes dans le secteur public.

La structure de l'emploi par catégorie socioprofessionnelle explique sans doute en partie le plus fort accès global à la formation dans la fonction publique : les cadres et les personnels exerçant une profession intermédiaire – catégories qui se forment beaucoup, aussi bien dans le privé que dans le public – représentent environ la moitié des effectifs de la fonction publique contre le tiers de ceux du privé. Dans la FPT, où la répartition des personnels par niveau de diplôme et catégorie d'emploi est similaire à celle du privé, le comportement des agents semble d'ailleurs plus proche de celui des salariés du privé que de celui des agents des autres fonctions publiques.

La répartition par âge des agents de la fonction publique est très différente de celle des salariés du privé. Cependant l'accès à la formation selon ce critère l'est moins. À tout âge les salariés du privé accèdent certes moins à la formation mais, dans le privé comme dans le public, le taux d'accès à la formation se maintient sensiblement au même niveau jusqu'à environ 50 ans. Bien que la participation à la formation chute ensuite, les agents de la fonction publique ayant entre 50 à 54 ans sont encore 43 % à se former contre 27 % des salariés du même âge dans le secteur privé.

*La différence d'accès à la formation entre fonction publique et secteur privé s'explique ainsi pour partie par la vérification de ce qui constitue désormais un adage : « La formation va à la formation. » Cette différence semble moins liée au statut de « fonctionnaire » ou à la plus grande prodigalité du secteur public qu'à la spécificité des métiers et des fonctions qu'il recouvre.* En effet, les agents exerçant une fonction d'enseignement, de santé ou d'information représentent la moitié des effectifs dans la fonction publique et sont 50 % à accéder à la formation. Dans le secteur privé, la fonction la plus fréquente,

la production, occupe un quart des salariés qui ont un taux d'accès à la formation de 23 %.

Ces divers constats tendent à montrer que l'accès à la formation ne peut être analysé comme une simple décision rationnelle d'investissement, dont l'amortissement serait lié à l'âge du travailleur, mais invitent à en rechercher plus largement les ressorts dans les politiques de gestion de main-d'œuvre, les activités de travail, voire dans les stratégies individuelles.

Si les agents de la fonction publique accèdent davantage à la formation, se forment-ils autrement que les salariés du privé ?

### **Contenu des formations : plus de similarités que de différences...**

*En fait, les contenus et les modalités des formations semblent plus similaires que différents entre la fonction publique et le secteur privé : ce sont essentiellement des stages financés par l'employeur, visant l'adaptation à l'emploi.*

Les stages ou les cours représentent en effet 80 % des formations réalisées dans la fonction publique. Cette formule traditionnelle est également dominante dans le secteur privé, bien qu'elle y soit inférieure de dix points. Plus précisément, la part des stages semble croître avec le niveau de qualification des emplois : ils représentent 75 % des formations dans la FPT, et 80 % dans la FPE – que l'on prenne ou non en compte les formations suivies par les personnels du secteur de l'éducation. Globalement, un tiers des stages sont dédiés à des formations pédagogiques d'éducateurs et de formateurs ou à des formations médico-sociales. Les « formations en situation de travail » représentent un quart des formations suivies dans la FPT, soit autant que dans le secteur privé. Elles ont le plus souvent pour objet la bureautique ou l'informatique. Enfin, l'autoformation ne représente qu'une part modeste (4 %) des formations dans la fonction publique, comme dans le secteur privé, bien qu'elle soit particulièrement pratiquée par les personnels de l'éducation : 9 % d'entre eux déclarent avoir suivi une autoformation.

*Dans la fonction publique comme dans le privé, les personnels déclarent attendre principalement des formations qu'ils suivent une « adaptation à l'emploi ». C'est là, de loin, l'objectif le plus fréquent : il est associé à trois formations sur quatre. Il faut cependant noter que cet objectif peut recouvrir des motivations plus diverses dans la fonction publique compte tenu de la spécificité de certaines formations dans ce secteur, telles les formations avant titularisation (dites « formations initiales » par opposition à la formation*

postérieure à la titularisation dite « formation continue »). Par ailleurs, occuper un nouvel emploi constitue le principal objectif de 7 % des formations parmi lesquelles sont sans doute déclarées les préparations aux concours.

La fonction publique recouvre une grande diversité de métiers et de fonctions, ce qui se traduit par un éparpillement des spécialités de formations suivies par les agents. Comme dans le secteur privé, le principal poste concerne les formations à l'informatique ; elles représentent 15 % des formations, essentiellement dédiées à la bureautique et à l'utilisation de logiciels. Viennent ensuite les formations plus spécifiquement liées aux métiers exercés dans chacun des secteurs : les formations pédagogiques de formateurs et d'éducateurs ainsi que les formations médico-sociales qui représentent chacune un peu plus de 13 % des formations dans la fonction publique. Dans le secteur privé, ces formations liées aux métiers portent sur les techniques industrielles, le commerce et la vente. Enfin, les formations relevant des ressources humaines et de l'encadrement, encouragées par le ministère de la Fonction publique dans le cadre de la mise en œuvre de la « GPEC », représentent 12 % des formations (contre 9 % dans le privé). Les formations générales et disciplinaires, ainsi que celles portant sur l'économie, la gestion ou le droit représentent chacune 9 % des formations dans la fonction publique.

Au total, le croisement des différentes dimensions des formations – durée, spécialité, attente – et des caractéristiques des formés – âge, catégorie et statut – permet de repérer deux grands groupes de formation :

- les formations centrées sur les « cœurs de métier », ayant pour objectif l'adaptation à l'emploi d'agents titulaires ;
- les formations longues, générales et disciplinaires, visant un changement d'emploi ou l'obtention d'un diplôme, qui concernent des agents plutôt jeunes ou non titulaires et finançant en partie eux-mêmes leur formation.

### **... mais des similitudes qui masquent des rapports plus contrastés à la formation**

Dans le privé comme dans le public, l'employeur est le financeur principal des trois quarts des formations à visée professionnelle. Cependant, *seuls 21 % des agents de la fonction publique, contre 34 % de leurs homologues du privé, déclarent que les formations qu'ils suivent leur ont été imposées*. Cet écart ne semble pas lié au niveau de qualification des emplois puisqu'un quart seulement des agents de la FPT, dont les niveaux de qualification sont similaires à ceux des salariés du privé, se sont vu imposer leurs formations. De même, 40 % des

agents de la fonction publique, pour seulement 24 % des salariés du privé, déclarent que l'initiative de leurs formations leur revient entièrement. Dans ce domaine, on n'observe pas de différence significative entre les différentes fonctions publiques, le comportement des agents de la FPT étant au diapason de celui des autres agents du secteur public.

*Ainsi, l'apparente similitude des modalités de formation pourrait masquer des rapports à la formation plus contrastés selon les secteurs d'emploi. Les formations sont plus souvent déclarées comme étant imposées dans le secteur privé que dans la fonction publique où les agents, mieux informés de leurs droits, les exercent peut-être davantage.*

Forme de régulation sociale dans un processus de modernisation de l'État et support de la diffusion du savoir, la formation continue pourrait être au cœur des transformations qui affectent la fonction publique dans ses missions et sa gestion interne. Ces enjeux, posés dans les rapports officiels, mêlent étroitement les dimensions managériales et économiques de la formation. Ils laissent pourtant dans l'ombre au moins une question cruciale si la formation continue doit être mobilisée, au côté des recrutements, pour faire face au défi démographique auquel va être confrontée la fonction publique : comment rendre conciliables les objectifs de la « GPEC » avec les principes qui régissent actuellement les mobilités ? En effet, si l'acquisition de compétences par la voie de la formation continue est plus aisée dans la fonction publique que dans le secteur privé, elle a néanmoins peu de chances de s'y traduire par une mobilité verticale, le concours et l'ancienneté demeurant les deux principaux leviers de l'ascension professionnelle.

## **Annexe 11**

### **Éléments de bibliographie**

#### **1. Textes juridiques**

##### **1.1. Lois**

Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

Loi n° 83-364 du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires.

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

Loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

##### **1.2. Décrets, circulaires**

Décret n° 85-607 du 14 juin 1985 modifié relatif à la formation des fonctionnaires de l'État.

Décret n° 90-319 du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle des agents de la fonction publique hospitalière.

Décret n° 93-410 du 19 mars 1993 créant un congé de restructuration pour certains agents de l'État.

Décret n° 97-1043 du 13 novembre 1997 instituant un congé de formation-mobilité au bénéfice de certains fonctionnaires de l'État.

- Annexe 11 -

Décret n° 2001-164 du 20 février 2001 modifiant le décret n° 90-319 du 5 avril 1990, relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique.

Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Circulaire du Premier ministre en date du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

### **1.3. Accords-cadres**

Accord-cadre du 29 juin 1989 sur la formation continue dans la fonction publique d'État.

Accord-cadre du 10 juillet 1992 sur la formation continue dans la fonction publique d'État.

Accord-cadre du 22 février 1996 sur la formation continue dans la fonction publique d'État.

## **2. Rapports**

CHANUT (V.), *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'État. Bilan des pratiques et perspectives*, rapport au ministre de la Fonction publique, Paris, La Documentation française, 1998.

COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DU SERVICE PUBLIC *Les gestionnaires de personnel dans l'administration*, octobre 1999.

COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DU SERVICE PUBLIC, *Le dossier du fonctionnaire*, avril 2001.

COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DU SERVICE PUBLIC, *La Notation et l'Évaluation du fonctionnaire*, juillet 2001.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Gérer l'emploi public*, rapport du groupe présidé par J. Rigaudiat, Paris, La Documentation française, 1994.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, Paris, La Documentation française, 2000.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*, rapport du groupe thématique présidé par Serge Vallemont, Paris, Commissariat général du Plan, 2000.

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE, *Formation tout au long de la vie*, Paris, La Documentation française, 2000.

FOURNIER (J.), *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, rapport au ministre de la Fonction publique, 2002.

HAUT COMITÉ ÉDUCATION-ÉCONOMIE, 2001, *d'autres temps, d'autres enjeux : de nouveaux parcours en formation initiale et continue*. rapport présenté au ministre de l'Éducation nationale, Paris, La Documentation française, 2000.

LINDEPERG (G.), *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1999.

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'État dans tous ses projets, un bilan des projets de service dans l'administration*, rapport du groupe présidé par H. Serieyx, Paris, La Documentation française, 1994.

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES, *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle*, Paris, La Documentation française, 1996.

OCDE, *Évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques*, PUMA/HRM(99)3, 1999.

PENEAUD (J.), *La formation permanente dans la fonction publique*, rapport au Premier ministre, 1995.

ROUBAN (L.), *Point de vue sur la formation professionnelle*, DGAFP et Commissariat général du Plan, 1993.

SECRETARIAT D'ÉTAT AUX DROITS DES FEMMES ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux*, Livre blanc, mars 1999.

VALLEMONT (S.), *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, Paris, La Documentation française, 1999.

### **3. Ouvrages**

BATAL (C.), *La Gestion des ressources humaines dans le secteur public, tome 1 : L'analyse des métiers, des emplois et des compétences*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1997.

BATAL (C.), *La gestion des ressources humaines dans le secteur public, tome 2 : évaluer ses ressources, anticiper ses besoins, construire des politiques de GRH*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1998.

BESNARD (P.) et LIÉTARD (B.), *La formation continue*, PUF, 2001.

CAUDEN (J.) et CAUDEN-CRIQUET (I.), *La formation dans les trois fonctions publiques*, Paris, Berger-Levrault, 2002.

CARRÉ (P.) et CASPAR (P.) (dir.), *Traité des sciences et des techniques de la formation*, Paris, Dunod, 1999.

CEREQ, *Décentralisation de la formation : marchés du travail, institutions, acteurs*, Marseille, Centre d'études et de recherches sur les qualifications, 1994.

CHANUT, (V.), *L'État employeur et l'État didactique, politique de gestion et formation au management public des cadres supérieurs du ministère de l'Équipement*, thèse de doctorat, université Paris-I, décembre 2001.

DUBAR (C.), *La formation professionnelle continue*, Paris, La Découverte, 1996.

IGNASSE (G.) (dir.), *Fonction publique et formation continue en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1997.

JOUVENEL (G.) et MASINGUE (B.), *Les Évaluations d'une action de formation dans les services publics – Enjeux, méthodes et outils*, Les Éditions d'Organisation, Paris, 1994.

LE BOTERF (G.), *Construire les compétences individuelles et collectives*, Éditions d'Organisation, Paris, 2001.

MATTEI (M.-A.), *Les accords formation dans la fonction publique de l'État*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1992.

VALLEMONT Serge, *La gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences*, Berger-Levrault, 1998.

#### **4. Articles et périodiques**

*Administration*, « La formation professionnelle », n° 157, 1992, pp. 18-129.

*Actualité de la formation permanente*, « L'évaluation de la formation », 1995, n° 138, pp. 41-92.

BARTHELEMY (P.) *et al.*, « Activité féminine et formation continue », *Sciences de la société*, n° 28, 1993, pp. 117-130.

BUECHTEMANN (C.F.) *et al.*, « Enseignement général, formation professionnelle et économie », *Formation emploi*, 1995, vol. 50, pp. 5-17.

*Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, « La formation continue », Dossier n° 117, octobre 1993.

CHEVALIER (A.), « Formation professionnelle continue : une articulation des différents niveaux », *Revue de l'IREES*, n° 22, 1996, pp. 165-195.

DELAME (E.) *et al.*, « Entreprises et formation continue », *Économie et prévision*, n° 127, 1997 pp. 63-82.

DUPOUEY (P.), *L'approche qualité en éducation et formation continue*, Paris, Les Éditions d'Organisation, 1991.

*Éducation permanente*, « Fonction publique : moderniser sans détruire », n° 130, mai 1997.

FEUTRIE (M.), VERDIER (E.), « Entreprises et formations qualifiantes : une construction sociale inachevée », *Sociologie du travail*, vol. 35, n° 4, 1993, pp. 469-492.

*Formation emploi*, « La formation professionnelle continue, 1971-1991 », n° 34, 1991, p. 5-130.

- Annexe 11 -

GIRAUD (C.), « Dans l'administration, former dispense de transformer », *Projet*, n° 218, juillet-août 1989, pp. 67-77.

GOUX (D.), MAURIN (E.), « Les entreprises, les salariés et la formation continue », *Économie et Statistiques*, n° 306, 1997, pp. 41-55.

LENOIR (H.), « Fonction publique et formation – Approche comparative », *Actualité de la formation permanente*, n° 140, janvier-février 1996.

LEPLATRE (F.), « Agents de l'État en formation », *Actualité de la formation permanente* n° 117, 1993, pp. 33-95.

MONOD (A.), « 1971-1991. Vingt ans de formation professionnelle : approche système », *Actualité de la formation permanente*, n° 115, 1991, pp. 10-26.

PEREZ (C.), « La formation continue des agents de la fonction publique », *BREF*, n° 184, publication du Céreq, mars 2002.

PODEVIN (G.), « La formation professionnelle continue : une condition de la promotion ? », *Sciences de la société*, n° 28, 1993, pp. 101-115.

*Problèmes politiques et sociaux*, « La formation professionnelle continue : bilan et perspective », n° 819, 1999, pp. 3-79.

*Revue internationale des sciences administratives*, « Éducation et formation pour le secteur public durant une période d'évolution des administrations », vol. 64, n° 3, 1998, pp. 429-485.

*Sociétés contemporaines*, « Les chantiers de la formation permanente (1945-1970) », n° 3-5, 1999, pp. 5-115.

VENEAU (P.), « Les certificats de qualification professionnelle concurrencent-ils les diplômes ? » *Formation emploi*, n° 65, 1999, pp. 5-21.

VERDIER (E.), « L'efficacité de la formation continue dans les PME », *Sociologie du travail*, vol. 32, n° 3, 1990, pp. 295-320.

## Annexe 12

### Liste des sigles utilisés

ANFH	:	Association nationale pour la formation hospitalière
ARH	:	Agence régionale de l'hospitalisation
ARTT	:	Aménagement et réduction du temps de travail
CAFA	:	Centre académique de formation à l'administration
CEDIP	:	Centre d'évaluation, de documentation et d'innovation pédagogique (ministère de l'Équipement)
CHU	:	Centre hospitalier universitaire
CIFP	:	Centre interrégional de formation professionnelle (ministère de l'Équipement)
CNCP	:	Commission nationale de certification professionnelle
CNE	:	Conseil national de l'évaluation
CNED	:	Centre national d'enseignement à distance
CSFPE	:	Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
CTP	:	Comité technique paritaire
DDASS	:	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	:	Direction départementale de l'Équipement
DESCO	:	Direction de l'enseignement scolaire (ministère de l'Éducation nationale)

- Annexe 12 -

DGA	:	Direction générale de l'administration (ministère de l'Intérieur)
DGAFP	:	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCCRF	:	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCP	:	Direction générale de la comptabilité publique
DGPN	:	Direction générale de la police nationale
DHOS	:	Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (ministère de la Santé)
DIF	:	Délégué interdépartemental à la formation
DPATE	:	Direction du personnel administratif, technique et d'encadrement (ministère de l'Éducation nationale)
DPE	:	Direction du personnel enseignant (ministère de l'Éducation nationale)
DPSM	:	Direction du personnel, des services et de la modernisation (ministère de l'Équipement)
DRAF	:	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRASS	:	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRRF	:	Délégation régionale du recrutement et de la formation (Direction générale de la police nationale)
ENAP	:	École nationale de l'administration pénitentiaire
ENSP	:	École nationale de santé publique
EPA	:	Établissement public administratif
ERIF	:	Équipe régionale d'intérim pour la formation

FIF	:	Fiche individuelle de formation
FOAD	:	Formation ouverte à distance
GAIA	:	Gestion académique informatisée des actions (de formation)
GPEEC	:	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GRETA	:	Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement qui organise des actions de formation continue pour adultes
GRH	:	Gestion des ressources humaines
IGF	:	Inspection générale des finances
IGPDE	:	Institut de gestion publique et de développement économique
INTEFP	:	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (ministère du Travail)
IRA	:	Institut régional d'administration
IUFM	:	Institut universitaire de formation des maîtres
LOLF	:	Loi organique relative aux lois de finances
MAFPEN	:	Mission académique à la formation des personnels de l'Éducation nationale
MINEFI	:	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
OPCA	:	Organisme paritaire collecteur agréé
SDRF	:	Sous-direction du recrutement et de la formation (ministère de l'Intérieur – DGA)
SIRH	:	Système d'information des ressources humaines

- Annexe 12 -

VAE : Validation des acquis de l'expérience

VAP : Validation des acquis professionnels

**Q**u'il s'agisse de la modernisation de l'État, de l'évolution des métiers, de la mobilité professionnelle ou de la promotion sociale, la formation continue est un élément fondamental de la gestion des ressources humaines qui doit permettre la réalisation des missions confiées à la fonction publique.

Ce rapport d'évaluation présente la synthèse des travaux menés au sein d'une instance composée d'une vingtaine de membres de profils différents et présidée par Jean-François Cuby, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche.

L'instance d'évaluation a pu constater que dans la fonction publique d'État comme dans la fonction publique hospitalière, le système de formation continue est à présent bien structuré, rendant possible un taux d'accès aux formations plus élevé que dans le secteur privé. Si les agents se montrent globalement satisfaits des formations reçues, il paraît important aujourd'hui que la formation continue franchisse une nouvelle étape, plus qualitative. En particulier, l'articulation de la formation continue avec le déroulement de carrière devient incontournable. Mais cette nouvelle étape ne pourra être franchie complètement que si les différents éléments de la gestion des ressources humaines (recrutement, formation, promotion...) sont mis en cohérence et si la capacité de management devient un élément clef de l'évaluation de l'encadrement.

C'est pour répondre à cette ambition que le rapport, après avoir présenté un diagnostic fondé sur un grand nombre d'auditions et sur des enquêtes réalisées à la demande de l'instance, propose des perspectives concrètes d'évolution pour la conception et la gestion de la formation continue dans la fonction publique.

**Ouvrage édité par  
le Commissariat général du Plan  
Paris 2003**