



La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale

Bilan et perspectives

Séance plénière du 1^{er} mars 2017

Rapporteur : Monsieur Didier PIROT

La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Bilan et perspectives

Sommaire

INTRODUCTION.....	4
I – Du bilan de la réforme législative de février 2007... ..	7
1 – Considérations générales sur la formation professionnelle	8
2 – Le rôle central du plan de formation	11
3 – Les formations obligatoires.....	14
3.1 La formation d'intégration	14
3.2 La formation de professionnalisation	16
4 – Les formations non obligatoires.....	17
5 – Les nouveautés de la loi de 2007 : le droit individuel à la formation (DIF) et le livret individuel de formation (LIF).....	19
6 – La VAE, le congé de formation professionnelle (CFP) et le bilan de compétences.....	21
II - ... aux perspectives à définir pour l'avenir de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale.....	25
1 – La nécessaire réaffirmation d'un plan de formation obligatoire et d'une large information à destination des agents	26
2 – Vers une révision de la durée de la formation d'intégration et de professionnalisation	28
3 – Un renforcement de la formation tout au long de la carrière (formation continue)	31
4 – Le DIF et le LIF : des outils à réformer en profondeur	33
5 – La VAE, le CFP et le bilan de compétences : des outils à l'initiative de l'agent	35
7 – La mise à disposition de tous les agents d'un "Guide de la formation"	37
RAPPEL DE QUELQUES PRINCIPES EN FORME DE CONCLUSION	38
ANNEXES	40

INTRODUCTION

Le 7 juillet 2004, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale votait à l'unanimité un rapport intitulé « Enjeux et défis de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale ». Ce document, largement salué et diffusé à l'époque, visait à proposer une évolution, voire une révolution, quant aux modalités d'accomplissement de la formation professionnelle des agents œuvrant dans les collectivités locales. Il faisait ainsi écho à l'accord interprofessionnel, signé dans le secteur privé quelques mois plus tôt.

A la suite de la publication de ce document, le législateur s'est emparé de la question avec la loi du 19 février 2007, dont le chapitre 1^{er} est intégralement consacré aux questions de formation professionnelle dans la fonction publique territoriale. Ses articles ont repris un certain nombre des propositions formulées dans le rapport de 2004. L'avis du CSFPT sur ce projet de loi a été positif par 24 voix pour (CFDT, UNSA, CGC, élus), 12 voix contre (CGT, FO, CFTC) et 2 abstentions (élus).

En modifiant l'article 1er de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984, relative à la formation des agents de la FPT, le législateur a entendu souligner l'importance accordée à ce domaine et à son évolution et la nécessité de tenir compte des spécificités de la FPT, en particulier la part largement supérieure d'agents de catégorie C dans ce versant de la fonction publique par rapport aux versant État et hospitalier (plus des 75% des agents territoriaux sont de catégorie C)

La loi de 2007 affirme le principe de « la formation professionnelle tout au long de la vie » pour les agents publics. Le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale en donne une définition : « La formation professionnelle tout au long de la vie des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée a pour objet de leur permettre d'exercer avec la meilleure efficacité les fonctions qui leur sont confiées en vue de la satisfaction des besoins des usagers et du plein accomplissement des missions du service. Elle doit favoriser le développement de leurs compétences, faciliter leur accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants, permettre leur adaptation au changement des techniques et à l'évolution de l'emploi territorial et contribuer à leur intégration et à leur promotion sociale. Elle doit également favoriser leur mobilité ainsi que la réalisation de leurs aspirations personnelles et créer les conditions d'une égalité effective, en particulier entre les hommes et les femmes, pour l'accès aux différents grades et emplois. »

Elle regroupe les cinq types de formations mentionnés à l'article 1er de la loi du 12 juillet 1984 :

« La formation d'intégration et de professionnalisation » pour les trois catégories d'agents et qui se substitue à la formation initiale jusqu'alors réservée aux agents de catégorie A et B.

« La formation de perfectionnement »

« La formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique »

« La formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent »

« Les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française ».

L'article 1er précise en outre que tout agent se voit remettre un livret individuel de formation. L'article 2-1 complète ce dispositif par le droit individuel à la formation (DIF), d'une durée de vingt heures par an, jusqu'à 120h. Le même article précise que les formations éligibles au DIF doivent être inscrites au plan de formation de la collectivité.

Près d'une décennie après la mise en œuvre de cette loi, il apparaît nécessaire de dresser un bilan de la mise en œuvre de ses dispositions, relayées depuis par des décrets d'application.

Enfin, la loi du 5 mars 2014 visant à réformer la formation professionnelle dans le secteur privé s'est appuyée sur un bilan dressé dans ce secteur afin de déterminer ce qui, des outils et modalités de fonctionnement de la formation professionnelle dans le privé, fonctionnait et ce qui devait être amélioré ou repensé. La rédaction de cette loi s'est appuyée sur l'accord national interprofessionnel (ANI) de décembre 2013, relatif à la formation professionnelle, accord que certaines organisations syndicales n'ont pas signé.

Dans ce contexte, il est apparu indispensable de revisiter la loi sur la formation tout au long de la vie de 2007, d'en dresser un bilan et de formuler des propositions d'évolution au regard des besoins actuels des agents et des collectivités, ainsi que des évolutions susceptibles d'être apportées par la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle, notamment le conseil en évolution professionnelle ou le compte personnel de formation.

Ce sont ainsi tous les outils et dispositifs posés par la loi de février 2007 qui seront passés au crible dans ce document, afin de déterminer s'ils ont rempli leur office ou si, au contraire, il convient de les améliorer afin qu'ils soient pleinement efficaces.

Les membres du bureau du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ont confié à la formation spécialisée n°2, présidée par Didier PIROT, le soin d'effectuer un travail de fond le plus exhaustif possible quant à la réalité de la formation professionnelle dans les collectivités locales et leurs établissements publics. Il s'agit de formuler des propositions d'amélioration des outils et des dispositifs, permettant de renforcer ce domaine et par là même les compétences et la technicité des agents, pour un service public local toujours plus à même de répondre aux évolutions du monde actuel. Il s'agit également de permettre aux agents d'exercer dans les meilleures conditions d'efficacité les fonctions qui leur sont confiées, de contribuer à leur développement professionnel et personnel, à leur mobilité et de créer les conditions d'une égalité réelle d'accès à la formation.

Pour parvenir à cette fin, les membres de la formation spécialisée n°2 se sont appuyés sur une méthodologie déjà éprouvée lors d'études précédentes. C'est ainsi qu'un questionnaire a été conçu et adressé à un panel de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux, par lequel l'aspect qualitatif de l'appréhension de la formation professionnelle était mis en avant, sans négliger toutefois le côté quantitatif. 6 collectivités territoriales et établissements publics locaux ont été auditionnés par le Conseil supérieur.

A la suite du dépouillement de ces questionnaires, un certain nombre de collectivités locales a été auditionné par les membres de la formation spécialisée n°2, afin que des éléments complémentaires viennent éclairer la problématique de la formation professionnelle et que l'expérience des praticiens de ce domaine soit pleinement prise en compte.

En outre, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a également pu s'adosser sur des travaux statistiques et le bilan qualitatif d'octobre 2016 effectués par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), ainsi que sur la technicité de Centre Inffo, organisme chargé d'une mission de service public d'information sur la formation et sur le rapport de l'IGA intitulé « la formation des agents territoriaux : Bilan, analyse et perspectives d'avenir », remis en juillet 2014.

Toutes ces contributions ont été précieuses à l'élaboration du présent document et les membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale tiennent à remercier les intervenants et interlocuteurs pour leurs apports techniques et professionnels.

I – Du bilan de la réforme législative de février 2007...

Par son rapport de juillet 2004, voté à l'unanimité de ses membres et salué partout comme étant novateur, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a listé un ensemble de propositions visant à moderniser la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale, la personnaliser en l'adaptant au parcours de chacun et à la doter d'un ensemble de dispositifs et d'outils, pour la plupart issus de l'accord interprofessionnel intervenu dans le secteur privé en 2003.

Les mesures novatrices de ce rapport ont, pour un grand nombre d'entre elles, été reprises dans les dispositions du chapitre 1er de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

A l'instar de la démarche ayant conduit au rapport de 2004, il convient d'examiner la question de l'accès pour des agents publics à des droits universels créés par la loi de 2014.

Le bilan a été effectué directement par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, et plus particulièrement par sa formation spécialisée n°2, par le truchement d'un questionnaire - établi à l'automne 2015 - qui a été adressé à un panel de 101 collectivités territoriales et établissements publics, ainsi que sur les autres sources précédemment visées dans l'introduction.

Ce questionnaire, dont une copie est insérée dans les annexes du présent document, visait tout à la fois à dresser un bilan quantitatif de la mise en œuvre des dispositions législatives, notamment cocontractant les nouveaux outils de la formation professionnelle (D.I.F., L.I.F.,...), mais aussi et peut-être surtout d'obtenir une photographie qualitative des modalités de cette mise en œuvre. Concernant l'aspect quantitatif, le C.N.F.P.T. a bien évidemment été associé à ces travaux, compte tenu de son rôle primordial dans le domaine concerné. A ce titre, le résultat de son enquête quantitative est également joint en annexe du présent document.

Les éléments contenus dans les questionnaires retournés par les collectivités locales, mais également le témoignage de plusieurs d'entre elles lors d'auditions qui se sont déroulées au sein même du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ont été analysés afin d'en tirer des enseignements souvent riches et variés, sur la mise en œuvre des dispositions relatives à la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale, dix ans après leur inscription législative.

Il s'agit par conséquent ci-après d'un constat aussi objectif que possible, effectué via les des éléments qui ont été retournés au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, par les collectivités au travers des questionnaires et des auditions, ainsi que des éléments contenus dans les documents statistique et qualitatif adressé par le CNFPT (cf. annexes).

Le bilan de l'activité 2015 de formation du CNFPT nous apprend que l'activité de formation est composée de 76% de formation de professionnalisation et de perfectionnement, 8% pour les formations d'intégration, 12% pour les préparations aux concours aux examens et 1% pour la formation continue obligatoire enfin 3% pour la formation initiale.

1 – Considérations générales sur la formation professionnelle

Plusieurs éléments d'ordre général sur la formation professionnelle - sans entrer, dans un premier temps, dans les considérations de tel ou tel dispositif ou outil - ont pu être extraits des retours de ces questionnaires dont le taux de réponse - proche de 54 % - s'est avéré très satisfaisant, d'autant que les collectivités ayant répondu sont de strates et de nature aussi diverses que complémentaires (cf. annexes).

Les répondants s'accordent majoritairement sur la grande avancée de la loi qui est l'accès à tous les agents, quelle que soit leur catégorie à la formation d'intégration. En revanche, leur point de vue général est plus mitigé, bien résumé par ce commentaire : « la formation professionnelle dans les collectivités n'est pas appliquée conformément à la loi de 2007. Seuls les éléments obligatoires (FI) sont mis en œuvre. Les dispositifs comme le DIF, le bilan de compétences ou le congé de formation sont mal connus ». Ils ont par ailleurs soulevé la difficulté du reclassement et de la reconversion professionnelle et la formation qui doit y être consacrée.

a. Les disparités de situations

Les modalités de mise en œuvre des dispositifs de formation professionnelle - et par voie de conséquence les difficultés y afférent - varient d'une structure à une autre, d'un environnement à un autre.

Par-delà les éléments mêmes que constituent les outils de la formation professionnelle, des disparités dans les conditions d'accès à la formation sont constatées suivant la taille des collectivités, mais également leur situation géographique.

Ainsi, si le droit à la formation est un droit reconnu pour tout agent public, il n'est pas exercé de la même manière selon que l'agent travaille dans une petite commune ou dans une entité d'une démographie plus importante. De même, cet exercice diffère aussi selon que la collectivité qui emploie l'agent se situe en milieu urbain ou périurbain et en zone rurale.

b. Les contraintes budgétaires soulevées par les collectivités locales

Le budget formation, comme d'ailleurs tout poste budgétaire des collectivités locales, est à l'heure actuelle un budget contraint. Cependant, la formation résiste assez bien au contexte de restrictions budgétaires, d'abord parce que les collectivités locales sont tenues de reverser un pourcentage, par agent, au C.N.F.P.T. Ce taux, précédemment fixé par la loi à 1%, qui avait momentanément chuté de 10 % sous le gouvernement précédent, avant d'être restauré à 1%, vient d'être de nouveau abaissé, cette fois à 0,9 %. Il convient de souligner que certaines collectivités contribuent sur leur budget propre à l'investissement de formation, en sus de la cotisation versée au CNFPT.

Selon le rapport sur l'état de la fonction publique produit par la DGAFP en 2015, l'accès à la formation pour les agents territoriaux est inférieur (68%) comparativement avec la FPE (72%) et la FPH (79%).

La cotisation obligatoire versée au CNFPT par les collectivités territoriales et leurs établissements publics est assise sur la masse des rémunérations versées aux agents relevant de

la collectivité ou de l'établissement telles qu'elles apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale, au titre de l'assurance maladie. Ainsi, les rémunérations servant d'assiette à la cotisation du CNFPT sont les mêmes que celles qui entrent dans l'assiette de recouvrement des cotisations à l'assurance maladie.

L'agent cotise donc pour le financement de sa propre formation, au même titre que l'employeur : salaire différé, mais aussi salaire mutualisé, c'est-à-dire collectivement regroupé pour l'intérêt collectif des agents. Cette mutualisation permet de tenir compte des besoins différents qui s'expriment selon les individus et les périodes de la vie active. Les besoins de formation ne sont pas les mêmes selon qu'on soit doté ou non d'une forte formation de base, que l'on commence un emploi ou qu'on soit déjà expérimenté, qu'on soit jeune avec des perspectives de mobilité ou proche d'une retraite qu'il faut activement préparer. Comme pour la sécurité sociale, c'est la socialisation qui permet le mieux d'anticiper les besoins de formation.

Cette baisse n'est évidemment pas sans conséquences, à la fois sur la qualité et la quantité de formation des agents, mais aussi sur le budget des collectivités car, il faut le souligner, aucune des collectivités interrogées ne s'en tient au seul pourcentage versé au C.N.F.P.T.

Ainsi, l'ensemble des collectivités auditionnées, quelle que soit leur taille, ne se contentent pas du 1% - en vigueur sur l'époque où porte ce questionnaire – versé au C.N.F.P.T.

La marge supplémentaire varie, non seulement en fonction de la taille des collectivités, mais également de l'impulsion que les élus souhaitent donner à la formation. Le pourcentage supplémentaire n'est en rien uniforme sur l'ensemble des réponses reçues, mais peut parfois s'élever très haut. Ainsi, il a été relevé des taux de 0,5 %, 0,6 %, et même 1 %, voire plus de 2 %, en sus de la contribution versée au CNFPT.

Ce taux est, le plus souvent, en stagnation, voire en baisse, au motif des contraintes budgétaires soulignées par les collectivités elles-mêmes.

Certaines collectivités n'ont pas hésité à indiquer ces éléments chiffrés, jouant ainsi la carte de la transparence dans le cadre de l'enquête menée par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Enfin, d'après les collectivités, il semble que, globalement, tout soit mis en œuvre pour que la formation des agents ne devienne pas le parent pauvre dans le cadre du budget. D'ailleurs, les chiffres reçus au travers de cette étude semblent conforter l'hypothèse selon laquelle les collectivités continuent d'agir dans ce domaine, malgré les contraintes budgétaires.

c. Le vieillissement des personnes et l'allongement des carrières (reconversion, reclassement)

La pyramide des âges des agents de la fonction publique territoriale n'est pas sans effet sur les carrières et, par voie de conséquence, sur la formation professionnelle qui les accompagne.

L'allongement des carrières a, lui aussi, des effets sur la formation des agents puisque, bien souvent, les agents n'exercent pas le même métier du début à la fin de leur carrière. C'est

notamment le cas des métiers pour lesquels une pénibilité est reconnue et qui, pour cause d'usure physique ou morale de l'agent, amènent celui-ci à se reconvertir et à exercer ce qu'il est convenu d'appeler une deuxième carrière. Ceci doit s'accompagner d'une formation inhérente au nouveau métier à apprendre, à ses règles et à ses modalités d'exercice.

De même, l'évolution de la législation, mais également celle des outils mis à la disposition des agents - notamment en matière informatique - entraîne, là aussi, un besoin de formation, afin que les agents puissent s'adapter en permanence à ces évolutions et répondre au défi d'un service public local qui soit toujours de qualité et en phase avec le monde qui l'entoure. Si le monde évolue, les agents évoluent nécessairement avec lui et cela passe obligatoirement par la formation professionnelle.

De même, on constate une approche différenciée des effets de la formation en fonction des catégories hiérarchiques. A ce titre, la généralisation de la formation d'intégration pour l'ensemble des trois catégories d'agents, a permis d'intégrer pleinement les agents de la catégorie C dans les dispositifs de formation, ce qui n'était pas le cas avant la loi de février 2007, mais nous y reviendrons dans la troisième partie de ce chapitre.

d. Les modalités d'accomplissement de la formation professionnelle

Ces dernières années, s'est développée dans les collectivités ce qu'il est convenu d'appeler l'"e-formation", qui permet aux agents de se former à distance (cf. annexes).

Cette pratique est d'ailleurs soulignée par celles qui sont les plus éloignées des centres de formation traditionnels ou de taille modeste, dans lesquelles une absence du personnel, peut s'avérer handicapante pour la bonne marche des missions de la collectivité. Toutefois, l'e-formation diminue les temps de déplacements mais pas celui de la formation.

Cette particularité rejoint les considérations développées au tout premier paragraphe. Le développement des nouvelles technologies a permis cette mise en place qui ne doit cependant pas remettre en cause l'aspect humain et relationnel, ainsi que le soulignent les collectivités elles-mêmes. C'est d'ailleurs un point qui sera soulevé dans le second chapitre du présent document.

Il n'en demeure pas moins que le développement de la formation à distance est une réalité des territoires.

De même, les collectivités déplorent la catégorisation des actions qu'elles jugent trop complexe et peu lisible par la plupart des agents, pour qui l'essentiel est de pouvoir partir en formation et non de savoir dans quel « compte » formation cela entre. Certaines collectivités suggèrent d'ailleurs de simplifier l'arborescence des formations de professionnalisation.

En outre, la formation de formateurs, mise en place par les délégations régionales du CNFPT, est également une donnée qui a explosé ces dernières années. La raison en est simple : la formation obligatoire s'adressant désormais à toutes les catégories, il convenait de mettre en place des dispositifs permettant à chaque agent de pouvoir suivre ces formations qui, pour rappel, conditionne la titularisation des agents stagiaires.

e. Le rôle du CNFPT

Le C.N.F.P.T. demeure un partenaire privilégié des collectivités locales en termes d'actions de formation et le rôle de l'établissement continue d'être reconnu. Il est souvent décrit comme connaissant bien le domaine des collectivités, leurs compétences et leurs secteurs d'intervention et dont les formations répondent pleinement à la fois aux attentes des agents, mais également à celles des collectivités. Toutefois, des investigations supplémentaires paraissent nécessaires pour savoir si les formations proposées correspondent réellement aux attentes des agents.

De fait l'analyse des questionnaires, montre que son offre de formation (le catalogue) est mise à disposition des agents, soit de façon directe (par accès sur l'Intranet de la collectivité ou sur l'Internet de l'établissement), soit par l'intermédiaire du service formation.

Il n'est, bien évidemment, pas le seul prestataire des actions de formation locales. Les collectivités font appel, dans le cadre de marchés publics, à des prestataires privés, souvent chargés de dispenser des actions de formation dans des domaines très précis – hygiène, sécurité, secours... - notamment auprès des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Il s'agit soit d'entreprises privées, soit de structures associatives. Le C.N.F.P.T. n'en demeure pas moins le premier organisme auquel les collectivités font appel, également du fait de la cotisation obligatoire versée à cet établissement, en vertu de la loi.

2 – Le rôle central du plan de formation

On a pu constater que le plan de formation, pourtant obligatoire, n'est pas toujours élaboré dans l'ensemble des collectivités territoriales, puisque moins d'une collectivité sur deux établit ce document.

Les retours de ce questionnaire viennent quelque peu nuancer ce constat, puisque la grande majorité des collectivités ayant répondu à la sollicitation de l'institution ont arrêté un plan de formation, sur une durée variable. En effet, sur l'ensemble des 54 réponses reçues, seules quatre entités – une commune, deux centres de gestion et une communauté de communes – déclarent ne pas avoir élaboré de plan de formation.

Même si les collectivités qui répondent sont en général sensibilisées au sujet, cet écart entre le chiffre généralement annoncé et cet échantillon demanderait à être vérifié. Qui compte ? Comment en cas de plan de formation pluriannuel ? Comment sont comptées les collectivités dans les plans mutualisés ?

Il serait aussi nécessaire de distinguer les grandes collectivités avec des services ressources humaines et formation et les collectivités affiliées aux CDG, les intercommunalités...

La durée du plan de formation n'est pas uniforme, mais l'on peut noter deux constantes : soit le plan de formation est annuel, soit il est élaboré pour trois ans. De façon plus marginale, l'on trouve des plans de formation sur deux ans.

Parmi l'ensemble des acteurs visés dans le questionnaire (cf. annexe), le plan de formation n'est pas toujours transmis à chacun d'entre eux. Il faut cependant noter que, dans bien des cas, ce document est transmis aux représentants des organisations syndicales, en plus du comité technique. Cependant, dans la très grande majorité des cas, il n'est pas présenté devant

l'autorité délibérante de la collectivité. Il arrive qu'il soit cependant présenté, dans certaines communes, devant le bureau municipal (maire, adjoints et conseillers municipaux délégués concernés).

Parmi les réponses reçues, le plan de formation est, le plus souvent, transmis au C.N.F.P.T. qui demeure, dans l'ensemble des réponses reçues un partenaire privilégié de la formation des agents.

Enfin, toutes les collectivités ne sont pas pourvues d'un service de formation. Cette création est fonction de la taille de la collectivité et, lorsque ce service n'existe pas, l'activité formation est gérée par le service des ressources humaines.

a. Une obligation pas toujours remplie

Le plan de formation est (cf. rappel des définitions), un document que les collectivités doivent obligatoirement établir et qui reflète leur politique en matière de formation professionnel des agents qu'elles emploient.

La durée de celui-ci n'est pas arrêtée sur un plan légal, mais en général il peut varier de un à trois ans.

Il s'agit donc d'un document majeur en terme de formation professionnelle, puisqu'il constitue la référence à laquelle les acteurs de la collectivité vont pouvoir avoir recours et qui permettra d'anticiper les besoins de formation et d'avoir une vision à moyen terme des besoins des agents, ainsi que de ceux de la collectivité, en formation professionnelle;

Il est donc essentiel que les collectivités établissent ce document, d'abord parce qu'il constitue une obligation maintes fois rappelée dans les textes, ensuite parce qu'il constitue le « carnet de route » de la collectivité en termes de formation professionnelle.

Le CNFPT joue un rôle important en matière de plans de formation : il organise des formations sur le sujet, anime des démarches d'élaboration de plans de formation mutualisés...La loi prévoit aussi que le CNFPT élabore son programme de formation à partir des plans de formation des collectivités :

« .../...le conseil d'orientation élabore, chaque année, un projet de programme de formation à partir des plans de formation. Il peut faire toutes propositions au conseil d'administration en matière de formation.

Le conseil d'orientation placé auprès du délégué interdépartemental ou régional établit, au vu des plans de formation, un rapport relatif aux besoins de formation des collectivités et établissements » (articles 13 et 16 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale).

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale avait déjà, dans son rapport de 2004, rappelé l'importance de ce document et de nouvelles suggestions à ce sujet figurent dans la seconde partie du présent document.

b. Prédominance du dialogue social dans son élaboration

Ainsi qu'il ressort des résultats de l'enquête menée par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, la consultation des différents acteurs de la collectivité, intéressés à l'élaboration du plan de formation, est très disparate d'une collectivité à une autre.

Dans certaines collectivités, l'ensemble des acteurs est consulté à plusieurs moments de la vie de la collectivité. Ainsi, les représentants du personnel, le comité technique, mais également les agents au sein des services lors de l'entretien professionnel annuel sont consultés en vue de l'élaboration du plan de formation.

En revanche, dans d'autres structures, la consultation est réduite à son strict minimum et ce qui est souvent constaté c'est que, hormis le comité technique, les autres acteurs ne sont pas intéressés. De même, il n'existe pas de présentation officielle en séance de l'assemblée délibérante de ce document, qui constitue pourtant un élément majeur de la vie de la collectivité en termes de formation professionnelle de ses agents.

c. Pas de retour systématique auprès du CNFPT

Il a également été soulevé que les plans de formation, lorsqu'ils sont établis par les collectivités, ne sont pas systématiquement transmis au CNFPT, qui doit demeurer pourtant - et ce sont les collectivités elles-mêmes qui le soulignent - un partenaire privilégié de la formation professionnelle des agents territoriaux.

Il semble s'agir là d'un certain paradoxe ou, à tout le moins, d'un manque de réflexe de transmission de ce document majeur.

Alors que les éléments constituant les bilans sociaux sur l'état des collectivités sont systématiquement transmis, ces dernières ne semblent pas avoir adopté le même geste automatique concernant la transmission au CNFPT du plan de formation. Celui-ci pourrait pourtant permettre à l'établissement public d'adapter, localement, son offre de formation, car le plan de formation de certaines collectivités à démographie importante peut avoir des répercussions essentielles sur la charge de formation de toute une région ou un bassin d'emploi. Une des pistes à approfondir serait de rendre plus lisible la manière dont le CNFPT prend en compte les plans de formation, par exemple par une diffusion des rapports que les CRO établissent sur les besoins de formation au sens de la loi.

Il existe néanmoins parfois des conventionnements conclus avec le CNFPT, faisant de celui-ci un acteur prépondérant dans la formation professionnelle de certaines collectivités, lesquelles ne s'empêchent cependant pas d'avoir recours à d'autres organismes de formation - privés ou associatifs, le plus souvent - afin de répondre à certaines formations particulières, comme c'est notamment le cas des SDIS, dont la nature des missions invite à recourir à des organismes divers et fortement spécialisés.

Le CSFPT souhaite disposer de données plus précises sur le nombre effectif de plans de formation réalisés et de mettre en place un système de suivi fiable. Ceci pourrait faire l'objet d'un travail en commun entre la DGCL, le CNFPT et les centres de gestion, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.
--

3 – Les formations obligatoires

La formation statutaire obligatoire pour tous d'intégration et de professionnalisation a constitué l'un des aspects majeurs de la loi de février 2007, reprenant en cela des recommandations du rapport précité de 2004 du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

L'essentiel de cette réforme, accessible désormais à toutes les catégories, a consisté à redistribuer les formations initiales existantes entre, d'une part, formation d'intégration et, d'autre part, formation de professionnalisation.

En réformant la formation initiale, devenue la formation d'intégration et de professionnalisation, la loi de février 2007 a mis l'accent sur la formation tout au long de la vie, laquelle comprend en fait l'ensemble des actions de formation que l'agent peut suivre depuis son recrutement jusqu'à la fin de sa carrière. La formation tout au long de la vie pour les agents territoriaux ne se réduit pas à la formation statutaire obligatoire d'intégration et de professionnalisation (cf. annexes).

3.1 La formation d'intégration

Le bilan relatif à la mise en œuvre de la formation d'intégration dans la fonction publique territoriale repose sur des éléments contrastés liés aux objectifs mêmes de la loi.

Quelques éléments statistiques :

- alors que les dépenses de formation des collectivités territoriales se sont accrues, le nombre de jours de formation délivrés aux agents n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant 2007 (3,01 jours par agent en 2007 contre 2,64 jours en 2011),
- depuis la loi de 2007, la baisse est très forte pour les catégories A et B (-40%)
- par ailleurs, la faible augmentation des formations d'agents de catégorie C semble essentiellement imputable à l'augmentation des formations obligatoires. Cette proportion est notamment due à un recours plus élevé aux formations d'intégration qui représentent 10,2% des journées de formation, contre seulement 4,3% pour les agents de catégorie A. Cette faible augmentation ne suffit pas à compenser la perte enregistrée sur les catégories A et B.

(Sources : Observatoire FPT, bilan statistique d'ensemble, avril 2016 et rapport de l'IGA susvisé.)

a. Un incontestable apport pour les agents de catégorie C

Concernant les points positifs, se retrouve souvent dans les questionnaires retournés, ainsi que lors des auditions, la formation d'intégration, plébiscitée car s'étant ouverte à l'ensemble des agents et notamment à ceux de catégorie C. Il s'agit là d'une avancée saluée par tous.

Petit retour en arrière : jusqu'à la loi de février 2007, la formation initiale (appelée alors formation initiale d'application, F.I.A.) s'appliquait aux seuls cadres d'emplois de catégories A et B, exceptions faites de certains cadres d'emplois de catégories A, où un statut d'élève avait été mis en place, ce qui est toujours en vigueur. Les agents de la catégorie C étaient, par conséquent, exclus de ce dispositif.

La loi de février 2007 est venue réformer entièrement ce système et, aux semaines de formation initiale, a substitué la formation d'intégration et de professionnalisation, qui ouvrait cette formation à l'ensemble des agents des trois catégories, permettant ainsi aux agents de la catégorie C de pouvoir enfin suivre une formation a minima, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Il s'agissait, en fait, de forger une culture territoriale commune à tous les agents, afin que chacun puisse appréhender l'environnement dans lequel il est appelé à évoluer professionnellement, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés.

Le CNFPT, a, dès la publication des décrets d'application, mis en place un dispositif permettant à la majorité des agents territoriaux jusque-là exclus du dispositif de formation initiale de pouvoir y accéder. A ce sujet, les chiffres transmis par le CNFPT et présents en annexe de ce document sont intéressants, puisqu'on constate que sur plusieurs années il y a eu une véritable envolée du nombre de jours de formation d'intégration du fait de l'accès des agents de la catégorie C à celle-ci.

b. Pour les agents des catégories A et B

Les formations étaient alors composées de sessions théoriques et de stages pratiques et, pour prendre le cas des attachés territoriaux, s'étalaient sur six mois avant la titularisation (formation avant titularisation, F.A.T.) et six mois après (formation d'adaptation à l'emploi, F.A.E.).

Ce dispositif a été modifié car il était souvent considéré comme trop long et redondant par rapport aux études antérieures. La réforme a donc permis une meilleure individualisation. En revanche, il avait l'avantage d'offrir une véritable culture territoriale ainsi qu'un réseau professionnel.

Dans l'esprit de la recommandation du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dans son rapport de 2004, aucun chiffrage n'avait été avancé quant à la durée de la formation d'intégration, il lui a néanmoins semblé étonnant que, de plusieurs semaines, voire plusieurs mois pour les formations initiales de la catégorie A, la durée de la formation soit ramenée à cinq jours seulement, lors de la publication du décret d'application (décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux). L'esprit de la loi qui consistait à mieux répartir le temps de formation obligatoire sur la durée du parcours est parfois difficile à intégrer ainsi qu'une approche plus négociée qu'administrée de la formation.

Les agents de chaque catégorie étaient alors astreints à suivre une formation d'intégration d'une semaine, quel que soit le grade d'appartenance, puis une formation de professionnalisation tout au long de leur carrière. L'intention du législateur était de faire en sorte que tous les agents se forment régulièrement. Les minima obligatoires pour tous ne dispensent pas de prévoir plus de formation pour ceux qui en ont besoin à différents moments de leur parcours.

Cette durée a vite été dénoncée par certains comme étant insuffisante, notamment de la part des collectivités locales, ne serait-ce que par analogie avec la fonction publique de l'Etat. A titre d'exemple, on constate l'écart qui existe entre la formation d'intégration d'un attaché territorial et celle d'un attaché d'administration centrale. **Il ne faut pas perdre de vue les raisons qui ont conduit en 2007 à la réduction de la formation initiale obligatoire pour les catégories A et B qui reposaient sur l'idée d'inscrire la formation dans une perspective de formation tout au long de la vie pour tous les agents.**

Aussi, après plusieurs années d'application de ce lissage entre les trois catégories, un nouveau décret (le décret n° 2015-1385 du 29 octobre 2015) relatif à la durée de la formation d'intégration dans certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale est venu modifier la durée de la formation d'intégration pour les agents des catégories A et B, la portant ainsi de cinq à dix jours. Elle demeure inchangée, à cinq jours, pour les agents de la catégorie C.

Si cette révision à la hausse de la durée de formation pour les cadres A et B est saluée par certains, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle est bien souvent jugée insuffisante par les collectivités elles-mêmes.

3.2 La formation de professionnalisation

La formation de professionnalisation a été conçue comme une formation devant s'étendre sur l'ensemble de la carrière de l'agent. Rendre obligatoire un minimum de formation tout au long de la carrière et à des moments charnière comme la prise de poste à responsabilité a pour but de s'inscrire dans une approche de la formation mieux répartie au cours de la carrière et ce pour tous les agents.

La formation de professionnalisation a pour objectif de permettre à l'agent de disposer des moyens - techniques, juridiques ou autres - lui permettant de s'adapter en permanence à son poste et aux missions qui lui sont confiées.

La formation de professionnalisation est répartie en 3 catégories (cf. annexe), répartition qui, ajoutée aux autres dispositifs de la loi de 2007, est jugée trop complexe par les collectivités ayant répondu au questionnaire.

Cependant, les collectivités ont fait remonter au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale que l'accomplissement de cette formation de professionnalisation est très irrégulier sur l'ensemble de la carrière de l'agent. A l'occasion des débats, la question du refus d'accès à la formation pour nécessité de service a été posée avec force. Un bilan précis sur la mise en œuvre effective de la formation de professionnalisation aurait permis de vérifier si l'intention initiale de mieux étaler la formation tout au long de la carrière pour tous les agents se confirme. Sachant que la différence entre formation de perfectionnement et formation de professionnalisation n'est pas toujours claire, il faudrait surtout vérifier que tous les agents se forment régulièrement. Il appartiendra à la formation spécialisée n°1 du Conseil supérieur d'approfondir cette problématique.

Même si elle devrait accompagner de façon systématique la prise d'un poste à nouvelles responsabilités, la pratique montre que cela n'est pas toujours le cas et les agents, tout comme les collectivités, le déplorent.

Autant l'aspect intégration de la F.I.P. est bien mis en œuvre - aussi, parce qu'il conditionne la titularisation de l'agent - autant celui lié à la professionnalisation semble appliqué de façon plus disparate, ce qui peut léser tout à la fois l'agent, la collectivité et le service public rendu, car il convient que l'agent dispose des outils nécessaires et de leur actualisation dans le cadre de l'évolution de sa carrière et cela passe nécessairement par la formation de professionnalisation.

Fort de ce constat, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale sera amené à formuler certaines propositions afin de s'assurer que la formation de professionnalisation soit une réalité sur le terrain.

4 – Les formations non obligatoires

Avant la réforme de février 2007, nombre d'acteurs locaux - agents, employeurs... - dénonçaient une formation initiale trop dense et parfois trop longue et, à côté, une formation continue quelque peu désaffectée. L'accent était en effet mis sur la formation initiale, effectuée en début de carrière, parfois sur des durées assez importantes comme cela a déjà été souligné, au détriment d'une formation continue à laquelle il n'était fait recours que de façon sporadique et, en tout état de cause, insatisfaisante.

La terminologie même de cette formation démontre toute l'importance qu'elle doit avoir pour la carrière des agents, celle-ci étant de plus en plus longue, avec des métiers de plus en plus variés, dans un contexte de plus en plus mouvant.

Il s'agissait, pour le législateur, de mettre en exergue la nécessité d'une réelle formation continue, qui ne soit plus concentrée au début de la carrière, mais *a contrario* s'étaler sur l'ensemble de celles-ci.

Ainsi qu'il a été souligné plus avant, la formation tout au long de la vie comprend les formations de professionnalisation et de perfectionnement, directement liées aux emplois occupés par l'agent, des dispositifs complémentaires (DIF, CFP, VAE, BC) de formation tout au long de la vie, dont l'appréhension est plus large et qui peut, par exemple, permettre à un agent de préparer un changement de métier, de poste, de missions.

Si le postulat de départ de la loi de février 2007 visait à développer une formation continue jusque-là décrite comme négligée, le constat qui est fait, près de dix ans après, est que cette formation n'a pas pleinement rempli les objectifs qui lui étaient assignés.
--

La formation à l'initiative personnelle de l'agent semble demeurer le parent pauvre de la formation. Là encore, cette formation n'est pas obligatoire, en ce sens qu'elle ne sanctionne pas la carrière *stricto sensu* de l'agent, au même titre que le fait la formation d'intégration. Aussi, ne pas l'accomplir n'entraîne pas de conséquence immédiate sur la carrière des agents, mais elle n'est évidemment pas sans effet sur les conditions de travail de ces mêmes agents.

Plusieurs facteurs ont été mis en lumière, permettant d'expliquer cette faible utilisation de la formation à l'initiative de l'agent.

La problématique soulevée lors des auditions de collectivités est le financement de ces dispositifs qui n'entrent pas dans les formations mises en œuvre par le CNFPT. Les collectivités auditionnées ont regretté qu'il n'y ait pas, à l'instar de la FPH ou du secteur privé, de fonds mutualisés (de type Fongécif) accessibles aux agents quel que soit leur employeur. Par conséquent l'accès à un CFP ou à une VAE ou à une formation est conditionnée au bon vouloir (et/ou aux moyens financiers) de la collectivité. De plus, les conditions de mobilisation du DIF dans la loi de 2007 limitent la palette de choix de formations puisqu'elles doivent être inscrites au plan de formation de la collectivité ou bien dans le catalogue du CNFPT.

Tout d'abord, la collectivité peut en être à l'origine. Le budget formation - décrit plus avant - donne une idée de l'investissement de formation que la collectivité est prête à consentir et par conséquent de ce qu'il sera possible pour les agents d'accomplir au titre d'un exercice donné.

Le motif du refus pour raison de service, ne permettant pas à certains agents d'effectuer des actions de formation continue, a également été soulevé, même si ce motif doit être précisément argumenté et limité dans le temps.

D'un autre côté, certains agents restent éloignés de la formation, en particulier quand ils ont rencontré des difficultés dans le système scolaire. Sans accompagnement ni incitation, ces agents restent à l'écart de la formation. Les chiffres fournis par le CNFPT soulignent, à ce sujet, une certaine tempérance quant à l'accomplissement d'actions de formation continue, au profit de la formation d'intégration. Il convient en effet de rappeler que l'une des intentions de la loi de février 2007 est de rendre l'agent davantage acteur de son parcours de formation et, par conséquent, de l'inciter à en être le maître d'œuvre. Par conséquent, l'initiative de la formation doit venir de lui à charge pour la collectivité de lui donner les moyens de l'accomplir dans les meilleures conditions possibles.

L'exercice de la formation à l'initiative de l'agent est donc essentiel, aussi bien dans le déroulement d'une carrière dite linéaire que dans l'accomplissement de ce qu'il est convenu d'appeler une deuxième carrière, notamment lorsque l'agent a exercé auparavant un métier pénible physiquement ou moralement et qu'il souhaite alors, le plus souvent pour des raisons de santé, se diriger vers un nouveau métier.

La comparaison avec le secteur privé (Annexe 5) met en évidence les caractéristiques de la demande de formation dans le secteur public. Ainsi il est à noter que 41% des agents publics des trois versants déclarent leurs souhaits de formation insatisfaits (19% pour refus de l'employeur, 16% en raison de la charge de travail).

Il convient, par conséquent, de mettre l'accent sur cet aspect essentiel de la formation tout au long de la vie et, là encore, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, formulera, en seconde partie, des propositions allant dans ce sens.

5 – Les nouveautés de la loi de 2007 : le droit individuel à la formation (DIF) et le livret individuel de formation (LIF)

Lors de l'élaboration du rapport, en 2004, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale avait, ainsi qu'il a été rappelé en propos introductif, extrait de la réforme intervenue dans le secteur privé, divers dispositifs et outils dont l'opportunité et la particularité semblait pouvoir s'adapter aux exigences de la fonction publique territoriale.

La loi de février 2007 en a repris un certain nombre, parmi lesquels le DIF et le LIF. Le Livret individuel de formation (LIF), appelé « passeport compétences » dans l'accord national interprofessionnel de 2003 n'avait pas été repris par la loi de 2004. Néanmoins, la loi de mars 2014 réintroduit dans le secteur privé le passeport compétences en lien avec le Compte personnel de formation (CPF) et le Conseil en évolution professionnelle (CEP).

a. Le D.I.F. : un dispositif sous-utilisé

Initialement présenté comme une avancée non négligeable, car quantifiant un droit depuis longtemps reconnu aux agents publics, le DIF s'est avéré dans sa pratique davantage une bonne intention qu'une réalité palpable.

Pour rappel, il s'agit d'un dispositif permettant, à chaque agent, de disposer, en plus des autres dispositifs de formation, d'un crédit annuel de vingt heures, cumulable sur six années, afin d'entreprendre des actions de formation nécessitant une durée plus élevée.

Dans la fonction publique, comme dans le secteur privé, le DIF est modestement mobilisé par les salariés. L'édition 2015 des « faits et chiffres » de la DGAFP sur la formation professionnelle indique que la part des agents ayant utilisé le DIF en 2012 est de 11% dans la fonction publique et de 13% dans le secteur privé. C'est dans le versant territorial que la part est la plus élevée avec 15% (9% pour la FPE et 10% pour la FPH). La synthèse des bilans sociaux 2013 de la fonction publique territoriale qui vient d'être publiée indique que près de 60000 agents sont partis en formation dans le cadre du DIF, soit 3,7% des agents permanents. Un quart des formations suivies au titre du DIF dans la FPT relèvent de la préparation aux concours. Il faut préciser que dans la fonction publique territoriale, seules les formations inscrites au plan de formation de la collectivité peuvent relever du DIF et que la VAE et le bilan de compétences ne sont pas explicitement identifiés comme pouvant relever du DIF.

Le DIF n'a été utilisé que par 3,7% de l'ensemble des agents permanents et couvre 11,3% des journées de formation prises pour la préparation aux concours et ou des formations de perfectionnement. La question se pose de savoir s'il ne s'agit pas là d'une approche partielle de la finalité initiale du DIF.

Des questionnaires et des auditions, il ressort que certaines collectivités déplorent à ce sujet que le DIF est trop souvent appréhendé par les agents comme un droit absolu et non comme une opportunité offerte. Elles mettent surtout en évidence la lourdeur de gestion de ce dispositif sous-utilisé.

De même, elles soulignent que dans de nombreux cas, il existe une réelle confusion entre le DIF et la formation personnelle, alors que ces deux dispositifs couvrent des réalités bien distinctes.

Dès les premières années de la mise en place de ce dispositif, il a été constaté un manque d'engouement pour ce dernier de la part des agents.

Le DIF n'est pas réellement un droit individuel puisqu'il est soumis à l'autorisation de l'employeur, et que les formations accessibles sont préalablement définies. Il n'autorise que des formations de très courte durée, excluant, par là-même, de réelles formations qualifiantes, diplômantes ou certifiantes. C'est là qu'il faut chercher l'échec du DIF, et non dans le déficit d'information. Quant aux formations éligibles au DIF pour l'employeur, elles ne feront que confirmer la fausseté de l'appellation « droit individuel ».

Par voie de conséquence, c'est un outil qui a été, tout au long de ces années, sous-utilisé et qui a surtout été employé - c'est ce qui ressort de l'enquête adressée aux collectivités - pour l'exercice de préparation aux concours et examens professionnels, lequel s'étale sur une durée assez longue.

Il a été souligné qu'il n'est pas aisé d'établir laquelle de telle ou telle formation est "DIFable" et laquelle ne l'est pas. Le texte prévoit que les formations éligibles au DIF doivent être inscrites au plan de formation. Il faut noter que les possibilités d'utilisation du DIF avaient été réduites dans le versant territorial (cf. annexe 2 pour la définition du DIF).

En outre, la multiplication des différents types de formation a pu jeter la confusion, chez les agents et chez les praticiens du secteur de la formation et, encore une fois, ainsi qu'il a été soulevé précédemment, ce qui importe avant tout pour l'agent, c'est qu'il puisse accomplir l'action de formation qu'il souhaite entreprendre, peu lui importe au fond de quelle catégorie celle-ci relève ou quel "compteur formation" cela affectera.

On dénote aujourd'hui environ 30 000 DIF utilisés, ce qui représente à peine 3% de l'ensemble des agents territoriaux.

La définition et le périmètre du DIF restent sujets à interprétation : intégration incertaine des formations pour le développement personnel, définition à la carte par les collectivités. Le DIF actuel correspond à trois jours par an (cf. annexe 2). En outre, on a constaté dans certaines collectivités que les formations choisies par les stagiaires sont imputées à leur DIF sans leur consentement, ce qui remet en cause le caractère individuel de ce droit.

L'échec de la mise en œuvre de ce dispositif a également été constaté dans le secteur privé, où l'utilisation de ce dispositif n'était guère plus élevée que dans le secteur public.

A la suite d'un nouvel accord interprofessionnel intervenu dans le secteur marchand, le législateur a, par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, remplacé le DIF par le compte personnel de formation, lequel présente certaines analogies avec l'ancien système, mais également certaines disparités.

Ainsi, le compte personnel de formation (CPF) permet à toute personne active, dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à sa retraite, d'acquérir des droits à la formation mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. L'ambition du CPF est de contribuer, à l'initiative de la

personne elle-même, « au maintien de l'employabilité et à la sécurisation du parcours professionnel » (source : Ministère de l'Emploi).

En application de l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, le CPF a été élargi à la fonction publique.

b. Le L.I.F. : un document délaissé

Dans sa rédaction initiale, le rapport voté à l'unanimité des membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, en 2004, préconisait la création d'un "passeport formation".

Celui-ci a pris la dénomination de "livret individuel de formation", dont les modalités ont été précisées par le décret n° 2008-830 du 22 août 2008 relatif au livret individuel de formation.

Initialement conçu comme un document présentant une photographie complète du déroulement de la carrière de l'agent, celui-ci s'est avéré, dans la pratique, assez difficile à mettre en œuvre et surtout assez complexe à alimenter, car son alimentation relève de la seule responsabilité de l'agent.

Le CNFPT avait proposé un modèle assez complet de LIF, dès la publication du décret. Cependant, pour des raisons diverses, il n'a pas été possible d'imposer ce modèle, chaque structure ayant la possibilité de mettre en place le document qu'elle souhaitait.

En outre, de nombreuses collectivités ont mis en place une version dématérialisée du LIF, qui n'a pas rencontré davantage de succès dans son utilisation.

Certaines collectivités ayant répondu au questionnaire ont même précisé ne pas avoir mis en œuvre de LIF dans leur structure, tout simplement par ce qu'il n'y avait aucune demande émanant des agents.

Pour certains, il s'est agi, au travers de ce document, de faire un doublon du dossier personnel de l'agent, alors que le LIF apporte une vision plus large de la carrière de l'agent.

Pour toutes ces raisons, le LIF est appréhendé comme un document partant d'une bonne idée, mais dont l'utilisation est complexe et qui, de fait, a été quelque peu abandonné par les agents.

6 – La VAE, le congé de formation professionnelle (CFP) et le bilan de compétences

Avant la loi de février 2007, certains dispositifs existaient déjà, notamment la procédure de validation des acquis et de l'expérience (VAE), dont les prémices datent de 1985.

Ce dispositif à finalité diplômante permet à chacun de pouvoir obtenir un diplôme au vu de son parcours personnel et professionnel. Il s'agit notamment de permettre à celles et ceux n'ayant pu initialement poursuivre des études de valoriser leur parcours professionnel et d'obtenir le

diplôme y afférent ou bien encore de permettre à des professionnels d'obtenir un brevet professionnel lié à l'exercice d'une activité déterminée.

Ce dispositif est utilisé de façon exceptionnelle, même s'il semble de plus en plus connu de la part des agents.

Cependant, la procédure jugée parfois complexe ou encore le coût non négligeable lié à l'accompagnement nécessaire dans une démarche de VAE n'ont pas œuvré pour permettre à ce dispositif de rencontrer son public, certaines collectivités mettant en avant les contraintes budgétaires en regard du coût de cette démarche.

Il ressort des chiffres transmis par le CNFPT que 4 000 procédures de VAE avaient été engagées en 2013, ce qui représente un infime pourcentage de l'ensemble des agents publics territoriaux.

Malgré la faible mise en œuvre de la VAE, les questionnaires d'enquête montrent qu'elle intéresse des agents souvent peu ou pas qualifiés pour lesquels l'accès à un diplôme représente une forme de reconnaissance de leur professionnalisme, à défaut encore aujourd'hui d'une réelle reconnaissance dans leur évolution de carrière.

Sur la liste des 90 VAE indiquées dans les questionnaires par une petite trentaine de collectivités :

70 concernent des agents de catégorie C, avec une large majorité de femmes

17 concernent des agents de catégorie B, majoritairement des hommes

3 concernent des agents de catégorie A

Les diplômes les plus cités :

Niveau V (CAP-BEP ou équivalent)	<i>Cités plusieurs fois</i> : DEAVS ¹ , DEAMP, DE d'auxiliaire de puériculture, CAP petite enfance, DE Aide-soignant <i>Cités une fois</i> : TP agent de restauration, CAP maintenance et hygiène des locaux, CS de cocher
Niveau IV (bac ou équivalent)	<i>Cités plusieurs fois</i> : BPEJEPS (animation) ; DE Éducateur jeunes enfants <i>Cité une fois</i> : Bac pro accueil/relation clients
Niveau III (Bac +2)	Éducateur spécialisé (2), infirmier, assistant social, moniteur éducateur BTS assistante manager
Niveau II (Bac+3) et I (bac +5)	Licence pro intervention sociale, réalisation audiovisuelle ; Responsable projet en SST Professeur de musiques actuelles 6 Master 2 : urbanisme aménagement, ingénieur, MIAGE...

Aussi, la VAE est-elle très peu utilisée - c'est du moins ce qu'il ressort des éléments transmis par les collectivités lors de l'étude liminaire - et il en va de même concernant le congé de formation professionnelle (CFP, à ne pas confondre avec le CPF développé au paragraphe précédent) ou encore le bilan de compétences (BC), deux dispositifs pas toujours connus des agents et dont les modalités de mise en œuvre peuvent s'avérer malaisées.

¹ La VAE pour les diplômes du sanitaire et social sont pris en charge dans le cadre d'une convention entre le CNFPT et la CNSA (DEAVS, DEAMP, DEAP)

Il n'est ainsi pas rare, au travers des réponses reçues, de constater que dans nombre de collectivités, très peu de bilan de compétences ont été sollicités de la part des agents, voire aucun, alors qu'il s'agit d'un outil pouvant s'avérer très utile, notamment en milieu de carrière, lorsque l'agent souhaite se reconverter.

De même, le CFP peut permettre à l'agent de s'orienter vers un nouveau métier et, là encore, plusieurs contraintes sont soulevées par les collectivités, ne permettant pas toujours d'accéder à la demande des agents, même si, parmi le panel de collectivités sollicitées, plusieurs enregistrent l'exercice de bilans de compétences ou de congés de formation professionnelle au sein de leurs effectifs.

Une des raisons est liée au financement : la loi de 2007 instaure seulement les congés. Certains commentaires dans les questionnaires et les auditions mettent bien en évidence le problème de financement des formations personnelles et suggèrent la « création d'un fond mutualisé pour les congés de formation professionnelle ». Un autre commentaire regrette que « actuellement les demandes de formation individuelles payantes type VAE ne sont pas prises en charge par notre organisme de formation le CNFPT. La collectivité est donc obligée de prévoir un budget pour financer ces formations ce qui pénalise les agents désireux d'évoluer par le biais d'une formation diplômante que la collectivité ne peut pas toujours financer ». Ces éléments interrogent l'égalité d'accès des agents à ces dispositifs.

ENCOR

La méthodologie initialement arrêtée par les membres de la formation spécialisée n°2 du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale s'est avérée fructueuse, puisque les questionnaires retournés par les collectivités se sont révélés riches d'enseignements, à la fois quantitatifs et qualitatifs et qu'ils ont permis d'apporter un éclairage plus détaillé sur les chiffres eux-mêmes essentiels fournis par le CNFPT.

Les questionnaires et le complément nécessaire qu'ont constituées les différentes auditions menées ont permis de mettre en lumière les atouts et les faiblesses de dispositifs et d'outils de la part de ceux-là même qui les pratiquent au quotidien et les retours de terrain sont, comme à chaque fois, essentiels aux travaux conduits par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Il ressort de cet état des lieux que le bilan de la mise en œuvre de la loi de février 2007 est contrasté. D'un côté, il y a la réussite que constitue la généralisation à l'ensemble des cadres d'emplois de la formation obligatoire d'intégration, même si certains dispositifs demeurent sous-employés, souvent par manque d'informations des agents qui ignorent de quels outils ils disposent précisément pour mener à bien leur parcours de formation. De l'autre, des limites sont identifiées au regard des nouveaux enjeux auxquels sont confrontés les collectivités et les agents : évolutions techniques, institutionnelles, allongement des carrières, usure professionnelle, dispositifs sous-employés... Il est aujourd'hui nécessaire de mieux accompagner les parcours et évolutions professionnels et de permettre de prendre du temps pour se former à tout moment de sa carrière en fonction de sa situation et de son projet professionnel.

Si l'on ajoute à cela les contraintes budgétaires soulevées par les collectivités, mais également des dispositifs parfois multiples, voire redondants et complexes à mettre en œuvre, il apparaît

que des préconisations peuvent être d'ores et déjà envisagées afin de lever des verrous qui empêchent la formation professionnelle d'accomplir pleinement sa mission au sein de la fonction publique territoriale.

C'est ce que la seconde partie du présent document va s'attacher à mettre en avant.

II - ... aux perspectives à définir pour l'avenir de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale

Les aspects de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale sont aussi variés et complémentaires que les questions qu'ils soulèvent sont diverses et variées.

Le bilan a démontré, tout au long de la première partie, que l'approche de la formation professionnelle n'est pas uniforme, pas plus que ne l'est sa mise en œuvre et que nombreuses sont les interrogations qu'elle soulève, tant pour ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre que pour les agents, dont elle est un accompagnement tout au long de la carrière.

L'efficacité passe souvent par la simplicité. Or, nous l'avons vu, les dispositifs et les outils de la formation professionnelle, tels qu'issus de cette loi, sont vécus comme difficiles à distinguer et lourds à gérer. Par ailleurs, il apparaît que certains dispositifs ne sont pas opérationnels et que la problématique de la reconversion (contrainte ou choisie), de plus en plus prégnante ne trouve pas de réponse dans le cadre de la loi actuelle.

Les questions doivent à présent être traitées de façon simple et directe : au regard des nombreux éléments, qualitatifs et statistiques, glanés au cours de l'enquête liminaire et grâce aux données fournies par le CNFPT, il convient désormais de déterminer quels sont les aspects de l'évolution législative dans le domaine de la formation professionnelle qui semblent donner satisfaction et quels sont ceux qui paraissent s'être éloignés des objectifs initialement fixés.

En clair, que peut-on proposer pour permettre, d'une part, à ce qui fonctionne de perdurer, voire de se développer davantage et quelles pistes peut-on tracer pour envisager une amélioration des dispositifs qui, pour des raisons particulières ou liées au contexte de la fonction publique territoriale, ne semblent pas pleinement opérationnels en l'état actuel ? C'est tout l'enjeu de cette seconde partie, qui reflètera l'une des raisons d'être du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale : à partir d'un sujet posé, proposer, après un bilan le plus objectif possible, des pistes de réflexions et des recommandations, afin que le domaine étudié puisse se développer pleinement et répondre aux missions essentielles qui sont les siennes.

En l'occurrence, comment faire pour que la formation professionnelle, qui, dans la fonction publique, est à la fois un droit et une obligation, remplisse son office et permette aux agents de développer leurs compétences, de garantir leur niveau de professionnalisme, d'évoluer et de s'adapter en permanence à une législation et un environnement mouvants, afin de permettre au service public local qu'il continue d'être rendu de la façon exigeante qui soit, sous l'autorité des employeurs territoriaux ?

Par conséquent, si chacun de ces outils et dispositifs doit nécessairement être passé au crible, afin de déterminer ce qui peut être amélioré, il conviendra par ailleurs d'avoir une approche globale de la formation, sans entrer dans le détail d'un de ces pans, car, ainsi qu'il a déjà été soulevé, ce qui fait souvent défaut, c'est l'information qui doit accompagner ce secteur. Une meilleure information permettra aux agents de s'en emparer et d'être ainsi pleinement acteurs de leur parcours, donc de leur carrière.

1 – La nécessaire réaffirmation d'un plan de formation obligatoire et d'une large information à destination des agents

Ainsi qu'il a été rappelé en première partie, le plan de formation est un document obligatoire, qui doit être arrêté par les collectivités territoriales, pour une durée non fixée légalement, mais qui oscille le plus souvent entre un et trois ans. Ce document est surtout le résultat d'une démarche qui doit être le fruit d'une politique RH et GPEEC. C'est pour cela que le plan de formation doit s'inscrire dans une orientation en matière de politique de ressources humaines portée au plus haut niveau.

L'élaboration d'un plan de formation par l'ensemble des collectivités territoriales constitue donc une obligation dont les fondements sont la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et celle du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents territoriaux.

Ainsi que nous l'avons souligné, la loi du 19 février 2007 est venue réaffirmer cette obligation en y apportant un éclairage nouveau, à la fois au plan statutaire mais également au niveau de la formation des agents. Dans ce contexte juridique rénové, la formation professionnelle fait de l'agent l'acteur principal de son parcours professionnel, en lui permettant d'organiser sa carrière et son parcours professionnel et cela passe par son parcours de formation.

Par conséquent, la démarche formative s'inscrit désormais dans un cadre contractualisé tripartite, réunissant tout à la fois l'agent, son employeur – en l'espèce l'autorité territoriale – et l'organisme de formation - CNFPT, principalement, mais pas exclusivement. Ensemble, ils fixent les règles liées à la réalisation du plan de formation, qui constitue un élément-clé pour la mise en œuvre de la formation professionnelle.

✂ Pour plus d'informations sur le plan de formation, il est possible de se reporter au guide élaboré par le CNFPT et téléchargeable à ce lien : http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/guide_plan_de_formation.pdf

a. Le plan de formation : un document socle...

Pour l'ensemble de ces raisons, le plan de formation s'avère donc tout à la fois un document qui engage la collectivité dans le domaine de la formation professionnelle et un carnet de route, afin que l'ensemble des acteurs concernés puisse avoir un guide d'accompagnement de la démarche formation.

Or, ainsi qu'il a été souligné au début du présent rapport, toutes les collectivités n'établissent pas de plan de formation, loin s'en faut, puisque les chiffres dont nous disposons démontrent qu'en moyenne près d'un plan de formation sur deux n'est pas formalisé. Ceci n'empêche bien évidemment pas la mise en œuvre d'actions de formation par les collectivités n'ayant pas dressé de plan de formation, mais cela empêche une construction d'ensemble d'un domaine essentiel à l'activité des agents et de leur collectivité. Toutefois, les données sur ce sujet demandent à être réactualisées et précisées (comment sont comptés les plans pluriannuels ? les plans de formation mutualisés ? combien d'agents sont réellement couverts par un plan de formation ?...). Il est nécessaire d'ajouter cette information dans l'enquête sur les bilans sociaux ou bien de prévoir une enquête régulière spécifique sur la formation.

Le plan de formation doit aussi s'appuyer sur les entretiens professionnels et prendre en compte le respect des obligations statutaires de formation pour tous les agents de la collectivité.

Pour toutes ces raisons, le Conseil supérieur rappelle de façon solennelle l'obligation légale d'établir un plan de formation par toutes les collectivités locales. Le CSFPT recommande qu'une réflexion soit menée au plan national en vue de contraindre les collectivités à remplir cette obligation légale.

Par ailleurs, il serait nécessaire de disposer de données plus précises sur le nombre effectif de plans de formation réalisés et de mettre en place un système de suivi fiable. Ceci pourrait faire l'objet d'un travail en commun entre la DGCL, le CNFPT et les centres de gestion, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Il est en effet rappelé que les collectivités ne sont pas tenues de dresser un plan de formation au sein de chacune d'elles, mais qu'elles ont la possibilité d'arrêter des plans de formation mutualisés, en recourant aux centres de gestion et/ou au CNFPT afin de constituer des plans de formation inter-collectivités.

Ces démarches de plans de formation mutualisés demanderaient à être développées en particulier en direction des collectivités qui n'ont pas de service RH et formation.

Le CSFPT recommande de développer cette pratique sur tout le territoire et que le CNFPT et les CDG se mettent d'accord pour couvrir toutes les collectivités qui n'ont pas de service RH et formation.

En outre, il existe plusieurs autres domaines où des pénalités sont mises en œuvre lorsque les collectivités ne remplissent pas les obligations fixées par la loi.

Par conséquent, il ne saurait être question qu'un domaine aussi essentiel à l'activité des collectivités que l'est celui de la formation professionnelle continue de souffrir d'un déficit d'application de la loi majeure relative à la fonction publique territoriale.

Pour s'inscrire réellement dans une perspective de formation tout au long de la carrière, il est nécessaire que les collectivités et les agents, avec l'aide du CNFPT - à partir de l'entretien professionnel annuel - construisent des parcours de formation adaptés à la situation des agents.

b. qu'il convient de consacrer localement par un réel dialogue social...

Ainsi qu'il a été rappelé en première partie, les modalités d'élaboration du plan de formation sont disparates d'une collectivité à une autre. Tous les acteurs concernés ne sont pas systématiquement consultés dans le cadre de cette élaboration.

Il est rappelé que, dans le cadre de l'élaboration du plan de formation, le comité technique est obligatoirement saisi pour avis. Ceci permet au document d'être construit dans le cadre du dialogue social inhérent à la collectivité ou à l'établissement au sein duquel il est élaboré. Certaines collectivités ont créé une commission formation émanant du comité technique. Grâce à cette instance, le dialogue social autour de l'élaboration du plan de formation peut s'établir tout au long du processus. Débat sur les grandes orientations et le bilan de l'année précédente avant l'élaboration du plan. Puis présentation du plan lui-même et du règlement de formation et enfin le suivi de la mise en œuvre.

Par ailleurs, l'élaboration du plan de formation doit s'appuyer sur les entretiens professionnels. Le plan de formation doit faire l'objet d'un travail d'élaboration collective impliquant, en particulier, les organisations syndicales et les représentants du personnel.

Cependant, il n'en est pas de même pour les autres acteurs de la collectivité, qu'ils soient institutionnels ou liés à l'activité de celle-ci (les services).

S'il semble difficile de proposer une procédure uniforme, du fait de la disparité des tailles et des structures des collectivités, il n'en demeure pas moins qu'un aspect a été mis en avant au cours des travaux préparatoires à ce document : le plan de formation est un document qui engage la collectivité sur une durée donnée, en termes de formation professionnelle. Il constitue a minima une obligation de moyens. Il conviendra que l'assemblée délibérante se prononce sur ce document de façon officielle, tout comme doit l'être par exemple le projet de budget, lors du débat d'orientation budgétaire. Cela conférerait une force supplémentaire à ce document pivot en matière de formation professionnelle.

Le CSFPT recommande l'organisation d'un débat au sein de l'assemblée délibérante sur les grandes orientations de la formation du personnel à prendre en compte dans l'élaboration du plan de formation.

Ainsi, la force du plan de formation s'en trouvera renforcée par cette consécration devant l'assemblée élue démocratiquement.

c. ... et qui doit afficher une certaine souplesse

Si le plan de formation constitue en soi une feuille de route de la collectivité quant à sa politique de formation professionnelle et aux actions à mettre en œuvre, il n'en demeure pas moins que ce document est souvent présenté comme rigide, peu adaptable à l'évolution de l'environnement, notamment lorsqu'il est élaboré sur plusieurs années.

Cela a été déploré par plusieurs des collectivités qui ont été les interlocuteurs du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, lors des travaux liminaires sur ce dossier.

Cette rigidité peut expliquer, sans l'excuser, que nombre de plans de formation ne soit pas arrêtés, les collectivités se réservant la possibilité d'adapter les actions de formation à mener aux réformes et changements auxquels elles et leurs agents sont confrontés.

Ce document doit, par conséquent, être conçu comme traçant une ligne directrice de la politique de formation professionnelle au sein d'une ou de plusieurs collectivités, en permettant également des aménagements en cours d'exécution, liés aux réalités rencontrées sur le terrain.

2 – Vers une révision de la durée de la formation d'intégration et de professionnalisation

La formation d'intégration, ainsi que cela a été souligné dans la première partie, est sans doute une avancée de la loi de février 2007.

En ayant permis aux agents des trois catégories de pouvoir suivre une formation minimum - initialement de cinq jours – la formation d'intégration a permis aux agents de la catégorie C d'accéder à une formation dont ils étaient jusque-là exclus.

a. Une formation d'intégration pertinente à durée restreinte

Le fait que chaque agent puisse avoir accès à un socle commun de formation d'intégration constitue en soi une avancée non négligeable et permettre l'acquisition d'une culture territoriale commune, essentielle au bon fonctionnement du service public local.

Cependant, si, sur le principe, la formation d'intégration paraît pleinement satisfaisante, quelques retenues sont néanmoins de mise quant à la durée de celle-ci.

Ainsi que nous l'avons vu, la durée initialement fixée par le décret de 2008 était portée à cinq jours minimum pour les agents des trois catégories. Or, pour certains, cette durée est rapidement apparue insatisfaisante, notamment pour les cadres des catégories A et B, dont les missions et les responsabilités s'accordaient assez mal avec une durée aussi courte.

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration sur la formation paru en juillet 2014 avait particulièrement approfondi cette question et la mission avait recommandé une adaptation prenant en compte le profil des stagiaires. Car, « une partie importante du public de cette formation, de par son ancienneté et son niveau de formation n'a vraisemblablement pas besoin d'une formation plus longue ». Par ailleurs, la mission rappelle que dans l'esprit de la loi de 2007, « la formation d'intégration vise à permettre de se situer dans son environnement, elle est complémentaire à la formation de professionnalisation. Nombre d'acteurs, et en premier lieu le CNFPT milite pour un allongement de la durée de la formation d'intégration pour permettre aux cadres de connaître les fondamentaux de la gestion publique et du management. Or ces apports relèvent autant de la formation de professionnalisation au premier emploi ».

Une majorité des membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale - et plus particulièrement les membres de sa formation spécialisée n°2 - l'avait fait savoir assez tôt à l'autorité en charge de la rédaction de ce décret et il ne peut que se féliciter que cette durée ait été doublée pour les agents des catégories A et B, la portant ainsi à dix jours de formation d'intégration, d'autant que cette durée est judicieusement répartie en thématiques professionnelles et liées à l'environnement, par le CNFPT.

Malgré tout, au regard des réalités des missions confiées aux agents des trois catégories, il ressort des questionnaires et des auditions que cette durée est ressentie comme insuffisante dans certains cas.

Cette durée pourra prendre davantage en considération les missions des agents concernés et les responsabilités auxquelles ils sont confrontés de même que l'environnement dans lequel ils évoluent qui est en mouvement continu.

b. Développer et répartir la formation de professionnalisation sur l'ensemble de la carrière

Il convient d'emblée de rappeler que la formation de professionnalisation, au même titre que la formation d'intégration, s'impose aux agents et aux employeurs.

La formation de professionnalisation permet d'accompagner les évolutions importantes du parcours de l'agent dans son activité professionnelle.

En effet, l'article 2 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale dispose que « les fonctionnaires territoriaux sont astreints à suivre les actions de formation mentionnées au 1° de l'article 1^{er} », le 1° de l'article 1^{er} étant constitué de :

« 1° La formation d'intégration et de professionnalisation, définie par les statuts particuliers, qui comprend :

« a) Des actions favorisant l'intégration dans la fonction publique territoriale, dispensées aux agents de toutes catégories ;

« b) Des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité.»

La loi est donc très claire au sujet de la formation de professionnalisation : elle doit s'exercer au moment de la prise du premier emploi, en complément de la formation d'intégration tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste à responsabilité. Il s'agit donc de trois temps de la carrière différents.

Il s'agit de permettre à un agent de l'accompagner en termes de formation lors de la prise d'un poste à responsabilité.

Des retours obtenus de la part des collectivités, il ne semble pas, cependant, que la formation de professionnalisation soit régulièrement et systématiquement effectuée. Lors du débat sur l'allongement de la formation d'intégration pour les catégories A et B, le CSFPT avait souligné le manque de lisibilité sur l'utilisation réelle des formations de professionnalisation, en particulier en début de carrière.

Il apparaît que certains agents auraient besoin de renforcer leur temps de formation en début de parcours, pour mieux maîtriser certaines bases de leur activité professionnelle dans un contexte territorial. Pour ce faire, la formation de professionnalisation au premier emploi doit être pleinement utilisée et adaptée au parcours et au contexte des agents. Le CNFPT pourrait proposer des parcours type de formation de professionnalisation combinant du temps de formation en présentiel, de la e-formation et un court stage pratique. Les stages « fondamentaux » proposés par le CNFPT pourraient être considérés comme relevant de la formation de professionnalisation au premier emploi. Dans cette perspective, la durée minimale de la formation de professionnalisation pourrait être revue.

La loi, précise encore (toujours en son article 2) que « sans préjudice de l'application des dispositions relatives au droit individuel à la formation prévues à l'article 2-1, les agents territoriaux bénéficient des autres actions de formation mentionnées à l'article 1^{er}, dans les conditions prévues par la présente loi et sous réserve des nécessités du service. L'autorité territoriale ne peut opposer deux refus successifs à un fonctionnaire demandant à bénéficier de ces actions de formation qu'après avis de la commission administrative paritaire. »

La loi prévoit ainsi les modalités en cas de refus pour nécessité de service, ce qui apporte une réponse aux remarques formulées en première partie, concernant les retours des collectivités. Par ailleurs, la loi prévoit une possibilité de sanction sur la promotion interne des agents

n'ayant pas rempli les obligations de formation de professionnalisation, ce qui reporte sur l'agent la seule responsabilité de sa réalisation.

Le CSFPT recommande la réalisation d'une étude sur l'utilisation réelle des formations d'intégration et de professionnalisation. En fonction des résultats de celle-ci, adaptation éventuelle de la durée de ces formations, en tenant compte des cadres d'emplois des agents et des missions qui leur incombent.

Le CSFPT souhaite engager une réflexion au plan national pour faire peser sur l'employeur sa part de responsabilité sur les obligations de formation d'intégration et de professionnalisation.

3 – Un renforcement de la formation tout au long de la carrière (formation continue)

Dans le même ordre d'idée, la formation continue, qui est encore parfois présentée comme le parent pauvre de la formation professionnelle, se doit d'être mise en avant et redynamisée.

a. La réaffirmation de l'importance de la formation continue

Certes, ainsi qu'il a déjà été souligné dans la première partie, un risque de redondances et de confusions n'est pas à exclure entre les différents types de formation et notamment entre la formation de professionnalisation, qui s'exerce sur des moments précis de la carrière et la formation continue, qui peut intervenir notamment dans le cadre du perfectionnement, à la demande de l'employeur ou de l'agent.

Cette dernière a pour principal objectif d'accompagner l'agent tout au long de sa carrière, mais pas nécessairement dans le cadre d'un changement important intervenant lors de celle-ci, comme c'est le cas pour la formation de professionnalisation.

La formation de perfectionnement relève de la responsabilité de l'employeur afin de maintenir et développer les compétences individuelles et collectives des agents pour qu'ils s'adaptent aux évolutions de leur environnement professionnel (techniques, réglementaires, juridiques...) et qu'ils puissent, tout au long de leur carrière, contribuer à la qualité de service tout en préservant leur qualité de vie au travail

Ainsi, la formation continue peut-elle être utile, par exemple, pour que l'agent se prépare à un nouveau métier ou une nouvelle carrière. Là encore, il convient de la distinguer de la formation personnelle de l'agent qui relève de la seule démarche de l'agent dont les journées de formations sont prises au moyen de la décharge partielle de service. Elles peuvent donner lieu à une mobilité externe. Seulement 2,1 % des journées formations des agents permanents ont été consacrées à ce type de formation en 2013. Cette proportion varie très peu selon la catégorie hiérarchique. Compte tenu de ces éléments, la formation personnelle a été très peu visée dans le présent document, priorité étant donnée aux formations effectuées dans un cadre statutaire et dans celui des horaires de travail.

La formation de perfectionnement est, selon les termes mêmes de la loi, dispensée à la demande de l'employeur ou de l'agent, ce qui signifie qu'elle peut être en lien avec les missions confiées à ce dernier, mais pas nécessairement. Là encore, la définition assez large de ce type de formation peut générer quelques confusions même si, dans la pratique, la formation de perfectionnement est bien distincte. On la retrouve d'ailleurs principalement au sein des départements et des communautés urbaines et, ainsi que le souligne le CNFPT, cette formation est le plus souvent utilisée au titre du DIF, de même que les préparations aux concours et examens professionnels, ainsi que mentionné dans la première partie.

Il est donc difficile d'appréhender la formation de perfectionnement de façon globale puisque, par définition, elle est inhérente à un poste aussi bien qu'à une structure et du fait qu'elle n'est ni obligatoire ni déterminée précisément par les statuts, elle ne peut qu'être appréhendée localement, au cas par cas.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale rappelle son attachement à une formation continue de qualité. Cette dernière doit constituer un droit opposable des agents pour accéder à des formations de développement personnel, à des formations aux concours ou examens professionnels, ce qui s'inscrit pleinement dans le principe de carrière inhérent à la fonction publique en France.

b. L'accent mis sur certaines formations particulières

Une vigilance particulière sur ces formations de la responsabilité de l'employeur doit être apportée aux formations en matière d'hygiène et de sécurité et plus généralement sur toutes les compétences professionnelles de base.

A ce titre, l'accent doit être porté sur plusieurs types de formation, du fait de leur portée, mais également du fait du contexte dans lequel les agents évoluent.

Tout d'abord, les actions de lutte contre l'illettrisme doivent être rappelées comme étant une priorité. La loi de février 2007 l'avait déjà précisé, mais il convient de redoubler d'efforts pour mettre fin à ce phénomène et permettre à chaque agent d'appréhender au mieux les bases de la lecture et de l'écriture ce qui leur offrira une meilleure intégration dans l'environnement territorial, mais aussi un déroulement de carrière plus linéaire. C'est pourquoi le CSFPT recommande l'accès pour les agents publics au CLéA, certificat validant le socle de compétences professionnelles de base, tel que prévu dans le cadre de l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

De même, les actions relatives à l'hygiène et à la sécurité doivent être privilégiées.

Enfin, pour des raisons évidentes de neutralité liées aux principes mêmes qui forgent le service public en France, des actions tendant à renforcer la laïcité doivent être conduites, en application des principes fondamentaux que la charte pour la laïcité contient. Le rôle du CNFPT doit être prégnant sur ce sujet. Il en va du respect des principes fondamentaux qui forgent notre République.

4 – Le DIF et le LIF : des outils à réformer en profondeur

Ainsi qu'il a été largement développé dans le cadre de la première partie du présent document, le DIF et le LIF constituent des outils, permettant, d'une part, aux agents d'exercer, dans certaines conditions, leurs actions de formation de professionnalisation et, d'autre part, d'en rendre compte dans un document unique.

Ce qui est remonté d'emblée comme information, tant de la part des collectivités que des agents eux-mêmes - et ce qui a d'ailleurs également été soulevé dans le secteur privé - c'est que les agents sont globalement peu au fait des outils dont ils disposent dans le cadre de l'accomplissement de leurs actions de formation.

Ce déficit d'information est patent et cet argument, s'il n'est bien évidemment pas le seul, peut expliquer, en grande partie, le peu de succès rencontré par le DIF et le LIF.

C'est pourquoi le Conseil supérieur, dans les chapitres qui suivent, propose la mise en place de dispositifs permettant une meilleure information permanente des agents sur l'exercice de leur droit à formation et un accompagnement adapté.

a. Pour un DIF clarifié et assoupli

Le DIF est sous utilisé. C'est une réalité, remontée du terrain. Les raisons en sont multiples, ainsi que nous l'avons déjà examiné.

Cependant, il ne faut pas oublier que le DIF n'est qu'un outil, parmi d'autres et que sa sous-utilisation n'a pas empêché, au cours de ces dernières années, les agents de suivre des actions de formation, ainsi qu'il ressort des données du CNFPT et de celles qui nous ont été transmises par les collectivités elles-mêmes.

Nombre de formations qui auraient sans doute pu être éligibles au DIF ont été suivies sans être inscrites pour autant au DIF.

Ce dernier sert principalement aux actions de perfectionnement et aux préparations aux concours et aux examens professionnels.

Certains considèrent qu'il s'agit en effet là d'actions s'inscrivant sur la durée et qu'elles trouvent par conséquent pleinement leur place dans le cadre du DIF.

D'autres considèrent a contrario que le DIF n'a pas été pensé pour y incorporer ce genre d'action.

La réalité est que nombre d'agents ont vu leur DIF atteindre le maximum des heures qu'il peut contenir puisque, pour rappel, le DIF est un compteur qui porte acquisition, pour l'agent, de vingt heures de formation par an, cumulables sur six années. Par conséquent, une fois que le DIF a atteint cent vingt heures, il ne peut plus être alimenté.

Certaines collectivités déplorent en outre que l'utilisation de cet outil n'est pas aisée, tant il peut sembler difficile de déterminer, parmi toutes les actions de formation, laquelle est "DIFable" et laquelle ne l'est pas.

Il n'en demeure pas moins que le DIF est venu chiffrer un droit - le droit à la formation - inscrit de longue date dans le statut général des fonctionnaires. Cependant, il ne faudrait pas que ce droit soit purement théorique, mais qu'il puisse être utilisé pleinement par les agents dans le déroulement de leur carrière.

Le DIF n'est pas un réel droit individuel puisqu'il est soumis à l'autorisation de l'employeur, et que les formations accessibles sont préalablement définies. D'autre part, la faiblesse de ce droit que nous ne souhaitons pas retrouver dans le CPF n'autorise que des formations de très courte durée, excluant, par là-même, de réelles formations qualifiantes, diplômantes ou certifiantes.

b. Pour un LIF repensé et allégé

Ainsi qu'il a été souligné dans le cadre du bilan des collectivités, le LIF est très peu utilisé par les agents voire, bien souvent, nullement mis en place dans les structures, du fait d'une absence de demande de la part des agents.

Il faut dire que cet outil apparaît bien compliqué, difficile à appréhender par les agents, tant il comporte de rubriques détaillées et nombreuses et que, par bien des aspects, il semble faire redondance avec le dossier individuel de l'agent.

La question que l'on doit se poser de prime abord, concernant le LIF, est celle de son utilité réelle.

Le LIF a été conçu comme un outil permettant de dresser une photographie instantanée de l'ensemble de la carrière de l'agent, en mettant plus particulièrement en exergue les actions de formation qu'il a suivies, ainsi que ses expériences professionnelles et extraprofessionnelles. C'est un support qui a vocation à suivre l'agent tout au long de son parcours, et qui lui permet d'en garder trace. La version numérique développée par le CNFPT permet en outre à l'agent d'y accéder par un code personnel et de le garder tout au long de sa carrière même s'il change d'employeur.

Mais, ce que nous ignorons aujourd'hui, c'est si le LIF est effectivement utilisé comme tel? Par exemple, lors d'un recrutement ou d'une mobilité de l'agent la production de son LIF lui est-elle demandée ? Quelle est la valeur que la collectivité ou l'établissement qui recrute accorde au LIF ?

A la lecture des offres d'emploi, ce sont toujours les mêmes documents qui sont exigés des candidats, à savoir la production d'une lettre de motivation et d'un curriculum vitae. Nulle annonce, dans le cadre d'une procédure de recrutement interne, ne mentionne la production du LIF.

Par conséquent, l'utilité concrète du LIF semble peu évidente et c'est sans doute l'une des raisons qui expliquent la désaffection que lui portent les agents.

S'agissant d'un outil certes peu utilisé mais qui existe néanmoins, il ne semble pas opportun d'en demander la suppression, d'autant que son utilisation et son alimentation ne sont en aucun cas obligatoires.

Il apparaît que ce support ayant vocation à accompagner l'agent tout au long de son parcours ne peut se mettre en place que s'il a une utilité réelle. L'idée de départ d'utiliser le LIF dans le cadre de la REP, de l'évolution de carrière, de bilans de compétences et VAE n'a pas été suivie d'effet. Ainsi, l'absence de valorisation des parcours de formation et de la prise en compte de l'expérience des agents conduit à un désintérêt pour un outil leur appartenant.

Par ailleurs, cet outil qui demanderait sans doute à être repensé et relancé aurait un réel intérêt dans le cadre des démarches de reconversion dont la première étape consiste à reconstituer son parcours personnel et de formation.

Dans ce cadre le livret individuel de formation prendra du sens et de l'intérêt s'il est vraiment connu et reconnu par les employeurs dans le cadre de la carrière.

Le CNFPT doit aussi avoir un rôle incitatif en particulier dans le cadre des formations sur l'entretien professionnel.

Le CSFPT recommande en outre qu'à l'occasion du commencement du parcours de formation d'intégration, le L.I.F. soit remis à chaque agent inscrit à cette formation, avec une aide à son utilisation.

5 – La VAE, le CFP et le bilan de compétences : des outils à l'initiative de l'agent

La VAE, le CFP et le bilan de compétences sont, plus encore que les autres outils de la formation professionnelle, des dispositifs dont l'agent est maître d'œuvre, puisque c'est lui qui enclenche ces différents processus.

Comme nous avons pu le constater parmi les retours des questionnaires, ce sont là trois outils qui sont peu, voire aucunement utilisés, au sein des collectivités qui ont répondu à l'enquête du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

La loi de 2007 sur la formation tout au long de la vie a instauré un congé pour la VAE et le bilan de compétences : la loi prévoit le droit, pas son financement.

Concernant plus spécifiquement la VAE, cette procédure est présentée comme longue pour l'agent – parfois comparée à un « parcours du combattant » - coûteuse pour la collectivité. Il s'agit évidemment d'une démarche relativement spécifique qui répond à d'autres critères – présentiel, travail... - que ceux de la formation classique. Outre qu'elle demande un investissement personnel important de l'agent, elle nécessite aussi un accompagnement soutenu de la part de l'employeur.

La VAE ne se développe que très modestement alors qu'elle représente une réelle 2ème chance d'accéder à un diplôme après avoir quitté le système scolaire et sans devoir refaire la totalité du cursus. La VAE remet en cause les schémas de pensée habituels en donnant une vraie place aux acquis de l'expérience ou apprentissages informels. Elle oblige à organiser autrement la formation et la qualification des adultes pour mieux prendre en compte ce que les personnes qui viennent en formation savent déjà.

La VAE est diplômante et, à moins que l'agent ne souhaite entreprendre une démarche pour valider, sous la forme d'un diplôme, cette procédure ne sera pas mise en place, sauf si un diplôme spécifique est requis pour accéder à une fonction que l'agent convoite.

La démarche de certification professionnelle a d'ailleurs été engagée par le CNFPT, il y a quelques années, conduisant à la délivrance de titres professionnels, tels que gardien d'immeuble, ce qui est à la fois valorisant pour les agents, mais également leur permet de redynamiser leur carrière.

La VAE peut s'avérer cependant très utile, dans le contexte des métiers dits en tension. En effet, certaines collectivités se plaignent de ne pouvoir recruter dans certains métiers, notamment ceux liés au domaine sanitaire et social, pour lequel un diplôme spécifique est parfois requis.

L'accomplissement d'une démarche de VAE pour des agents déjà en poste en collectivité et désireux de se réorienter vers l'un de ces métiers en tension nécessitant la détention d'un titre ou diplôme particulier peut s'avérer une démarche pertinente. Quant à la question du coût, elle pourrait être réglée si le CNFPT prenait à sa charge tout ou partie des coûts liés à la procédure de VAE, par le biais d'un conventionnement avec la collectivité employeur.

Le CSFPT recommande l'établissement d'une convention entre la collectivité et le CNFPT pour la prise en charge de l'accompagnement à la préparation de la VAE, dans le cadre des formations de professionnalisation et de perfectionnement organisées par le CNFPT, en particulier dans le cas de métiers dits en tension ou dans le cadre d'une démarche de reconversion.

RECOMMANDATIONS DU CSFPT SUR LE CFP ET SUR LE BC

Les démarches de REP et d'accès à un diplôme par la VAE (ou l'apprentissage) devraient être mieux prises en compte dans le déroulement de carrière.

Il apparaît nécessaire de renforcer le lien entre l'effort de formation et la carrière. Il serait intéressant de travailler cette question, dans le prolongement des travaux entamés sur la professionnalisation des concours.

Créer un droit à la reconversion pour avoir le temps et les moyens de se réorienter en cas de mobilité induite par les réformes, pour prévenir l'usure professionnelle, en mobilisant les dispositifs existants.

Développer le dialogue social sur les politiques de formation et leur mise en œuvre

Une concertation préalable à l'élaboration du plan de formation permettrait de débattre sur les grandes orientations de ce plan, les enjeux prioritaires au regard des évolutions du travail et des besoins des agents. Cette concertation prendrait appui sur un bilan du plan de formation précédent, de l'état de la réalisation de l'ensemble des formations et particulièrement des formations obligatoires et une analyse des demandes émanant des entretiens professionnels.

Le CSFPT préconise de prévoir une négociation obligatoire tous les 3 ans sur la gestion prévisionnelle des emplois et parcours professionnels dans les collectivités de plus de 50 agents, et dans les collectivités concernées par une fusion ou mutualisation.

6 – La mise à disposition de tous les agents d'un "Guide de la formation"

Dans le prolongement de la création d'une fonction de correspondant formation au sein des structures locales et afin de parfaire l'information des agents sur les outils et dispositifs constitutifs de leur formation professionnelle, il apparaît indispensable de mettre à leur disposition un guide de la formation professionnelle, que pourrait rédiger le CNFPT qui a déjà édité des brochures techniques et instructives sur des sujets en lien avec ce domaine.

Certaines collectivités nous ont rapporté qu'elles mettent déjà en place des outils de communication à destination de leurs agents, sous la forme d'une mallette de formation ou d'un kit de formation, comprenant les principaux éléments constitutifs de la formation professionnelle qui les accompagnera tout au long de leur carrière.

Ce guide, qui pourrait être dématérialisé, mais également consultable au format papier au sein de la collectivité, reprendrait l'ensemble des références légales et réglementaires régissant ce domaine et présenterait, de façon simple mais complète, l'ensemble des procédures, outils et dispositifs que l'agent peut avoir à sa disposition pour mener à bien son parcours de formation professionnelle, ainsi que l'explication des procédures à suivre en fonction de la finalité recherchée et des interlocuteurs à contacter.

Par conséquent, le CSFPT recommande la mise à disposition de chacun des agents d'un "guide de la formation professionnelle", sous l'égide du CNFPT, reprenant l'ensemble des éléments constitutifs de ce domaine en les présentant de façon accessible et complète. Le Conseil supérieur rappelle la nécessité de la formation des représentants des personnels, sur ces questions de formation.

En conclusion,

Dans un contexte d'allongement des carrières et bien que la loi de 2007 ait fourni un certain nombre d'outils, il apparaît essentiel de favoriser l'information et l'accès à ces instruments, dans le cadre d'un dialogue social dynamique et constructif.

A l'heure du numérique, la communication ne doit pas être une difficulté, elle doit résulter de la volonté de tous les acteurs. La stratégie d'information commence tout d'abord par les collectivités, mais aussi le CNFPT qui, par sa présence nationale, joue un rôle essentiel de mutualisation. Les centres de gestion, qui ont souvent un rôle actif dans l'élaboration des plans de formation sont aussi concernés. Enfin, pour que ces dispositifs soient véritablement intégrés dans la vie des agents, et dans le cadre du renforcement du dialogue social, les employeurs territoriaux et les représentants des organisations syndicales entendent jouer pleinement leur rôle au sein des CT, des CRO, du CNO et du CA du CNFPT.

RAPPEL DE QUELQUES PRINCIPES EN FORME DE CONCLUSION

Ce rapport s'inscrit dans la volonté du CSFPT d'accompagner les mutations de la fonction publique territoriale et son adaptation aux transformations induites par les diverses lois récentes qui ont largement modifié et modifieront l'architecture des collectivités. Ces évolutions sont souvent une source d'inquiétude pour les agents.

Plus que jamais les agents ont besoin de formation, d'information, et c'est le premier enjeu de ce rapport : montrer l'importance de la formation qui ne saurait être une variable d'ajustement des budgets locaux ou nationaux. Il en va de la qualité et de l'efficacité du service public local, le plus proche des citoyens.

Pour que l'agent soit effectivement acteur et bénéficiaire de sa formation, cela suppose quelques préalables et notamment une clarification de l'ensemble des outils créés par la loi de 2007 et de leur utilisation. Il était important de vérifier que cet ensemble d'outils était bien adaptés à une formation de qualité.

Le plan de formation est apparu comme le point stratégique et essentiel de la formation puisqu'il concerne à la fois l'agent, sa collectivité et le CNFPT, et parfois le centre de gestion. Le CSFPT a pu constater, lors des auditions, qu'il n'est pas ou incomplètement mis en œuvre dans toutes les collectivités et qu'il est parfois insuffisamment précis. Aussi, le Conseil supérieur souhaite réaliser une étude visant à analyser les pratiques des collectivités en matière d'élaboration du plan de formation. La concertation avec les agents est-elle réalisée ? Y-a-t-il un suivi partagé dans sa mise en œuvre ?...

On a pu repérer plusieurs axes majeurs pour que la formation soit à la hauteur des enjeux actuels.

Tout d'abord l'insuffisante utilisation du DIF, quelles qu'en soient les causes, le dispositif méritait révision, adaptation, meilleure information des agents. Le Compte personnel de formation qui se substitue au DIF sera-t-il mieux utilisé et plus adapté ?

Le financement de la formation reste aussi un élément essentiel de sa réussite. A ce titre, une évaluation financière différenciée, dans les collectivités locales et au CNFPT, pour toutes les formations obligatoires, serait nécessaire à une meilleure lisibilité. De même, il a paru important de revenir sur la prise en charge des frais de déplacement pour toutes les catégories de formations.

Enfin, le contexte démographique, les carrières longues et le droit à une seconde carrière conforme aux souhaits de l'agent nécessitent de développer un droit individuel à la reconversion/reclassement/mobilité qui permettrait, grâce à un financement spécifique mutualisé, de réaliser un parcours d'orientation et de formation adapté à la situation et au projet de la personne : définition du projet, bilan de compétence, VAE, congé de formation professionnelle et/ou personnelle...

Le CSFPT suggère fermement d'engager une réflexion sur la mutualisation de ce financement spécifique pour les formations personnelles (congé de formation professionnelle, VAE, bilan de compétences...) et leur inscription dans un dialogue social de qualité.

Dans ce contexte, et en tenant compte de ces nouveaux dispositifs, ainsi que des mutations territoriales, il semble normal, si l'on veut que le CNFPT puisse remplir toutes ses missions, que soit rétablie, de manière pérenne, l'intégralité de la cotisation qui lui est due. Par ailleurs et enfin, il conviendra d'étudier précisément l'impact de ces évolutions sur les besoins de formation et leur traduction financière.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1

Rappel de quelques définitions

ANNEXE 2

Récapitulatif des principales recommandations contenues dans ce rapport

ANNEXE 3

Bilan d'activité du C.N.F.P.T. sur la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007

ANNEXE 4

Bonnes feuilles du rapport de l'IGA sur la formation professionnelle

ANNEXE 5

Localtis.info - Formation professionnelle : les employeurs publics font mieux que ceux du privé.

ANNEXE 6

Questionnaire adressé à un panel de collectivités locales à l'automne 2015

ANNEXE 7

Liste des collectivités territoriales et établissements publics locaux ayant retourné le questionnaire complété

ANNEXE 8

Bilan statistique dressé par le CNFPT

ANNEXE 9

Contribution du Collège des employeurs territoriaux

ANNEXE 10

Contribution de la Confédération générale du travail (C.G.T.)

ANNEXE 11

Contribution de la Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.)

ANNEXE 12

Contribution de Force Ouvrière (F.O.)

ANNEXE 13

Contribution de l'Union nationale des syndicats autonomes (U.N.S.A.)

ANNEXE 14

Contribution de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (F.A.-F.P.T.)

Rappel de quelques définitions

1. **Formation**

Définition

Action de donner à quelqu'un, à un groupe, les connaissances nécessaires à l'exercice d'une activité

Source : www.larousse.fr

2. **La formation continue**

Définition

La formation continue est une obligation légale depuis 1971. Elle a pour but d'assurer aux salariés, employés ou demandeurs d'emploi, une formation destinée à conforter, améliorer ou acquérir des connaissances professionnelles.

La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation tout au long de la vie

La formation continue est une obligation légale depuis 1971. Elle a pour but d'assurer aux salariés, employés ou demandeurs d'emploi, une formation destinée à conforter, améliorer ou acquérir des connaissances professionnelles.

Selon l'article L6111-1 du Code du travail, »la formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue.

Source : www.insee.fr

3. **La formation tout au long de la vie**

La FTLV désigne la possibilité reconnue à tout individu, tout au long de son existence, d'acquérir des connaissances, des qualifications et des compétences et de faire reconnaître la valeur de son expérience, dans une perspective personnelle, citoyenne, sociale, professionnelle ou liée à l'emploi. Elle doit s'incarner dans un droit universel à la formation tout au long de la vie, en prenant appui sur un ensemble de dispositifs de formation destinés à différents publics.

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle - 2002.

4. Le plan de formation

Définition

Un plan de formation est un document formalisé qui définit la politique de formation de la collectivité sur une durée de 1 à 3 ans, sa durée n'étant pas réglementée.

Rappel réglementaire :

- ✓ Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- ✓ Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale
- ✓ Décret n° 85-552 modifié du 22 mai 1985 relatif à l'attribution aux agents de la fonction publique territoriale du congé pour formation syndicale
- ✓ Décret n° 85-603 modifié du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale
- ✓ Décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale
- ✓ Décrets n°2008-512 et 2008-513 du 29 mai 2008 relatifs à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux
- ✓ Décret n°2008-830 du 22 août 2008 relatif au livret individuel de formation

5. Les principaux textes sur le droit à la formation continue

Il convient de préciser que chaque versant de la fonction publique (Etat, territoriale et hospitalière) dispose d'un texte de référence qui lui est propre. Ne sont visés ici que les textes ayant trait à la fonction publique territoriale.

- La **loi du 13 juillet 1972** créant le Centre de formation des personnels communaux (CFPC).
- La **loi n°84-594 du 12 juillet 1984** relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (chapitre 1er) a été modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.
- La **loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique** modifie le statut général des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, articles 21 et 22 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires). Elle crée le DIF (droit individuel à la formation), la période de professionnalisation² ainsi que les congés pour bilan de compétences et pour validation des acquis de l'expérience. Elle modifie également les dispositions concernant la formation professionnelle des agents publics qui figurent au titre VII du livre IX du code du travail.

- **Le décret n°85-1076 du 9 octobre 1985 relatif à l'exercice du droit à la formation des agents de la fonction publique territoriale** (sections II et III) a été abrogé et remplacé par le décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale.
- **Le décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale** (article 6).
- **Les décrets n°2008-512 et n°2008-513 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux**

Les dispositifs de formation tout au long de la vie dans la fonction publique territoriale depuis la loi de 2007

Les formations obligatoires

Article 1^{er} du décret n° 2008-512 du 29 mai 2008.

Les formations d'intégration et de professionnalisation mentionnées au 1° de l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1984 susvisée relèvent de la formation professionnelle tout au long de la vie définie au premier alinéa de l'article 1^{er} du décret du 26 décembre 2007 susvisé et sont mises en œuvre dans les conditions fixées par le présent décret et par les statuts particuliers des cadres d'emplois.

Le présent décret est applicable aux fonctionnaires de l'ensemble des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, à l'exception de ceux relevant des filières sapeurs-pompiers et police municipale qui sont soumis à des dispositions spécifiques en matière de formation professionnelle obligatoire.

La formation d'intégration et de professionnalisation (F.I.P.) vise à favoriser l'intégration du fonctionnaire dans la fonction publique territoriale et à adapter et renforcer ses compétences tout au long de sa carrière. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est chargé de l'organisation de cette formation.

Par ailleurs, les formations de perfectionnement ont pour but de développer les compétences des agents territoriaux ou de leur permettre d'en acquérir de nouvelles. Par ailleurs, certaines filières font l'objet de formations continues obligatoires liées à l'exercice de leurs missions.

Source : www.service-public.fr

La formation d'intégration

L'objectif de la formation d'intégration est de doter le fonctionnaire nouvellement nommé dans un cadre d'emplois des connaissances relatives à l'environnement territorial. La formation porte notamment sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales et sur le statut de la fonction publique.

La formation d'intégration est accomplie, durant le temps de travail, au cours de l'année qui suit la nomination dans le cadre d'emplois.

La titularisation du fonctionnaire est subordonnée à l'accomplissement de la formation d'intégration.

Fonctionnaires concernés

- fonctionnaire nommé stagiaire suite à un concours,
- fonctionnaire de catégorie C recruté sans concours.

Fonctionnaires exemptés

- fonctionnaire nommé par promotion interne,
- fonctionnaire de catégorie A nommé en qualité d'élève : administrateur, conservateur du patrimoine, conservateur des bibliothèques,
- fonctionnaire des filières sapeurs-pompiers et police municipale.

À savoir

Une dispense, totale ou partielle, peut être accordée au fonctionnaire justifiant :

- d'une formation sanctionnée par un titre ou un diplôme en lien avec les missions définies par le statut particulier,
- ou d'une expérience professionnelle d'au moins 3 ans en lien avec les missions définies par le statut particulier.

Plus généralement, une dispense, totale ou partielle, de formation peut être accordée au fonctionnaire ayant accompli :

des formations professionnelles en adéquation avec les missions définies par son statut particulier,

ou des bilans de compétences.

La demande de dispense est présentée au CNFPT par la collectivité après concertation avec le fonctionnaire. La décision de dispense fait l'objet d'une attestation précisant le nombre de jours et la nature de la formation pour laquelle la dispense est accordée.

Durée

La durée de la formation d'intégration varie selon la catégorie du fonctionnaire :

Catégories A et B : 10 jours,

Catégorie C : 5 jours.

À la fin de la formation, le CNFPT adresse à l'agent et à son administration une attestation de présence.

La formation de professionnalisation

Les agents peuvent bénéficier d'actions de professionnalisation tout au long de leur carrière et à l'occasion d'une affectation dans un poste de responsabilité (article 1^{er} de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984).

Ces actions visent à permettre l'adaptation à l'emploi et le maintien à niveau des compétences ; elles prennent trois formes (article 11 du décret n°2008-512 du 29 mai 2008) :

- formation de professionnalisation au premier emploi
- formation de professionnalisation tout au long de la carrière
- formation de professionnalisation à la suite de l'affectation sur un poste à responsabilité

Le contenu des actions est adapté en fonction des missions afférentes au cadre d'emplois. Les statuts particuliers en fixent les durées minimale et maximale (articles. 11 et 12 du décret n°2008-512 du 29 mai 2008).

L'autorité territoriale détermine la durée et la nature des actions de formation de professionnalisation pour chaque agent, après concertation avec ce dernier et en fonction de l'évaluation de ses besoins. A défaut d'accord, l'agent suit une formation pour la durée minimale définie par le statut particulier et dont le contenu est défini par l'autorité territoriale en concertation avec le CNFPT (article 12 du décret n°2008-512 du 29 mai 2008).

Sauf dérogation statutaire, l'accès à un nouveau cadre d'emplois par voie de promotion interne est subordonné au respect, attesté par le CNFPT, des obligations de formation de professionnalisation dans le cadre d'emplois d'origine (article. 16 du décret n°2008-512 du 29 mai 2008). Ainsi, les statuts particuliers de tous les cadres d'emplois accessibles par voie de promotion interne précisent que l'inscription sur liste d'aptitude est subordonnée à la présentation des attestations du CNFPT établissant que l'agent a respecté, dans son cadre d'emplois ou emploi d'origine, ses obligations en matière de formation de professionnalisation.

La formation de professionnalisation au premier emploi

Premier emploi : minimum 5 jours (A et B), 3 jours C dans les deux ans suivant la nomination

Tout au long de la carrière : minimum 2 jours tous les 5 ans

Suite à l'affectation à un poste à responsabilité : minimum 3 jours dans les 6 mois

Source : extrait BIP CIG sur formation de professionnalisation premier emploi

1- Principe (décret n°2008- 512 du 29 mai 2008)

Elle a lieu, le cas échéant, après la formation d'intégration, dans un délai défini par les statuts particuliers.

Sa durée peut être allongée au maximum du nombre de jours de formation d'intégration non suivis en raison d'une dispense accordée à l'agent.

2- Mise en œuvre par les statuts particuliers

Les statuts particuliers concernés prévoient que la formation doit être suivie dans les deux ans suivant la nomination dans le cadre d'emplois, et que sa durée doit être la suivante :

- catégorie C : trois jours au minimum, dix jours au maximum
- catégories A et B : cinq jours au minimum, dix jours au maximum, sauf pour les agents qui accèdent par promotion interne aux cadres d'emplois des administrateurs, des conservateurs du patrimoine et des conservateurs de bibliothèques : formation de trois mois

Source : www.cig929394.fr/bip/consultation-fiche-bip/FOROBL

Les formations non statutaires,

Principes généraux

La loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale prévoit, pour les fonctionnaires, des formations obligatoires et des formations accordées sous réserve des nécessités de service.

Peuvent ainsi être accordées les formations suivantes :

- la formation de perfectionnement, dispensée en cours de carrière à la demande de l'employeur ou de l'agent
- la formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique
- **la formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent**
- les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française

Les formations sont accordées sans préjudice du droit individuel à la formation et sous réserve des nécessités du service (art. 2 loi n°84-594 du 12 juil. 1984, -voir [LO120784](#)).

L'autorité territoriale ne peut opposer deux refus successifs au fonctionnaire qu'après consultation, pour avis, de la CAP (art. 2 loi n°84-594 du 12 juil. 1984, -voir [LO120784](#)).

Source : CIG Petite Couronne.

Le droit individuel à la formation (DIF)

Le DIF permet aux agents de suivre :

- des formations de perfectionnement inscrites au plan de formation et destinées à assurer l'adaptation à l'évolution des métiers, le développement des qualifications ou l'acquisition de nouvelles qualifications,
- des préparations aux concours et examens professionnels de la fonction publique.

Le DIF s'adresse :

- aux fonctionnaires,
- aux agents contractuels qui justifient d'au moins 1 an de services dans la collectivité qui les emploie,
- aux salariés employés sous contrat unique d'insertion (contrat initiative-emploi ou contrat d'accompagnement dans l'emploi

Le DIF est fixé à 20 heures par an.

Les droits peuvent être cumulés pendant 6 ans jusqu'à 120 heures. S'ils ne sont pas utilisés au terme de 6 ans, le crédit d'heures reste plafonné à 120 heures et l'agent n'acquiert plus de nouveaux droits.

L'administration informe périodiquement les agents de leurs droits à formation.

Les périodes de congé de maladie, de mise à disposition, de détachement et de congé parental sont prises en compte pour le calcul des droits au DIF.

La demande de DIF doit être faite par écrit auprès du département des ressources humaines.

À réception de la demande de DIF, l'administration dispose d'un délai de 2 mois pour notifier sa réponse. Si l'administration n'a pas répondu dans un délai de 2 mois, la demande de formation est acceptée.

Lorsque, pendant 2 ans, l'administration s'est opposée aux demandes de formation d'un agent, celui-ci bénéficie d'une priorité pour les formations équivalentes organisées par le CNFPT.

Utilisation du DIF

Principe

Le crédit annuel d'heures de DIF est acquis au terme de l'année.

Le DIF est utilisé à la seule initiative de l'agent, en accord avec son administration.

Les formations suivies dans le cadre du DIF peuvent être réalisées pendant ou hors temps de travail. Lorsqu'un agent demande à bénéficier du DIF acquis auprès d'un précédent employeur, ces droits lui sont accordés en priorité en dehors de son temps de travail.

Utilisation anticipée

L'agent peut demander à utiliser, par anticipation, un nombre d'heures de formation égal au nombre d'heures déjà acquises et dans la limite de 120 heures au total. Par exemple, si l'agent dispose déjà d'un crédit de 40 heures de formation, il peut demander à utiliser par anticipation 40 autres heures.

En contrepartie, l'agent doit s'engager à servir, auprès de la collectivité ayant accordé les droits par anticipation pendant le nombre d'années nécessaires à leur acquisition.

Cet engagement est formalisé par une convention.

En cas de non-respect de son engagement à servir, il doit rembourser, au prorata du temps de service non accompli, le montant de la formation suivie et éventuellement, les allocations de formation perçues. En cas de mutation ou de détachement, l'employeur d'accueil peut se substituer au fonctionnaire pour effectuer ces remboursements.

Conservation des droits

En cas de mutation ou de détachement auprès d'une administration ou d'un organisme public, le fonctionnaire conserve ses droits acquis à formation et peut les utiliser auprès de sa nouvelle administration. Les employeurs peuvent convenir de modalités financières de transfert des droits acquis non utilisés.

L'agent contractuel peut également bénéficier de droits acquis antérieurement à condition que le changement d'employeur ne résulte pas d'un licenciement pour motif disciplinaire.

Rémunération

La rémunération de l'agent est maintenue.

Source : www.service-public.fr

Le congé de formation professionnelle dans la fonction publique territoriale (CFP)

L'agent territorial qui souhaite se former pour satisfaire un projet professionnel ou personnel peut, sous certaines conditions, bénéficier d'un congé de formation professionnelle. Ce congé d'une durée maximale de 3 ans est rémunéré pendant 12 mois.

Le régime du congé de formation professionnelle n'a pas connu d'évolution particulière à l'occasion de la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie à l'exception de la suppression de l'agrément. Un alignement des règles applicables aux agents de la fonction publique territoriale sur celles des agents de la fonction publique de l'Etat interviendra à compter de la publication du projet de décret relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale.

Le congé de formation professionnelle est ouvert à l'ensemble des agents, titulaires ou non, des trois fonctions publiques.

Source : www.fonction-publique.gouv.fr

Le bilan de compétences dans la fonction publique territoriale (BC)

Les agents de la fonction publique territoriale justifiant d'une certaine ancienneté peuvent bénéficier d'un congé rémunéré pour réaliser un bilan de compétences. Ce bilan a pour objet d'analyser leurs compétences, aptitudes et motivations en vue de définir un projet professionnel ou un projet de formation. Il est réalisé par un organisme prestataire et comprend 3 phases. À la fin du bilan, un document de synthèse est remis au bénéficiaire.

Source : www.fonction-publique.gouv.fr

La VAE

Toute personne, quels que soient son âge, sa nationalité, son statut et son niveau de formation, qui justifie d'au moins trois ans d'expérience en rapport direct avec la certification visée, peut prétendre à la VAE. Cette certification qui peut être un diplôme, un titre ou un certificat de qualification professionnelle doit être inscrite au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

La certification obtenue par la VAE a la même valeur que celle obtenue par la voie de la formation

La VAE est avant tout une procédure de vérification, d'évaluation et d'attestation des compétences du candidat, par un jury. Elle nécessite par conséquent la production d'un véritable travail de description des compétences acquises en rapport avec le titre, le diplôme ou le certificat de qualification demandé.

Source : portail: vae.www.gouv.fr

6. Le socle de connaissances et de compétences professionnelles au sens du CLÉA comprend :

- 1° La communication en français ;
- 2° L'utilisation des règles de base de calcul et du raisonnement mathématique ;
- 3° L'utilisation des techniques usuelles de l'information et de la communication numérique ;
- 4° L'aptitude à travailler dans le cadre de règles définies d'un travail en équipe ;
- 5° L'aptitude à travailler en autonomie et à réaliser un objectif individuel ;
- 6° La capacité d'apprendre à apprendre tout au long de la vie ;
- 7° La maîtrise des gestes et postures et le respect des règles d'hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires.

Le référentiel complet est disponible sur le site du CléA :

www.certificat-clea.fr/referentiel.html

Récapitulatif des principales recommandations contenues dans ce rapport

Principales recommandations formulées par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale au sujet de la formation professionnelle des agents publics :

- 1. Rappel solennel de l'obligation légale d'établir un plan de formation par toutes les collectivités locales. Le CSFPT recommande qu'une réflexion soit menée au plan national en vue de contraindre les collectivités à remplir cette obligation légale.**
- 2. Nécessité de disposer de données plus précises sur le nombre effectif de plans de formation réalisés et de mettre en place un système de suivi fiable. Ceci pourrait faire l'objet d'un travail en commun entre la DGCL, le CNEPT et les centres de gestion, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.**
- 3. Organisation d'un débat au sein de l'assemblée délibérante sur les grandes orientations de la formation du personnel à prendre en compte dans l'élaboration du plan de formation.**
- 4. Réalisation d'une étude sur l'utilisation réelle des formations d'intégration et de professionnalisation. En fonction des résultats de celle-ci, adaptation éventuelle de la durée de ces formations, en tenant compte des cadres d'emplois des agents et des missions qui leur incombent.**
- 5. Réflexion à engager au plan national pour faire peser sur l'employeur sa part de responsabilité sur les obligations de formation d'intégration et de professionnalisation.**
- 6. Constitution d'un droit opposable des agents pour accéder à des formations de développement personnel, à des formations aux concours ou examens professionnels, dans le respect du principe de la carrière inhérent à la fonction publique en France.**
- 7. Renforcement de l'information sur les dispositifs de formation existants, notamment par la mise à disposition des agents publics territoriaux d'un "guide de la formation professionnelle", sous l'égide du CNEPT, reprenant l'ensemble des éléments constitutifs de ce domaine en les présentant de façon accessible et complète.**
- 8. Convention entre la collectivité et le CNEPT pour la prise en charge de l'accompagnement à la préparation de la VAE, dans le cadre des formations de professionnalisation et de perfectionnement organisées par le CNEPT, en particulier dans le cas de métiers dits en tension ou dans le cadre d'une démarche de reconversion.**

- 9. Mise en place d'une négociation obligatoire tous les 3 ans sur la gestion prévisionnelle des emplois et parcours professionnels dans les collectivités de plus de 50 agents, et dans les collectivités concernées par une fusion ou mutualisation.**
- 10. Nécessité de la formation des représentants des personnels sur les questions de formation.**
- 11. Organisation de l'accès effectif au CLéA (Certificat validant le socle de compétences professionnelles de base, éligible au Compte personnel de formation) et sa prise en compte dans le cadre des concours et examens professionnels.**
- 12. Prise en compte des démarches de REP, de VAE et d'apprentissage dans le déroulement de carrière des agents.**
- 13. Définition des règles pour le développement de la e-formation dans le respect d'une bonne articulation entre vie professionnelle et vie personnelle (respect du droit à la déconnexion).**

Bilan d'activité du C.N.F.P.T. sur la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007

Le bilan d'activité du centre national de la fonction publique territoriale depuis la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007

Quelques chiffres clés qui illustrent l'évolution de l'activité du CNFPT

- L'année 2008 est l'année de référence à la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007, au bénéfice des agents territoriaux et des collectivités ; enregistrant 217 218 journées formation (JF) en 2015, l'activité globale de l'établissement a connu une progression de +38,6% depuis 2007, et cela malgré la diminution forte des formations initiales des agents de catégorie A et B voulue par la loi ;
- Plus d'un million d'agents territoriaux ont été formés par le CNFPT en 2015 (1 019 883), avec un nombre moyen de présents par journée de formation qui s'élève à 13,1 (12,9 en 2010) ;
- Les formations de professionnalisation et de perfectionnement progressent de 67,2% depuis 2008, année de leur mise en place (1 088 028 JFS en 2008 à 1 819 579 JFS en 2015). Avec 2 601 691 journées formation stagiaires (JFS) en 2015, l'activité globale du CNFPT a connu une progression de 31,9 % entre 2008 et 2015 ;
- Les journées d'actualité, les colloques et les séminaires, ont plus que doublé sur la période 2008/2015, passant de 534 à 1 305 sessions ;
- L'augmentation des actions de formation réalisées par les délégations en unions de collectivités est en constante progression : Sur la période 2008/2015, ce mode de territorialisation des actions a plus que triplé. Il permet de regrouper les demandes de collectivités rurales pour leur organiser des réponses adaptées et réalisées au plus près des territoires ;
- L'effort de formation à destination des agents de la filière technique et des agents de catégorie C était un axe crucial de la réforme de 2007. Le taux de couverture de la filière technique sur les formations de professionnalisation et de perfectionnement en JFS est passé de 75,6% à 83,3% entre 2008 et 2014 et l'évolution des JFS dédiées aux agents de catégorie C a progressé de 58,9% ;
- En matière de concours et d'emploi, l'établissement a obtenu la certification ISO9001 pour l'organisation de ses concours A+.

Des accords de coopération signés avec de nombreux partenaires

Le CNFPT a construit des partenariats durables pour enrichir son offre et démultiplier son

action sur le terrain. Ainsi, il a conclu et mis en œuvre plus de 60 accords avec de grands partenaires : Etat, établissements publics nationaux, associations... Dans ses coopérations de long terme, le CNFPT a apporté son savoir-faire pédagogique et son expertise sectorielle, au travers notamment de ses pôles de compétences. Principal partenaire de l'établissement, l'État sollicite le CNFPT de façon croissante pour co-construire des dispositifs de formation et accompagner la mise en œuvre de ses politiques.

Des partenariats de formation professionnelle territorialisée (PFPT), instruments d'une relation privilégiée avec les collectivités

Le CNFPT conclut tous les ans des partenariats de formation professionnelle territorialisée sur l'ensemble du territoire métropolitain et en Outre-mer. Ces partenariats sont noués, en grande majorité, avec des collectivités de moyenne et de grande taille, des intercommunalités, des groupements de collectivités et/ou leurs établissements sur un même territoire et permettent de dispenser des formations sur-mesure au plus près des agents territoriaux. Ces partenariats permettent au CNFPT d'accompagner des projets de collectivités ou des projets de territoire, sur le volet du développement des compétences des agents territoriaux.

La formation d'intégration dans la fonction publique territoriale

Le législateur a souhaité modifier en profondeur l'organisation des formations des agents de la fonction publique territoriale en instaurant le principe d'une formation obligatoire d'intégration de 5 jours pour tout agent de la fonction publique territoriale, quelle que soit sa catégorie : A, B ou C. Cette formation d'intégration qui doit constituer le point de départ d'une dynamique de formation tout au long de la vie professionnelle de l'agent revêt une importance toute particulière. Les 5 jours des formations d'intégration ont été structurés autour de grands objectifs permettant d'aborder les principes et repères fondamentaux de la fonction publique territoriale, le fonctionnement des collectivités, les valeurs de service public mais aussi le droit à la formation et les différents types de formation accessibles aux agents.

Une obligation de qualité qui s'est traduite pour le CNFPT par :

- une programmation suffisante pour permettre aux agents d'être formés dans l'année suivant leur nomination ;
- une formation homogène sur l'ensemble du territoire appuyée sur des scénarios, des ressources et des pratiques pédagogiques partagées ;
- une formation prenant en compte les besoins spécifiques des agents.

Le CNFPT s'appuie sur son « Répertoire des métiers territoriaux » pour construire ses référentiels de formation en phase avec les compétences attendues pour chacun des métiers. Ses pôles de compétences spécialisés analysent les évolutions territoriales et

réalisent chaque année des études sectorielles pour orienter les thèmes et les contenus de formation. Ils s'appuient sur des réseaux de professionnels pour concevoir une offre pertinente et adaptée aux réalités des collectivités.

L'activité de formation relative aux dispositifs d'intégration des A, B et C fluctue autour de 60 000 stagiaires par an depuis 2009. 325 193 agents de la fonction publique territoriale ont ainsi suivi une formation d'intégration et initiale entre 2008 et 2015.

Plus de 20 000 sessions de formation ont été organisées pour ces stagiaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, les formations d'intégration des agents de catégorie A et B ont vu leur durée doublée, passant ainsi de 5 à 10 jours. La formation pour ces catégories d'agents se structure aujourd'hui autour de trois séquences pédagogiques distinctes :

- Séquence 1: Développer une vision commune de la fonction publique territoriale (sens, valeurs, principes et responsabilités)
- Séquence 2: Se positionner en tant que cadre A ou cadre B au sein de la fonction publique territoriale
- Séquence 3: Anticiper les besoins de formation afin d'être acteur de son parcours professionnel

Enfin, s'agissant des demandes de dispense, les bilans évaluatifs des formations d'intégration mentionnent un taux très bas rapporté au nombre d'agents formés : 6,6% en catégorie A, 1% en catégorie B et 0,3% en catégorie C (pour 2012).

L'implication des collectivités territoriales dans les formations d'intégration de leurs agents :

Le CNFPT a engagé une démarche de production annuelle de bilans des actions de formations d'intégration ; il met parallèlement en œuvre des enquêtes évaluatives afin de repérer les points forts et les points faibles des dispositifs pour en améliorer constamment la pertinence et l'efficacité, ceci dans une logique d'adaptation continue. Des réunions de réseau des conseillers formation permettent régulièrement d'échanger les bonnes pratiques.

Les bilans et enquêtes d'évaluation conduites depuis 2011 ont, fait apparaître des axes de progrès à engager:

- l'ensemble des stagiaires, toutes catégories confondues, est en demande forte d'aide et d'appui à l'orientation et à l'accompagnement dans la définition des parcours post-intégration vers la professionnalisation, afin d'effectuer les bons choix dans l'offre de formation de professionnalisation ;
- les stagiaires de catégorie C jugent la formation insuffisamment développée sur les aspects d'hygiène et de sécurité au travail, observation justifiée du fait de la coloration fortement technique de ce public territorial ;
- les évolutions du contexte territorial nécessitent de prendre en compte de nouvelles préoccupations sociétales qui constituent désormais, de nouveaux axes incontournables des nouvelles politiques publiques locales qui ne peuvent être ignorés en formation d'intégration ;

Un dispositif de préparation aux concours rénové

Au cours des dix dernières années, plusieurs délibérations du CA et avis du CNO ont défini les attendus des dispositifs CNFPT de préparation aux concours et examens professionnels. Le projet national de développement du CNFPT a traduit ces orientations politiques en l'appuyant sur les principes fondateurs énoncés dans la délibération de 2006, et formulés globalement comme une « seconde chance » pour les moins qualifiés :

- égalité et équité de traitement ;
- évaluation initiale des besoins de l'agent ;
- généralisation d'une offre de remise à niveau ;
- offre de parcours personnalisés.

Ce projet repose sur trois clefs de voûte :

- l'accompagnement de parcours des agents des collectivités qui souhaitent préparer un concours / examen professionnel ;
- un principe de continuum d'offres de services articulées qui vont permettre à chaque agent de bénéficier au CNFPT du parcours le plus pertinent pour réussir son projet ;
- une offre de services « normée » à travers un ensemble de formats de formation, (durées, cahiers des charges, ...) et de référentiels d'ingénierie.

Une offre nationale harmonisée maille et relie entre elles des offres de services : préparations aux concours et examens, remises à niveau, savoirs de base, ...

Elle vise également à proposer aux délégations régionales un cadre de référence (un dispositif et une offre de formation normée) qui facilite la mise en œuvre des formations de manière à répondre au mieux et équitablement aux demandes des agents et des collectivités sur tout le territoire et de répondre aux délégations en attentes de dispositifs harmonisés.

Enfin, à travers la construction de son offre de service harmonisée de préparation aux concours et examens professionnels proposée aux agents territoriaux, le CNFPT répond à la mission première confiée par la loi sur la Fonction publique territoriale de 2007, à savoir organiser l'offre de formation professionnelle tout au long de la vie.

L'ONH préparation aux concours et examens professionnels prend place dans une démarche globale d'orientation et de formation visant à accompagner tout agent ayant un projet de concours ou d'examen professionnel.

Une démarche d'orientation et de formation, une offre de service public normée, des actions de formation en présentiel et/ou à distance :

Un dispositif d'orientation a été mis en place qui donne accès à différentes ressources apportant à l'agent et à la collectivité une aide à l'orientation vers le projet le plus approprié de concours ou d'examen professionnel. Il a également pour objectif le suivi du stagiaire après le passage des épreuves.

n° 2014-16 | octobre 2014



La formation des agents territoriaux Bilan, analyse et perspectives d'avenir

Rapport n° : 14056-14012-02

Le rapport dresse un bilan de la réforme de la formation introduite par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale sous trois aspects : un bilan quantitatif et financier, une approche par les acteurs de la politique de formation, une analyse des principaux dispositifs de la loi. Le panorama de la formation est contrasté : depuis 2007 le nombre de jours de formation par agent a baissé. Pour autant, l'effort financier de formation a augmenté régulièrement. Les agents de catégorie A et B se forment moins, notamment en début de carrière, alors que l'accès à la formation de la catégorie C s'est amélioré.

Le rapport identifie des pistes d'amélioration des dispositifs actuels : amélioration des plans de formation, de l'entretien annuel, augmenter la formation en début de carrière des catégories A et B, réorienter le DIF....

Il identifie des freins à lever et de nouveaux enjeux : améliorer l'orientation des agents et les dispositifs de reconversion professionnelle notamment



Crédit photo : A. Mathieu - Fotolia

Les bonnes feuilles de l'IGA



La formation des agents territoriaux Bilan, analyse et perspectives d'avenir

Synthèse du rapport

Par lettre en date du 31 janvier 2014, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique a demandé à l'inspection générale de l'administration de mener une mission d'évaluation de la mise en œuvre par les centres de gestion et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) des missions transférées par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Après un premier rapport relatif à l'organisation et aux missions des centres de gestion et du CNFPT, ce second rapport s'attache à établir le bilan de la loi de 2007 en matière de formation, et plus globalement dresser un état des lieux de la formation des agents territoriaux.

La mission a complété les entretiens menés avec tous les acteurs lors du premier rapport. Elle a également collecté des données chiffrées auprès de la direction générale des collectivités locales (DGCL), du CNFPT et de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle a parachevé les déplacements déjà effectués par une journée à l'INSET (Institut national supérieur d'études territoriales) de Nancy et exploité le retour d'une dizaine de questionnaires diffusés à des conseils généraux.

La mission a dressé un bilan de la réforme de la formation sous trois aspects : un bilan quantitatif et financier, une approche par les acteurs de la politique de formation, un bilan des principaux dispositifs de la loi. Enfin, la mission identifie des leviers pour lever les obstacles à la formation et de nouveaux enjeux.

Le panorama de la formation des agents territoriaux est pour le moins contrasté. Depuis 2007, le nombre de jours de formation par agent a baissé, tout comme le nombre total de journées de formation. Entre 2007 et 2009, la réforme de la formation s'est traduite par une contraction forte des départs en formation, pour toutes les catégories. Depuis 2009, le nombre de jours de formation par agent est reparti à la hausse mais sans retrouver globalement le niveau de 2007. La réforme de la formation n'a donc pas abouti à une hausse globale des départs. Ceci s'explique par plusieurs phénomènes : une phase de transition, une appropriation lente de certains dispositifs par les acteurs, une augmentation des effectifs de la FPT sur la même période.

Ce constat global ne doit pas masquer des évolutions différenciées selon les catégories. Les catégories A et B ont disposé en 2011 d'un volume global de formation par agent inférieur de 40% au niveau de 2007.

La diminution des obligations de formation initiale pour les cadres A et B a conduit à une baisse globale de la formation de ces agents, sans qu'elle soit compensée par une hausse des autres actions de formation.

En revanche, la réforme a permis un rééquilibrage de la formation en faveur des agents de catégorie C, qui représentent plus de 75% des effectifs territoriaux. La part de la formation obligatoire a augmenté dans la répartition de leurs formations, grâce notamment à l'obligation d'une formation d'intégration. C'est également la seule catégorie pour laquelle le nombre de jours de formation par agent est supérieur en 2011 par rapport à 2007 (même si cette augmentation est très faible).

L'accès à la formation est également lié à la taille de la collectivité. Plus la taille de la collectivité est grande, plus le nombre de jours de formation par agent augmente. Ce constat doit néanmoins être pondéré par la structure des effectifs. Enfin, les sommes consacrées à la formation au-delà de la cotisation au CNFPT sont relativement homogènes entre collectivités, à l'exception notable des communes de moins de 3 500 habitants (qui consacrent moins de moyens).

Les dépenses consacrées à la formation se sont accrues sous le double effet d'un accroissement des effectifs et d'un effort financier soutenu des collectivités en sus du CNFPT. L'effort de formation des collectivités représente en 2013 plus de 650 millions d'euros.

L'activité du CNFPT – qui dispense 53,3% des journées de formation en 2011 (27,5% étant assurés par d'autres organismes et 19,2% par les collectivités en interne) – s'est modifiée fortement depuis 2007. Son activité est très proche de la répartition des effectifs entre niveaux et tailles de collectivité, et s'est réorientée vers la catégorie C, auparavant sous-représentée dans son public.

La mission s'est heurtée à des difficultés pour collecter ces données, éparpillées, souvent anciennes ou non exploitées. Elle recommande donc de confier au CNFPT le rôle de produire un bilan annuel de la formation des agents territoriaux, avec des méthodes de collecte statistique renouvelées et en rassemblant les différentes données.

Si la loi de 2007 a permis une mobilisation des acteurs de la formation, la mission a pu constater que près de la moitié des collectivités n'établissent pas leur plan de

formation, traduisant ainsi une prise de conscience encore trop faible de l'enjeu de la formation dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle recommande que le plan de formation s'inscrive dans les orientations de la gestion des ressources humaines présentées à l'assemblée délibérante. Il serait également souhaitable d'accentuer la mutualisation des plans de formation au niveau intercommunal. Enfin, la mission recommande de saisir l'opportunité de la généralisation de l'entretien d'évaluation prévue en 2015 pour renforcer sa dimension formation.

Une grande majorité des acteurs considère que la réduction drastique de la formation obligatoire des cadres A et B a été trop importante et qu'il est nécessaire d'y revenir. La mission propose un schéma aménagé qui tient compte du profil des agents : doubler la formation d'intégration pour les seuls nouveaux entrants et pour la formation au premier emploi. Ce schéma devra être affiné pour permettre au CNFPT d'en absorber le surcoût à cotisation constante.

Le bilan du droit individuel à la formation est très modeste, la mission propose de le réorienter explicitement pour en faire un outil de mobilité. Le congé de formation professionnelle, la validation des acquis de l'expérience et le bilan de compétences sont également peu utilisés ; la mission propose une mutualisation de leur financement, sur le modèle de la fonction publique hospitalière.

L'analyse des modalités de remboursement des frais de déplacements par le CNFPT depuis sa création conduit la mission à préconiser de rendre obligatoire, par voie réglementaire, la prise en charge de ces frais par le CNFPT et la fixation de leurs modalités. De plus, les montants actuels – inférieurs à ceux remboursés par les collectivités – pourraient être partiellement revalorisés par la poursuite d'un aménagement de la franchise, tout en maintenant l'objectif de développement durable actuel.

La clarification en 2012 par le CNFPT des formations relevant de la cotisation et des formations impliquant une participation financière des collectivités était sans nul doute nécessaire dans un souci de transparence et d'équité. Néanmoins, certaines de ces formations payantes sont incontournables (bureautique), voire obligatoires (sécurité au travail), imposant aux collectivités un effort financier, au risque que certains agents soient moins bien formés. La mission recommande une analyse fine par le CNFPT des conséquences de ces nouvelles règles pour ensuite envisager une évolution vers une plus grande prise en charge.

L'adaptation des modalités pédagogiques est une voie importante d'amélioration de la qualité de la formation. Outre la poursuite des axes engagés par le CNFPT – développement des journées d'actualité, des

échanges de pratiques, constitution d'un centre de ressources partagés – la mission propose de faire du stage pratique une modalité à part entière de formation.

Le développement de la formation passe aussi par un élargissement de ses publics. A ce titre, la mission considère que l'absence d'obligation de formation pour les non-titulaires doit être reconsidérée. Elle recommande également un alignement de la cotisation pour les emplois aidés sur celle des agents territoriaux.

Force est de constater que la formation des agents territoriaux n'est que très rarement mutualisée avec les autres fonctions publiques. Deux pistes de développement sont possibles : la mise en place d'échanges de places à l'échelle d'une région, comme cela existe dans le Nord-Pas-de-Calais et en Corse, et un recours accru aux écoles de l'Etat pour la formation des cadres techniques territoriaux.

Enfin, la mission considère que de nouveaux outils doivent être créés pour renforcer l'orientation professionnelle des agents et leur reconversion : entretien obligatoire en milieu de carrière, meilleure orientation des agents de catégorie C, création d'une position statutaire de reclassement. Elle insiste également sur le rôle positif de la formation comme levier d'accompagnement du changement dans le cadre de la réforme territoriale engagée.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Marc Abadie
Rédacteur en chef :
Xavier Giguet

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Prévoir dans le prochain décret relatif à l'entretien d'évaluation annuel généralisé en 2015 une dimension formation renforcée et une application aux non-titulaires.
2. Augmenter les obligations de formation en début de carrière pour les catégories A et B et les stages pratiques
3. Etudier une obligation de formation pour les non-titulaires, en commençant par les agents en CDI
4. Modifier la loi du 12 juillet 1984 pour étendre le champ d'application du DIF aux bilans de compétences et à la VAE et supprimer l'obligation d'inscription au plan de formation des formations demandées au titre du DIF. Préciser par circulaire aux collectivités que le DIF peut accompagner la mobilité professionnelle.
5. Mutualiser les fonds dédiés à la formation personnelle par le CNFPT, soit en affectant un très faible pourcentage de la cotisation actuelle soit en créant une cotisation dédiée.
6. Charger la DGAFP de coordonner le développement de la formation à distance dans les réseaux de formation des trois fonctions publiques.
7. Créer une position de reconversion professionnelle pour les agents en reclassement et adapter l'offre du CNFPT pour ces agents.
8. Développer les conventions entre les préfectures de région (PFRH), les délégations régionales du CNFPT et de l'ANFH pour construire des catalogues régionaux de formations inter-fonctions publiques par échanges de places dans les stages.
9. Recourir aux écoles de l'Etat pour la formation des cadres techniques territoriaux.
10. Utiliser le levier de la formation, notamment un dispositif de réorientation professionnelle, pour contribuer au volet ressources humaines des réformes territoriales à venir.

Les auteurs

Sylvie Escande-Vilbois | Inspectrice
générale de l'administration

Maxime Ahrweiller | Inspectrice de l'admini-
stration

Adeline Dépernet | Inspectrice de l'admini-
stration

Formation professionnelle : les employeurs publics font mieux que ceux du privé

Les 5,4 millions d'agents de la fonction publique se forment davantage que les 23 millions de salariés du secteur privé, mais leurs souhaits de formation sont plus souvent insatisfaits, indique une étude inédite comparant l'accès à la formation chez les employeurs publics et privés.

En 2012, 72% des agents de la fonction publique ont déclaré avoir participé à au moins une formation au cours des douze derniers mois, contre 59% des salariés du privé, précise une étude publiée dans l'édition 2015 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, que la ministre en charge de la fonction publique a dévoilée le 24 novembre aux syndicats et aux employeurs du secteur public (sur ce rapport, voir également ci-contre nos deux autres articles de ce jour).

"Corrigé des effets de structure, le fait de travailler dans la fonction publique augmente significativement la probabilité d'accéder à une formation professionnelle", souligne le dossier. Ainsi, par rapport aux salariés du privé, la probabilité d'y participer est respectivement plus élevée de 6, 10 et 15 points pour les salariés de l'Etat, des collectivités et des hôpitaux.

Quel que soit le versant de la fonction publique, la participation du personnel à une formation est donc supérieure à celle du privé. Cependant, on constate des différences importantes dans l'accès à la formation selon la nature des employeurs publics. Ainsi, 68% des agents territoriaux ont suivi en un an au moins une formation, contre 73% des agents de l'Etat et 79% des agents des hôpitaux.

Avantage aux emplois les plus diplômés et les moins précaires

Dans la fonction publique comme dans le privé, les plus diplômés sont ceux qui suivent le plus des formations professionnelles. Un tiers des agents publics qui ne détiennent aucun diplôme suivent une formation dans l'année, alors que ce taux atteint 72% chez les agents qui ont un diplôme supérieur à bac+2. Soit un écart de 2, 18, qui est légèrement inférieur à celui du secteur privé (2,28).

Dans le privé comme dans le public, la stabilité de l'emploi favorise l'accès à la formation. Ainsi, dans la fonction publique, 65% des agents fonctionnaires ou en CDI ont déclaré avoir bénéficié d'une formation professionnelle dans l'année, contre 48% des salariés en contrat à durée déterminée (CDD). Dans le privé, la différence est un peu moins marquée (50% pour les CDI et 39% pour les CDD). Parmi les agents publics, les agents en CDD des collectivités pâtissent le plus de leur statut précaire. Seulement 41% d'entre eux suivent une formation au cours de l'année. C'est 22 points de moins que les fonctionnaires et les agents territoriaux en CDI et seulement 2 points de plus par rapport aux CDD du privé.

15% des salariés du privé déclarent suivre une formation dans le but de "réduire le risque de perdre leur emploi". C'est, sans véritable surprise, une proportion qui est deux fois plus élevée à celle des agents publics (7%). Mais dans la fonction publique

territoriale, 11% des agents citent cet objectif contre 5% et 8% chez les agents de l'Etat et des hôpitaux.

Une connaissance des dispositifs de formation plus élevée dans le public

Les agents publics connaissent relativement mieux que leurs homologues du privé l'existence des dispositifs comme le congé individuel de formation (CIF), la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou le droit individuel à la formation (DIF). Mais ils ont, dans l'ensemble, moins recours à ces dispositifs. Sauf certaines catégories d'agents territoriaux. On observe, par exemple, que 26% des agents territoriaux de catégorie A ont utilisé leur DIF dans les douze derniers mois (contre 11% en moyenne dans l'ensemble de la fonction publique et 13% dans le privé).

Les formations en situation de travail, généralement individualisées sur l'outil de travail sont assez répandues dans le privé (19%) et presque autant dans la fonction publique hospitalière (18%). Mais elles sont peu fréquentes dans les fonctions publiques d'Etat et territoriale.

Les agents publics déclarent plus fréquemment que les salariés du privé des souhaits de formations insatisfaits (41%, contre 37%). Parmi les obstacles à se former, 19% des agents de la fonction publique citent le refus de l'employeur et autant évoquent la charge de travail. Dans le privé, le refus de l'employeur est moins souvent cité (16% des cas) et la charge de travail un peu plus (21%).

En 2011, les agents territoriaux ont bénéficié en moyenne de 2,6 jours de formation. Dans la fonction publique d'Etat, cette donnée s'élevait à 5,4 jours en moyenne en 2013.

Thomas Beurey / Projets publics

Aller plus loin sur le web

[Consulter le rapport 2015 sur l'état de la fonction publique \(version projet\)](#)

Localtis © Tous droits réservés

Questionnaire adressé à un panel de collectivités locales à l'automne 2015



Questionnaire relatif à la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale

à remplir et à retourner
à l'attention de Monsieur le Président du CSFPT
Ministère de l'Intérieur
Place Beauvau
75800 PARIS CEDEX 08

COLLECTIVITE TERRITORIALE OU ÉTABLISSEMENT PUBLIC
(Merci de préciser le nom) :

.....

NOM, QUALITÉ ET COORDONNÉES DE LA PERSONNE
AYANT REMPLI LE QUESTIONNAIRE :

.....

.....

☎ :

@ :



1. Combien votre collectivité ou établissement compte-t-il d'emplois
permanents ?.....

Femmes : Hommes :

.....

.....

2. Existe-t-il un service formation ?

☐ OUI

☐ NON

Si oui, combien d'agents y sont affectés ?.....

.....

.....

3. La collectivité ou l'établissement a-t-il élaboré ou a-t-il participé à l'élaboration d'un plan de formation ?

☐ OUI

☐ NON

☞ Pluriannuel ? Sur quelle durée ?

☐ OUI

☐ NON

☞ A-t-il été transmis au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ?

☐ OUI

☐ NON

4. L'offre de formation s'adresse-t-elle aux agents ?

☐ TITULAIRES

☐ CONTRACTULES

☞ Existe-t-il des critères pour en bénéficier ?

☐ OUI

☐ NON

Si oui, lesquels ?

5. Quel est le pourcentage (hors 1% CNFPT) de la masse salariale de votre collectivité / établissement alloué à la formation ? Est-il en hausse, en baisse ou en stagnation sur ces dernières années ? Pour quelles raisons ?

☞ Dans quels domaines les formations sont-elles principalement effectuées ?

☞ A quels organismes avez-vous recours pour ces formations ?

6. L'offre « catalogue formation » du CNFPT est-elle mise à disposition des agents de votre collectivité / établissement ?

☐ OUI

☐ NON

☞ De quelle manière ?

☞ Le CNFPT est-il un partenaire privilégié de la formation au sein de votre collectivité / établissement ? Merci de préciser pourquoi.

.....
.....
.....
.....

☞ Comment est élaboré le plan de formation ?

☞ Dans les services ?

☐ OUI ☐

NON

☞ Au cours de l'entretien professionnel ?

☐ OUI ☐

NON

☞ En concertation avec les organisations syndicales ?

☐ OUI ☐

NON

☞ Est-il soumis à l'avis du Comité technique ?

☐ OUI ☐ NON

☞ Fait-il l'objet d'une présentation devant l'assemblée délibérante ? ☐ OUI ☐ NON

.....
.....
.....
.....

7. Quelle est la part de la formation consacrée :

☞ A la formation statutaire, dont :

- La formation d'intégration ?

- La formation de professionnalisation au premier
emploi ?.....

- La formation de professionnalisation tout au long de la
carrière ?.....

- Suite à l'affectation sur un poste à
responsabilité ?.....

☞ A la formation de perfectionnement ?

.....

.....

☞ A la préparation aux concours / examens ?

☞ A la lutte contre l'illettrisme ?

☞ A des formations personnelles (Congé de formation professionnelle, VAE,
Bilan de
compétences) ?.....

..

☞ Au droit individuel à la formation (D.I.F.) ?

.....

8. Quel est le nombre d'agents qui ont pu bénéficier d'actions de formation dans le cadre du D.I.F. au cours de l'année écoulée ?.....

☞ Répartition par :

Femmes :..... Hommes :.....

Catégorie A :..... Catégorie B :..... Catégorie C :

.....
.....

9. Votre collectivité / établissement a-t-il mis en place le Livret individuel de formation (L.I.F.) ?

☐ OUI

☐ NON

Sinon, quelles sont les difficultés rencontrées concernant le L.I.F. ?

.....
.....
.....
.....
.....

10. La VAE est-elle un dispositif sollicité au sein de votre collectivité / établissement ?

☐ OUI

☐ NON

☞ Répartition par :

Femmes : Hommes :

Catégorie A : Catégorie B : Catégorie C :

A quels sujets, en vue de préparer quels diplômes ?

.....
.....
.....
.....

11. Le bilan de compétences est-il un dispositif sollicité au sein de votre collectivité / établissement ?

☐ OUI

☐ NON

☞ Répartition par :

Femmes : Hommes :

Catégorie A : Catégorie B : Catégorie C :

.....
.....
.....

12. Le congé de formation professionnelle est-il un dispositif sollicité au sein de votre collectivité / établissement ?

☐ OUI

☐ NON

☞ Répartition par :

Femmes : Hommes :

Catégorie A : Catégorie B : Catégorie C :

.....
.....
.....

13. Quelles remarques complémentaires souhaitez-vous ajouter au regard de la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007, en ce qui concerne la réforme de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale ?

☞ En points positifs

.....
.....
.....
.....

☞ En points à améliorer

.....
.....
.....
.....

14. En vous remerciant du temps que vous avez consacré à ce questionnaire, seriez-vous disposé(e), le cas échéant, à répondre à une invitation du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, pour être auditionné(e) sur ce sujet ?

☐ OUI

☐ NON

Nous vous remercions de votre participation

Pour tout renseignement sur ce questionnaire

Vous pouvez contacter

M. Martial MEURICE-TERNUS

Chargé d'études au CSFPT

☎ : 01 53 43 84 07

@ : martial.meurice-ternus@csfpt.org

Liste des collectivités territoriales et établissements publics locaux ayant retourné le questionnaire complété

Les membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale tiennent à remercier pour leur participation à cette étude les représentants des collectivités suivantes :

Communes

1. Arcueil
2. Argentan
3. Argenteuil
4. Bessenay
5. Béziers
6. Cabourg
7. Caen
8. Carhaix-Plourguer
9. Cherbourg-Octeville
10. Créteil
11. Dieppe
12. Dijon + CCAS
13. Giberville
14. Gonfreville l'Orcher
15. Grenoble
16. La Courneuve
17. Le Kremlin-Bicêtre
18. Le Mans + Communauté d'agglomération
19. L'Haÿ-les-Roses
20. Lille
21. Limoges
22. Nancy
23. Nanterre
24. Pont-Audemer + Communauté. de communes
25. Pont-Scorff
26. Préfailles
27. Rennes (ville et CCAS) et Rennes Métropole
28. Saint-Malo
29. Sanary-sur-mer
30. Sceaux
31. Vaulx-en-Velin

Départements

- 32. Allier
- 33. Aveyron
- 34. Côtes d'Armor
- 35. Mayenne
- 36. Nord
- 37. Hauts-de-Seine

Régions

- 38. Haute-Normandie
- 39. Rhône-Alpes

Centres de gestions

- 40. Cantal
- 41. Gironde
- 42. Rhône et Métropole de Lyon
- 43. Seine-Maritime

Intercommunalités

- 44. Communauté de communes du Pays de l'Arbresle
- 45. Est Ensemble
- 46. Grand Lyon
- 47. Saint-Quentin-en-Yvelines
- 48. Eurométropole Strasbourg

Autres établissements publics

- 49. CCAS de Périgueux
- 50. SDIS de Gironde
- 51. SDIS de Maine-et-Loire
- 52. SDIS du Val d'Oise
- 53. SIAAP
- 54. SYCTOM

Les remerciements du CSFPT vont également aux personnes auditionnées lors des travaux préparatoires à ce rapport :

- Mme Claude MAZZONI, responsable du secrétariat de la commission d'équivalence des diplômes, au CNFPT,
- Mme Véronique GALONNIER, adjointe à la responsable du secrétariat de la commission d'équivalence des diplômes, au CNFPT,
- Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, inspectrice générale de l'administration et co-auteur d'un rapport de cette administration consacré à la formation des agents territoriaux.
- M. Philippe MOUTON, directeur de l'observatoire prospective, au CNFPT,
- M., Denis CRISTOL, directeur de l'ingénierie et des dispositifs de formation, au CNFPT
- M. Philippe LACROIX, Secrétaire général de Centre Inffo,
- M. Jean-Philippe CEPEDÉ, directeur juridique de Centre Inffo,
- M. Régis ROUSSEL, Responsable de mission à Centre Inffo,
- Mme Anne SCHIELE, Directrice de la gestion de l'emploi du personnel et de la formation, à la Ville de Créteil,
- Mme Anne-Hélène ROBINEAU, Responsable Formation de Rennes Métropole - Ville de Rennes,
- Mme Audrey HOFFMANN, Responsable de service Formation au Département du Nord,
- Mme Marie PASTRE, Directrice Générale Adjointe aux Ressources du SIAAP,
- Mme Claudine GAURIAT du SIAAP,
- M. Philippe DECHERF, Directeur des Ressources Humaines du SIAAP,
- M. Loïc PALOMBA, Chargé de mission « Mobilité / Reclassement / Handicap / Agents pris en charge » au centre de gestion de Seine-Maritime,
- M. David PEYRET, Responsable formation et développement des compétences au Grand Lyon - La Métropole..

Bilan statistique dressé par le CNFPT

Avril 2016

Bilan statistique d'ensemble de la formation professionnelle des territoriaux

Rapports aux comités techniques sur l'état des collectivités territoriales
au 31 décembre 2013

Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale



Ce « Bilan statistique d'ensemble de la formation professionnelle des territoriaux au 31 décembre 2013 » a été réalisé par l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale. Sa rédaction a été assurée par **Arthur Babelon**, **Jérôme Broquet**, **Camille Ernisse** et **Salah Ould Younès** sous la direction de **Mohamed Amine**.

Ce bilan s'appuie sur les données des rapports au comité technique (CT) sur l'état des collectivités territoriales, dits « bilans sociaux », au 31 décembre 2013.

La collecte, la normalisation, le contrôle des données et l'exploitation statistique est réalisée par la DGCL et le CNFPT, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, avec la participation pour la collecte des centres de gestion.

Sommaire

Présentation et synthèse de l'étude.....	4
1. Accès à la formation.....	6
2. Temps consacré à la formation.....	8
3. Organismes de formation.....	12
4. Types et objectifs de la formation.....	16
5. Outils de formation à l'initiative de l'agent.....	18
6. Coût de la formation.....	24
Conclusion : pour un dispositif d'observation spécifique à la formation des territoriaux.....	27
Annexes :	
A. Précisions méthodologiques.....	29
B. Chiffres clés du CNFPT	35
C. Loi sur la réforme de la formation professionnelle du 5 mars 2014 (secteur privé)	37

PRESENTATION ET SYNTHESE DE L'ETUDE

Dans la fonction publique territoriale, la connaissance de la formation professionnelle connaît un engouement certain. Toutefois, peu d'éléments quantitatifs et qualitatifs permettent d'en dresser un état des lieux précis et complet. Ceci dans un contexte où :

- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics engagés dans des démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ont besoin de repères statistiques pour situer et comparer leur effort formation à celui des collectivités de même nature et de même taille ;
- Les acteurs de la formation professionnelle (pouvoirs publics, les associations d'élus, les organisations syndicales, le CNFPT...) souhaitent disposer d'éléments factuels pour :
 - mesurer l'impact de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale modifiée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale sur l'évolution de l'effort formation des territoriaux ;
 - anticiper et s'adapter aux inflexions prévisibles pour la formation professionnelle des territoriaux que comportent la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, promulguée le 5 mars 2014 pour le secteur privé : le DIF est remplacé par le compte personnel de formation (CPF), promotion de l'apprentissage... (Cf. annexe sur la loi sur la réforme de la formation professionnelle du 5 mars 2014 p.34).

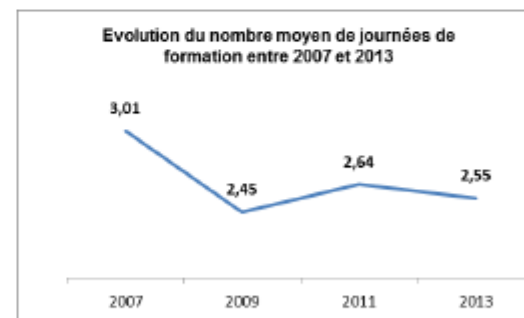
C'est dans ce cadre que l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT du CNFPT a entrepris de dresser un bilan statistique d'ensemble sur la formation des territoriaux. Ce bilan s'appuie sur l'exploitation de près de 10 000 déclarations de collectivités et établissements territoriaux qui ont renseigné la thématique « Formation » parmi les 14 542 ayant répondu aux bilans sociaux en 2013 (Cf. précisions méthodologiques p.29).

Ce bilan fait suite à la synthèse n° 56 réalisée par l'observatoire en septembre 2014 sur « la formation des territoriaux en 2011 » et à la synthèse n° 35 de septembre 2010 sur « la formation des agents territoriaux en 2007 et 2008 ».

Ce bilan est enrichi par l'exploitation, pour la première fois, de nouveaux indicateurs portant sur de nouvelles thématiques. Lorsque la qualité des données le permet, certains indicateurs ont été déclinés selon le genre et pour les agents non titulaires non permanents.

Tendances d'évolution de la formation professionnelle des territoriaux en 2013

Entre fin 2007 et fin 2013, la formation des agents territoriaux, dispensée par l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle, a diminué de près de 15 % en nombre moyen de journées de formation par agent. Cependant, entre ces deux dates, elle a connu une évolution plus contrastée.



La réforme de la formation de 2007, prévoyait une forte diminution des obligations de formation initiale pour les agents de catégorie A et B. Elle instaurait une obligation de formation initiale pour ceux de catégorie C.

Cela a eu pour effet une forte chute du nombre de jours de formation par agent en 2009. De l'ordre de 3,01 jours en 2007, il a fortement diminué passant à 2,45 jours en 2009. Il a rebondi en 2011 (2,64 jours) avant de connaître à nouveau une baisse en 2013 (2,55 jours). Cela s'explique notamment par la réduction, en 2012, du taux de cotisation versée au CNFPT, et donc de la capacité de l'établissement à dispenser le même volume de formation que l'année précédente.

Le volume de journées de formation est équivalent en 2007 et 2013, l'augmentation des effectifs permanents entre ces deux dates fait que l'effort formation est moindre.

Avec une baisse observée en 2013 par rapport à 2007, les départs en formation présentent des évolutions différenciées selon la catégorie hiérarchique. Le nombre moyen de jours de formation des catégories A et B a baissé de 47 % en 2013 par rapport à 2007, contrairement à la catégorie C dont le nombre moyen de jours de formation a connu une légère hausse sur cette période. La diminution des obligations de formation initiale pour les catégories A et B a abouti à une réduction globale du temps consacré à ces formations. A l'inverse, la réforme a permis, grâce aux formations obligatoires (notamment aux formations d'intégration), un rééquilibrage de la formation au bénéfice des agents de catégorie C.

L'accès à la formation s'élève avec la taille de la collectivité. Plus la taille de la collectivité est grande, plus le temps consacré par agent à la formation est élevé, du fait d'un taux d'encadrement plus élevé dans les grandes collectivités.

Le CNFPT assure 65 % des journées de formations confiées par les collectivités à des organismes externes publics ou privés. Sur la totalité des journées formation dispensées aux agents territoriaux permanents en 2013, 19,4 % sont organisées par les collectivités en interne, 52,3 % sont assurées par le CNFPT et 28,3 % par d'autres organismes de formation. Les agents appartenant à la catégorie C sont légèrement surreprésentés parmi les agents participant aux formations organisées par le CNFPT. Après une forte hausse entre 2009 et 2011 (+4,1 %), la part des formations qu'il assure au titre de la cotisation obligatoire décroît pour la première fois entre 2011 et 2013 (-1,7 %). Ceci s'explique par la réduction, en 2012, du taux de cotisation versée par les collectivités au CNFPT.

Pour la première fois, ce bilan propose des informations sur le nombre de jours de formation des agents non permanents, sur le coût de la formation et sur les outils de la formation tels que le droit individuel à la formation (DIF), la validation des acquis et de l'expérience (VAE) et les bilans de compétence.

Le nombre de jours de formation des agents non permanents est moitié moins élevé que celui des agents permanents, soit 1,1 jour. Parmi eux, les principaux bénéficiaires sont ceux dont le contrat prévoit une formation, comme les emplois d'avenir.

Le coût de la formation pour les collectivités s'est élevé à 650 millions d'euros en 2013.

Les coûts directs de la formation - composés des cotisations versées au CNFPT (soit au titre de la cotisation obligatoire, soit au-delà de la cotisation) et des dépenses versées à d'autres organismes - représentent 93 % du coût total des formations, le reste correspondant aux frais de déplacement. La cotisation obligatoire du CNFPT représente 60 % du coût direct de la formation.

Le DIF a été utilisé par 3,7 % de l'ensemble des agents permanents et couvre 11,3 % de l'ensemble des journées de formation prises pour préparation aux concours ou pour des formations de perfectionnement.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) et les bilans de compétence restent encore peu développés dans la fonction publique territoriale. Les principaux bénéficiaires de ces dispositifs sont les fonctionnaires.

1 – ACCES A LA FORMATION

Dans cette édition, nous allons tenter d'apporter pour la première fois des éléments de réponses objectives chiffrées à la question de l'égalité d'accès à la formation dans la FPT. Ces éléments sont déclinés selon la catégorie, le genre et le type de formation.

L'accès à la formation croît avec la catégorie hiérarchique des agents

Des disparités subsistent selon la catégorie hiérarchique dans l'accès aux formations. Un agent permanent de catégorie C sur 3 a suivi en 2013 une formation de perfectionnement dans les 12 derniers mois, contre près de 6 agents de catégorie A sur 10 (58,4 %) et près de la moitié des agents de catégorie B (49,3 %). Cette dernière catégorie a bénéficié davantage des préparations aux concours et examens d'accès à la FPT. Globalement, l'accès à la formation s'élève avec la catégorie hiérarchique. En effet, hormis la formation de préparation au concours et examens de la FPT, ce sont les agents permanents de catégorie A qui participent le plus souvent aux autres types de formations.

Selon des données de la DGAFP, l'accès à la formation des agents territoriaux semble être en-deçà de ce qui est observé dans les autres versants de la fonction publique. Ainsi, 68 % des agents de la fonction publique territoriale ont suivi au moins une formation en 2012, contre 72 % pour la fonction publique d'Etat et 79 % pour la fonction publique hospitalière¹.

Un taux d'accès aux formations de perfectionnement en baisse depuis 2011

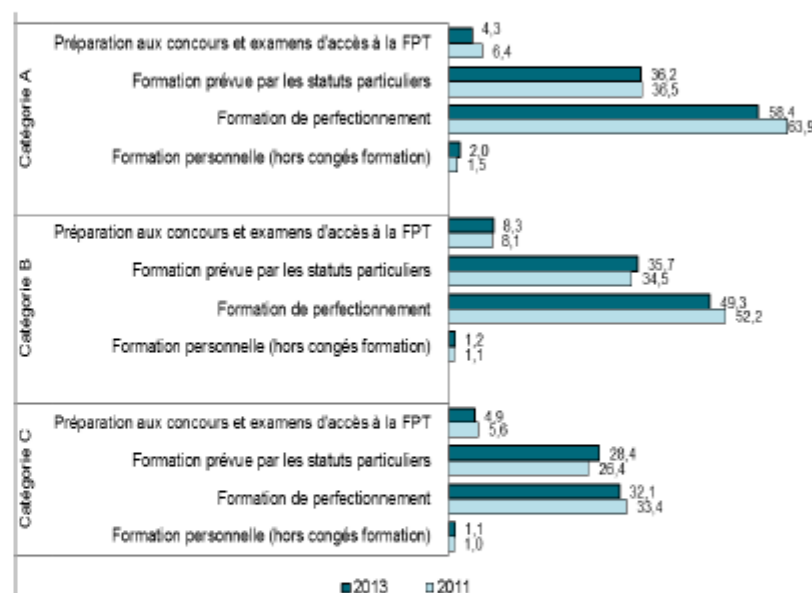
Toutes catégories confondues, l'accès aux formations de perfectionnement a reculé entre 2011 et 2013². Les agents permanents de catégorie A sont ceux dont l'accès à ce type de formation a été le plus en retrait : -5,5 points, contre -2,9 points pour la catégorie B et -1,3 point pour la catégorie C. Par ailleurs, les agents de catégorie A ont eu moins souvent accès qu'en 2011 aux formations de préparation aux concours et examens d'accès à la FPT (-2,1 points).

¹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP, édition 2015.

² A noter que les formations de professionnalisation peuvent être choisies dans le même catalogue que celui visant l'acquisition de compétences (formations de perfectionnement).

La proportion d'agents permanents ayant suivi les formations prévues par les statuts particuliers reste stable pour les catégories A (-0,3 point), en hausse pour les catégories B et C (+1,1 point et +2,1 points respectivement).

Taux d'accès à la formation par catégorie et le type de formation en 2011 et 2013 (en %)*

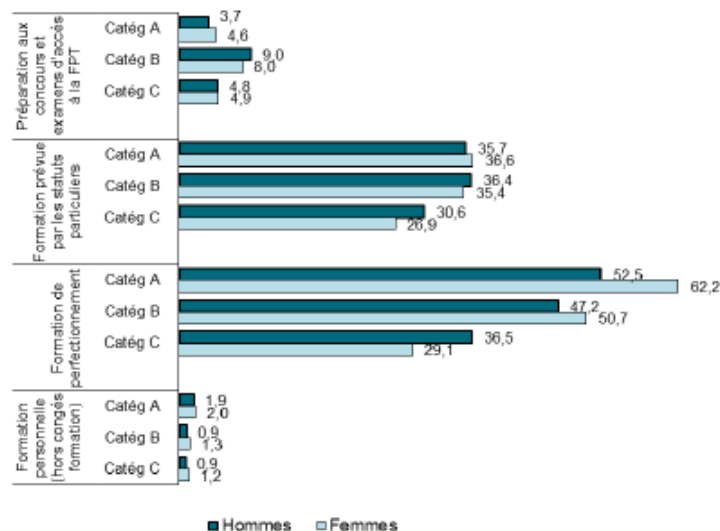


Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : 4,3 % des agents permanents de catégorie A ont suivi au moins une fois, en 2013, une formation de préparation aux concours et examens d'accès à la fonction publique territoriale.

**Un agent d'une catégorie hiérarchique peut participer à plusieurs types de formations. Afin d'éviter qu'il soit comptabilisé plusieurs fois, ces pourcentages ne doivent pas être sommés au sein d'une même catégorie.*

Taux d'accès à la formation selon le genre et le type de formation en 2013 (en %)*



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : 3,7 % des agents permanents hommes de catégorie A ont suivi au moins une fois, en 2013, une formation de préparation aux concours et examens d'accès à la fonction publique territoriale, contre 4,6 % des agents permanents femmes.

**Un agent d'une catégorie hiérarchique peut participer à plusieurs types de formations. Afin d'éviter qu'il soit comptabilisé plusieurs fois, ces taux d'accès ne doivent pas être sommés au sein d'une même catégorie.*

Les femmes de catégorie C accèdent moins souvent aux formations de perfectionnement

Les femmes appartenant aux catégories A et B accèdent plus fréquemment aux formations de perfectionnement que les hommes avec 62,2 % et 50,7 %

respectivement (contre 52,5 % et 47,2 % respectivement pour les hommes). Elles accèdent moins souvent que les hommes à ce type de formation lorsqu'elles appartiennent à la catégorie C (29,1 %, contre 36,5 % des hommes). En revanche, les femmes de catégorie C, avec 30,6 %, suivent plus souvent les formations prévues par les statuts particuliers que les hommes (26,9 %).

Définitions

Accès à la formation : les agents qui ont accédé à une formation, sont les agents permanents ayant suivi au moins une fois dans l'année un type de formation (Préparation aux concours et examens d'accès à la FPT, formations prévues par les statuts particuliers, formation professionnelle ou formation de perfectionnement).

Taux d'accès à la formation : il est calculé en rapportant le nombre d'agents permanents d'une catégorie hiérarchique ayant suivi au moins une fois un type de formation durant l'année à l'ensemble des effectifs permanents de cette catégorie.

N.B. : un agent peut suivre au cours de l'année plusieurs actions de formation. Pour chaque catégorie, un même agent ayant participé plusieurs fois à un type de formation ne sera comptabilisé qu'une seule fois dans celui-ci.

Préparations aux concours et examens d'accès aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale : journées correspondant à des actions de formation ayant pour but de permettre aux fonctionnaires de se préparer à un avancement de grade ou à un changement de cadre d'emploi. Pour les contractuels, elles leur permettent de préparer les concours et examens d'accès à la fonction publique. Ne sont pas prises en compte les journées d'absence pour participation aux épreuves de concours.

Formation prévue par les statuts particuliers : formations obligatoires suite à la nomination ou pour l'exercice des fonctions dans certains cadres d'emplois : formation d'intégration, formation de professionnalisation.

Formation de perfectionnement : journées correspondant à toutes les actions de formation ayant pour but de développer les compétences des agents ou de leur permettre d'en acquérir de nouvelles. Rentrent également dans ce cadre les actions de formation relatives à l'hygiène et à la sécurité prévues par le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 pour les ACFMO, les ACFI, et plus généralement pour tous les agents.

Formation personnelle : journées de formation prises au moyen de la décharge partielle de service (art. 5-1 pour les titulaires, et 15-1 pour les non titulaires, du décret n°85-1076 du 9 octobre 1985).

2 - TEMPS CONSACRE A LA FORMATION

Autre indicateur physique pour apprécier également l'accès à la formation : le temps consacré à la formation. Nous distinguons, pour la première fois, les agents permanents et les agents non permanents. Pour les agents permanents, deux indicateurs sont calculés : le nombre de jours moyens et la durée moyenne des formations. Pour les agents non permanents, on ne dispose que du nombre moyen de journées de formation.

2.1. Les agents permanents

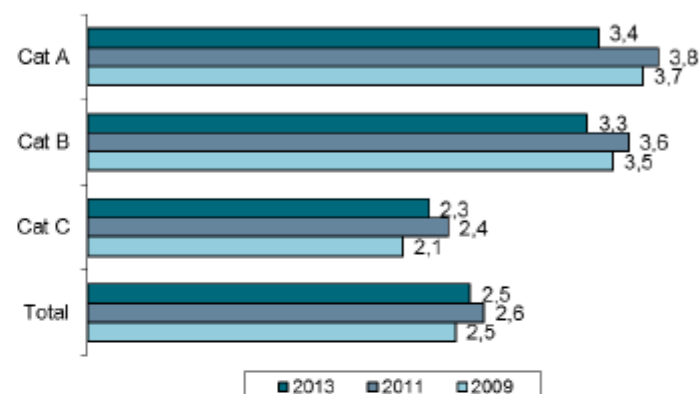
Le nombre moyen de journées de formation par agent permanent en 2013 est de 2,55 jours. Il a légèrement diminué en 2013 par rapport à 2011. Depuis 2009, il oscille entre 2,45 en 2009 et 2,64 en 2011. Ce nombre moyen de journées de formation se stabilise après l'effet sur le volume des journées de formation suivies qu'avait eu la loi de 2007 relative à la FPT qui allégeait, entre autres, les formations initiales des agents de catégories A et B (baisse du nombre moyen de journées de formation qui était de 3 jours en 2007).

Le nombre moyen de journées de formation par agent correspond au nombre total de journées de formation suivies en 2013 par les agents permanents (titulaires, stagiaires et non titulaires permanents) rapporté à leur effectif total, intégrant les agents permanents n'ayant pas suivi de formation au cours de l'année.

Le nombre moyen de jours de formation diminue légèrement pour toutes les catégories

Cependant le nombre moyen de jours de formation reste dans des proportions stables depuis 2009 pour les agents permanents. On observe qu'il est à son niveau le plus faible depuis 2009 pour les agents de catégorie A et B.

Nombre de journées de formation par agent permanent de 2009 à 2013



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

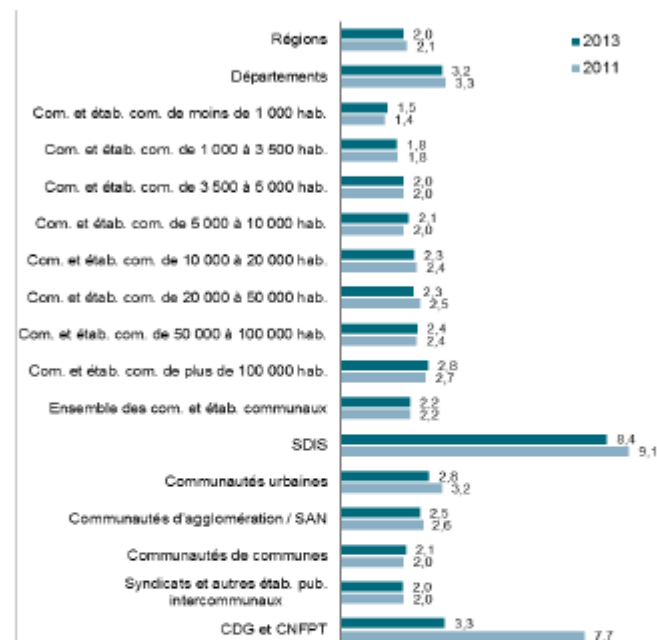
Il diminue pour les communautés urbaines, les SDIS et les CDG/CNFPT

Par rapport à 2011, le nombre moyen de journées de formation reste stable pour une grande partie des types de collectivités.

On observe une baisse de ce nombre de journées de formation par agent pour les communautés urbaines, les SDIS et les CDG/CNFPT.

Le nombre moyen de journées de formation par agent est toujours le plus important dans les SDIS avec 8,4 jours. Il est très largement supérieur par rapport aux autres types de collectivités puisqu'on trouve ensuite les CDG/CNFPT et les départements avec en moyenne 3,3 et 3,2 journées de formation par agent.

Nombre moyen de journées de formation des agents permanents par type de collectivités en 2011 et 2013



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Stabilité de la durée moyenne de formation pour les agents permanents ayant suivi une formation

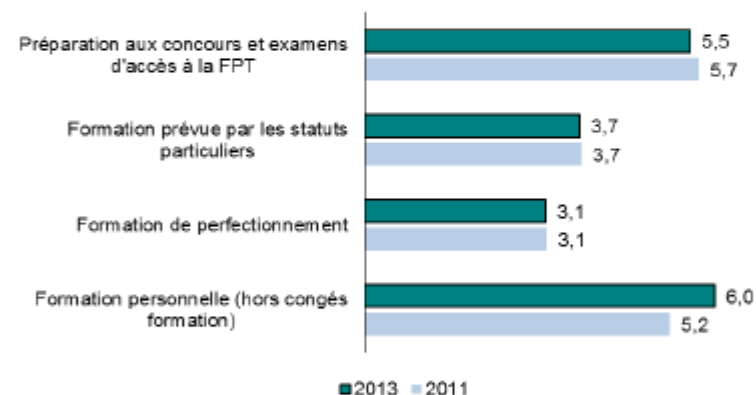
En 2013, la durée moyenne de formation pour les agents permanents ayant suivi au moins une formation dans l'année est restée stable au même niveau que 2011 à 3,5 jours de formation par agent.

La durée moyenne de formation est restée globalement stable quel que soit le type de formation, hormis pour les formations personnelles, prises au moyen de la décharge partielle de service, pour lesquelles la durée moyenne estimée a augmenté de 5,2 jours en 2011 à 6,0 jours en 2013.

Les préparations aux concours et examens d'accès à la FPT sont, désormais, le deuxième type de formations les plus longues, elles durent en moyenne 5,5 jours.

La durée moyenne de formation est le rapport du nombre de journées de formation par le nombre d'agents (titulaires, stagiaires et non titulaires sur emploi permanent) ayant suivi une formation au cours de l'année 2013.

Durée moyenne de formation des agents permanents par type de formation en 2011 et 2013



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

2.2. Les agents non permanents

Les agents non permanents se forment moins que leurs homologues occupant un emploi permanent

En 2013, le nombre moyen de jours de formation par agent non permanent est de 1,1 jour.

Les catégories ayant un contrat prévoyant une formation sont les principaux bénéficiaires. Ils se forment, en moyenne, plus qu'un agent permanent.

Les apprentis ont en moyenne 6,1 jours de formation par an, hors formation initiale et continue.

Les contrats aidés, tout type confondu, se forment en moyenne 1,8 jours par an. Les emplois d'avenir, notamment, se forment en moyenne 2,5 jours.

Les catégories regroupant la majeure partie des effectifs de non permanents, comme les assistants maternels, se forment moins que l'ensemble des non permanents.

Nombre de journées de formation par agent non permanent en 2013



* agents non classés dans les catégories précédentes (Hors élus comptables publics et vacataires de police)

** emplois saisonniers ou occasionnels

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Nombre moyen de journées de formation par type de collectivités en 2013 pour les agents non permanents



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Pour le calcul du nombre moyen de journées de formation par agent non permanent, on rapporte le nombre de journée formation à l'effectif au 31 décembre. Lorsque ce dernier est nul, on utilise l'effectif comptabilisé sur l'année.

En effet pour identifier les agents non permanents, on utilise 2 mesures différentes : l'effectif en stock (rémunéré au 31 décembre 2013) et sur la période (ayant travaillé au moins une fois dans l'année).

Concernant les collaborateurs de cabinet, les assistants familiaux, les assistants maternels et les accueillants familiaux, le tableau à remplir est fait de sorte que l'on puisse uniquement les comptabiliser en effectif dit stock.

Les SDIS et les communautés urbaines sont les collectivités où les agents non permanents se forment le plus

Les SDIS, dont les agents ont l'obligation de se former, sont les collectivités où les agents se forment le plus avec 6,0 jours par an en moyenne.

Dans l'intercommunalité, les agents non permanents travaillant dans les EPCI à fiscalité propre se forment 1,4 jour par an en moyenne. Cependant ce chiffre masque des disparités selon la nature juridique de la collectivité. Le nombre moyen de journées de formation dans les communautés urbaines est de 4,3 jours, alors qu'il est de 0,8 dans les communautés de communes.

Les agents non permanents des organismes départementaux se forment deux fois plus en comparaison à l'ensemble des agents non permanents. Les agents travaillant dans les communes et établissement communaux se forment moins que la moyenne de l'ensemble des agents non permanents avec 0,8 jours.

3 - ORGANISMES DE FORMATION

Les journées de formation des agents territoriaux selon l'organisme prenant en charge la formation sont présentées, dans cette édition 2013, en distinguant les agents permanents et les agents non permanents.

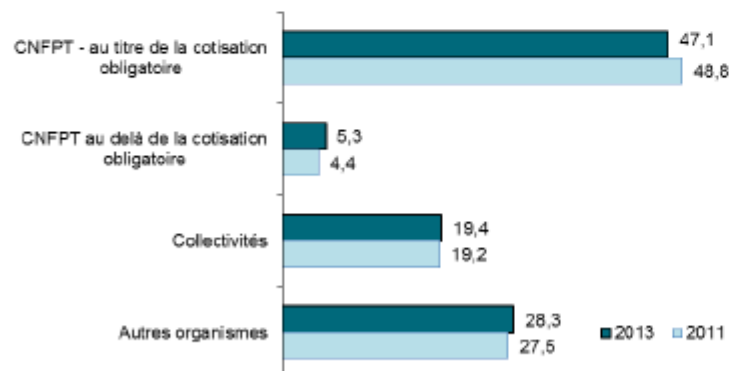
3.1. Les agents permanents

En 2013, plus de la moitié des journées de formation des agents permanents sont assurées par le CNFPT : 47,1 % au titre de la cotisation obligatoire et 5,3 % au-delà de la cotisation obligatoire, soit 52,3 % du nombre total de journées de formation (Cf. Définitions). Le CNFPT assure ainsi 65 % des journées de formations confiées par les collectivités à des organismes externes publics ou privés.

19,4 % des journées de formation sont organisées en interne par les collectivités et 28,3 % dispensées par d'autres organismes.

La part des formations organisées par le CNFPT au titre de la cotisation obligatoire a baissé pour la première fois entre 2011 et 2013 (-1,7 point), après une forte hausse de 4,1 points entre 2009 et 2011 (Cf. annexe B sur les chiffres clés du CNFPT). Cette baisse est le fait de la réduction, en 2012, du taux de cotisation versée par les collectivités au CNFPT de 1 à 0,9 %.

Répartition des journées de formation des agents permanents selon l'organisme de formation en 2011 et 2013 (en %)



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Les collectivités développent des formations en interne, principalement pour leurs agents de catégorie C (20,6 %) qui permettent à ces agents de valoriser leur parcours professionnel, tandis que les formations dispensées par d'autres organismes sont plus importantes pour les agents de catégorie A (39,4 %).

Le poids des journées de formation menées par le CNFPT est plus élevé pour les agents de catégorie C.

Répartition des journées de formation des agents permanents par organisme de formation et catégorie hiérarchique en 2013 (en %)

	CNFPT - cotisation obligatoire	CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire	Collectivités	Autres organismes	Total
Catégorie A	40,1	4,2	16,3	39,4	100,0
Catégorie B	45,2	5	16,6	33,1	100,0
Catégorie C	49,4	5,5	20,6	24,5	100,0
Total	47,1	5,3	19,4	28,3	100,0

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : durant l'année 2013, 40,1 % des journées de formation des agents de catégorie A ont été assurées par le CNFPT au titre de la cotisation obligatoire

En raison de leur activité spécifique, 64,2 % des journées de formation dans les SDIS sont assurées par les SDIS eux-mêmes. Dans les communes et établissements communaux, 56 % des journées de formation sont assurées par le CNFPT au titre de la cotisation obligatoire. Plus la commune est de petite taille et plus le poids des journées assurées par le CNFPT est important.

Les communautés urbaines et d'agglomération et les syndicats et autres établissements publics intercommunaux ont davantage recours aux autres organismes de formation (respectivement 39,5 %, 32,5 % et 38,7 % des journées de formation).

Répartition des journées de formation des agents permanents par organisme de formation et type de collectivités (en %)

	CNFPT - cotisation obligatoire	CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire	Collectivités	Autres organismes	Ensemble
Régions	45,9	8,8	15,6	29,7	100,0
Départements	36,8	6,7	24,6	31,9	100,0
Com. et étab. Com. de moins de 1 000 hab.	66,4	4,2	3,7	25,7	100,0
Com. et étab. Com. de 1 000 à 3 500 hab.	65,9	4,4	4,4	25,2	100,0
Com. et étab. Com. de 3 500 à 5 000 hab.	65,7	3,9	4,3	26,2	100,0
Com. et étab. Com. de 5 000 à 10 000 hab.	63,4	5,3	6,9	24,4	100,0
Com. et étab. Com. de 10 000 à 20 000 hab.	57,2	5,9	10,3	26,6	100,0
Com. et étab. Com. de 20 000 à 50 000 hab.	54,4	5,6	14,0	26,0	100,0
Com. et étab. Com. de 50 000 à 100 000 hab.	51,7	6,7	16,8	24,8	100,0
Com. et étab. Com. de plus de 100 000 hab.	41,9	6,1	19,4	32,6	100,0
<i>Ensemble des communes et établissements communaux</i>	<i>56,0</i>	<i>5,5</i>	<i>11,8</i>	<i>26,7</i>	<i>100,0</i>
SDIS	14,0	0,6	64,2	21,2	100,0
Communautés urbaines	33,1	8,3	19,2	39,5	100,0
Communautés d'agglomération / SAN	51,9	3,9	11,7	32,5	100,0
Communautés de communes	63,1	3,6	4,4	28,9	100,0
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	48,0	3,5	9,9	38,7	100,0
CDG et CNFPT	57,1	3,9	10,2	28,9	100,0
Ensemble total	47,1	5,3	19,4	28,3	100,0

Source : CNFPT - Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : durant l'année 2013, 45,9 % des journées de formation des agents permanents des régions ont été assurées par le CNFPT au titre de la cotisation obligatoire.

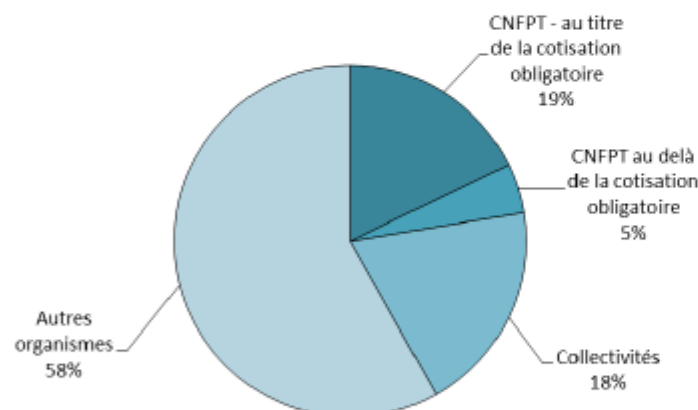
3.2. Les agents non permanents

Les agents non permanents se forment en majorité auprès d'autres organismes

Sur la base des collectivités et établissement territoriaux ayant répondu à l'indicateur du nombre journées de formation pour les agents non permanents dans les bilans sociaux, on estime à environ 334 000 le nombre de jours de formation pour les non permanents. Le CNFPT assure 22 % des formations, dont 17 % au titre de la cotisation obligatoire.

En comparaison avec les agents permanents, les agents non permanents se forment plus auprès d'autres organismes, et moins auprès du CNFPT dans le cadre de la cotisation obligatoire.

Répartition des journées de formation des agents non permanents selon l'organisme de formation en 2013



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Les agents non permanents travaillant dans les conseils généraux se forment majoritairement dans d'autres organismes. De plus, un agent sur quatre non permanent travaillant dans un organisme départemental est formé par la collectivité.

Répartition du nombre de journées de formation par catégories d'agents non permanents et par organisme de formation en 2013 (en %)

	CNFPT - au titre de la cotisation obligatoire	CNFPT au delà de la cotisation obligatoire	Collectivités	Autres organismes	Total
Collaborateurs de cabinet	34,0	1,4	8,6	56,0	100,0
Assistants maternels	37,9	8,2	20,2	33,7	100,0
Assistants familiaux	14,1	3,6	23,7	58,6	100,0
Accueillants familiaux	0	0	0	100,0	100,0
Agents non titulaires recrutés sur emplois saisonniers ou occasionnels	26,6	4,2	25,0	44,2	100,0
Personnes ayant bénéficié :					
D'un Contrat Unique d'Insertion (CUI)	12,8	10,7	16,2	60,2	100,0
D'un Emploi d'avenir	43,1	5,2	14,9	36,8	100,0
D'un Autre emploi aidé	16,7	9,6	12,5	61,2	100,0
Total emplois aidés	26,9	8,2	15,5	49,4	100,0
Apprentis	1,1	1,2	1,2	96,5	100,0
Autres (agents non classables dans les catégories précédentes)	16,4	1,5	59,7	22,4	100,0
Total	17,9	4,5	19,4	58,1	100,0

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : durant l'année 2013, 34 % des journées de formation des collaborateurs de cabinet ont été assurées par le CNFPT au titre de la cotisation obligatoire.

Le CNFPT, au titre de la cotisation obligatoire, forme 35 % des agents non permanents des conseils régionaux. Il forme 24 % des agents au-delà de la cotisation obligatoire.

De même, il forme plus d'un agent sur quatre dans les communes et établissements communaux ayant moins de 20 000 habitants.

Les agents non permanents employés par les communautés urbaines sont formés à 86 % par d'autres organismes. A l'inverse le CNFPT ne forme que 8 % des agents travaillant dans ces mêmes collectivités.

Répartition des journées de formation des agents non permanents par organisme de formation et type de collectivités (en %)

	CNFPT au titre de la cotisation obligatoire	CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire	Collectivités	Autres organismes	Ensemble
Régions	34,6	23,8	6,5	35,1	100,0
Départements	15,8	5,3	24,5	54,4	100,0
Com. et étab. communaux de moins de 1 000 hab.	28,5	7,2	10,2	54,1	100,0
Com. et étab. communaux de 1 000 à 3 500 hab.	30,5	6,1	7,8	55,7	100,0
Com. et étab. communaux de 3 500 à 5 000 hab.	26,2	4,9	4,2	64,8	100,0
Com. et étab. communaux de 5 000 à 10 000 hab.	27,9	4,0	4,5	63,6	100,0
Com. et étab. communaux de 10 000 à 20 000 hab.	26,6	5,3	10,3	57,8	100,0
Com. et étab. communaux de 20 000 à 50 000 hab.	16,2	4,5	14,3	65,0	100,0
Com. et étab. communaux de 50 000 à 100 000 hab.	13,6	2,0	10,9	73,5	100,0
Com. et étab. communaux de plus de 100 000 hab.	14,0	6,4	17,0	62,6	100,0
SDIS	0,9	0,0	92,8	6,3	100,0
Communautés urbaines	8,4	0,7	5,2	85,7	100,0
Communautés d'agglomération / SAN	24,1	2,8	36,1	37,0	100,0
Communautés de communes	21,6	5,6	14,5	58,3	100,0
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	22,3	4,2	7,7	65,8	100,0
CDG et CNFPT	55,9	9,0	16,5	18,6	100,0

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : durant l'année 2013, 34,6 % des journées de formation des agents non permanents des régions ont été assurées par le CNFPT au titre de la cotisation obligatoire.

Définitions :

CNFPT au titre de la cotisation obligatoire : journées correspondant aux formations organisées en inter et prises en charge financièrement par le CNFPT dans le cadre de son offre de formation correspondant à la cotisation obligatoire versée par les collectivités et établissements publics.

CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire : journées correspondant aux formations organisées en inter au-delà de la cotisation obligatoire : ceci existe dans certaines régions, mais pas dans toutes.

Collectivité : journées correspondant aux formations organisées par la collectivité, qu'il s'agisse :

- de formations assurées par des formateurs internes (titulaires ou contractuels),
- de formations assurées par des intervenants extérieurs rémunérés sous forme de vacations ou de prestations,
- de formations assurées par le CNFPT en intra, c'est-à-dire organisées à la demande de la collectivité pour ses propres agents.

Autres organismes : journées de formation assurées par d'autres organismes de formation, y compris les stages pratiques effectués hors de la collectivité.

4 - TYPES ET OBJECTIFS DE LA FORMATION

Avec 44 % des journées de formation, les formations prévues par les statuts particuliers sont les plus suivies en 2013

Les objectifs de la formation des territoriaux sont variés. La préparation aux concours et examens de la FPT permet aux agents, grâce à des actions de formation, de réactualiser leurs connaissances, de s'entraîner et se préparer aux épreuves écrites et orales. Avec 12 % de journées de formation, ces formations promotionnelles visent à faire progresser l'agent dans l'échelle sociale, lui ouvrant l'accès à des grades et cadres d'emplois supérieurs. Les agents permanents de catégorie A participent relativement moins souvent à ce type de formation (5,4 %) que les autres catégories.

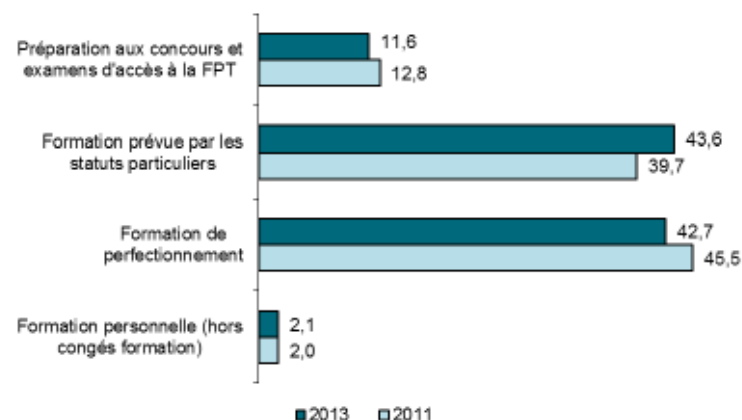
Les formations prévues par les statuts particuliers sont composées des formations d'intégration et des formations de professionnalisation. Elles sont obligatoires suite à la nomination ou pour l'exercice des fonctions dans certains cadres d'emplois. Ainsi, les formations d'intégration ont pour objectif de sensibiliser l'agent à son nouvel environnement professionnel et l'aider à appréhender les valeurs du service public. Les formations de professionnalisation permettent, quant à elles, d'accompagner les évolutions importantes du parcours de l'agent dans son activité professionnelle. Les formations prévues par les statuts particuliers représentent la part majoritaire des journées de formation des agents permanents, soit 43,6 % de l'ensemble des journées de formation suivies en 2013. Elles deviennent le principal type de formation alors qu'en 2011 les formations de perfectionnement arrivaient en premier avec 45,5 % des journées de formation en 2011 (42,7 % en 2013)¹. La hausse du poids des formations prévues par les statuts particuliers entre 2011 et 2013 (+3,9 points) s'explique par celle des formations de professionnalisation (34,7 % en 2013 contre 30,8 % en 2011), alors que le poids des formations d'intégration reste plutôt stable (9 % contre 8,8 %).

Les formations de perfectionnement ont pour objectif de développer les compétences des agents ou de leur permettre d'en acquérir de nouvelles. Ce type de formation est le plus suivi chez les agents de catégorie A (53,8 %) et B (45,2 %). Les agents de catégorie C, quant à eux, consacrent une part plus importante de leurs journées de formation à celles prévues par les statuts particuliers, soit 45,3 % du total. Cette proportion est notamment

¹ A noter que les formations de professionnalisation peuvent être choisies dans le même catalogue que celui visant l'acquisition de compétences (formations de perfectionnement).

due à un recours plus élevé aux formations d'intégration qui représentent 10,2 % des journées de formation, contre seulement 4,3 % pour les agents de catégorie A.

Répartition des journées de formation par type de formation des agents permanents en 2011 et 2013 (en %)



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Répartition des journées de formation des agents permanents par type de formation et catégorie hiérarchique (en %) en 2013

	Préparation aux concours et examens d'accès à la FPT	Formation prévue par les statuts particuliers	Dont formation d'intégration	Dont formation de professionnalisation	Formation de perfectionnement	Formation personnelle	Total
Cat A	5,4	38,6	4,3	34,3	53,8	2,1	100,0
Cat B	11,8	41,1	7,8	33,3	45,2	1,9	100,0
Cat C	12,7	45,3	10,2	36,1	39,9	2,1	100,0
Total	11,6	43,6	9,0	34,7	42,7	2,1	100,0

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : durant l'année 2013, 5,4 % des journées de formation des catégories A ont été consacrées à des préparations aux concours et examens d'accès à la FPT.

Les formations personnelles (hors congé formation) relèvent d'une démarche personnelle de l'agent dont les journées de formations sont prises au moyen de la décharge partielle de service. Elles peuvent donner lieu à une mobilité externe. Seulement 2,1 % des journées formations des agents permanents ont été consacrées à ce type de formation en 2013. Cette proportion varie très peu selon la catégorie hiérarchique.

Les formations prévues par les statuts particuliers sont relativement plus suivies dans les départements et les SDIS

Par type de collectivités, on observe que les préparations aux concours sont plus importantes dans les CDG/CNFPT et les communautés d'agglomération et urbaines. Les formations prévues par les statuts particuliers le sont dans les SDIS et les régions. La proportion des formations de perfectionnement est importante dans les départements et les communautés urbaines.

Répartition des journées de formation des agents permanents par type de formation et type de collectivités (en %)

	Préparations aux concours et examens d'accès à la FPT	Formation prévue par les statuts particuliers	Dont formation d'intégration	Dont formation de professionnalis- ation	Formation de perfectionn- ement	Formation personnelle
Régions	12,0	53,6	6,3	47,3	32,6	1,7
Départements	12,2	27,8	4,4	23,5	58,5	1,5
Com. et étab. com. de moins de 1 000 hab.	12,3	40,1	12,5	27,6	43,5	4,0
Com. et étab. com. de 1 000 à 3 500 hab.	9,5	40,1	12,1	28,0	45,5	5,0
Com. et étab. com. de 3 500 à 5 000 hab.	10,2	50,5	12,1	38,4	35,4	3,9
Com. et étab. com. de 5 000 à 10 000 hab.	13,6	51,2	10,7	40,6	32,2	3,0
Com. et étab. com. de 10 000 à 20 000 hab.	10,6	53,8	9,4	44,4	34,2	1,4
Com. et étab. com. de 20 000 à 50 000 hab.	11,3	49,4	9,7	39,7	37,5	1,8
Com. et étab. com. de 50 000 à 100 000 hab.	11,7	47,2	8,2	39,0	38,8	2,3
Com. et étab. com. de plus de 100 000 hab.	13,1	34,3	7,7	26,6	50,7	1,9
Ensemble des com. et étab. communaux	11,6	46,1	9,7	36,4	39,8	2,5
SDIS	7,3	59,5	14,4	45,1	33,1	0,1
Communautés urbaines	15,2	22,2	7,1	15,0	61,5	1,2
Communautés d'agglomération / SAN	15,6	48,1	7,5	40,5	35,5	0,9
Communautés de communes	11,5	46,7	11,2	35,5	37,3	4,5
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	11,3	40,0	10,4	29,7	44,3	4,4
CDG et CNFPT	15,8	43,3	6,3	37,0	39,5	1,4
Ensemble	11,6	43,6	9,0	34,7	42,7	2,1

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : 12 % des agents permanents des régions ont suivi au moins une fois, en 2013, une formation de préparation aux concours et examens d'accès à la fonction publique territoriale.

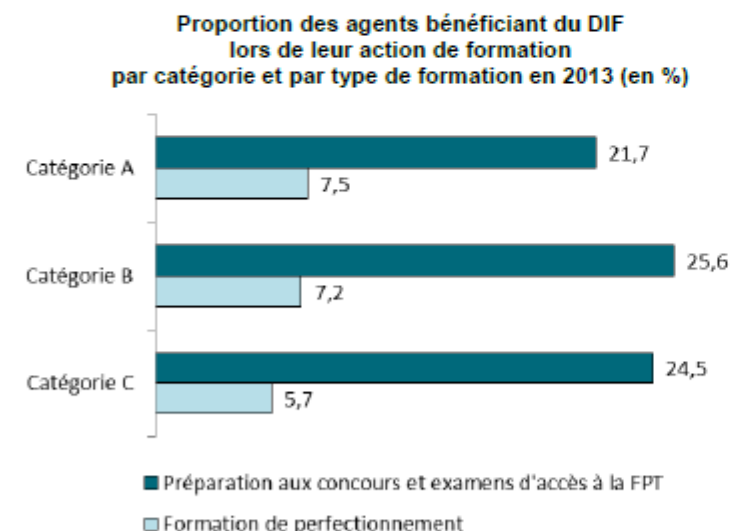
5- OUTILS DE FORMATION A L'INITIATIVE DE L'AGENT

Le droit individuel à la formation (DIF), la validation des acquis de l'expérience (VAE) et les bilans de compétence (BC) sont des outils de la formation qui relèvent d'une démarche personnelle. Dans un contexte de stabilisation des effectifs, de recomposition territoriale, de forte évolution des métiers, ces outils qui constituent de véritables leviers de développement des compétences restent encore peu mobilisés dans la fonction publique territoriale.

5.1 Le Droit Individuel à la Formation - DIF

Près de 60 000 agents partis en formation dans le cadre du DIF

8,3 % des agents partis en formation en 2013 le sont dans le cadre du DIF. La part des agents bénéficiant du DIF lors de leur préparation au concours (24,5 %) est plus importante que celle de ceux suivant une action de perfectionnement (6,3 %).



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

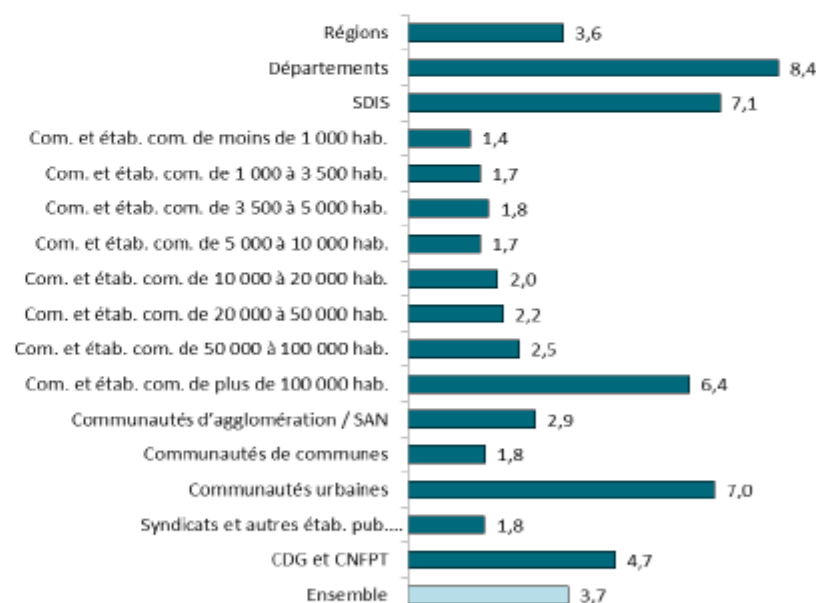
Note de lecture : Pour les agents de catégorie A, 21,7 % des journées de préparation aux concours ont été prises dans le cadre du DIF en 2013.

Sur l'ensemble des agents permanents 3,7 % sont partis en formation dans le cadre du DIF.

Les types de collectivités où les agents permanents ont, en proportion, le plus utilisé le DIF sont les départements, les SDIS, les communes de plus de 100 000 habitants et les communautés urbaines (entre 8,4 % et 6,4 %).

A l'inverse, ce sont dans les collectivités et établissements de petites tailles que la part des agents permanents partis dans le cadre du DIF est la plus faible, les communes et établissements communaux de petites tailles, les communautés de communes et syndicats intercommunaux (moins de 2 %).

Poids des agents permanents ayant utilisé le DIF par type de collectivités (en %)



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

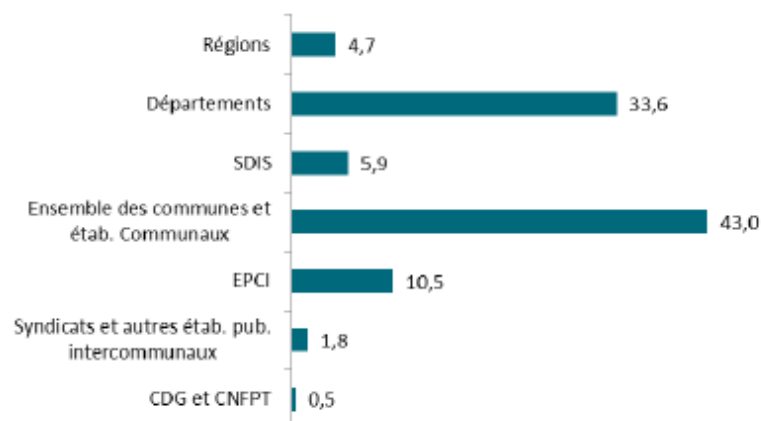
Note de lecture : 3,6 % des agents permanents des régions ont utilisé le DIF.

Un tiers des agents ayant utilisé le DIF sont dans les départements

Les agents permanents des communes et établissements communaux sont les plus nombreux à avoir utilisé le DIF en 2013, ils représentent 43 % des utilisateurs. Cependant, comme le montre le graphe ci-dessus, on observe qu'en proportion ils utilisent moins souvent le DIF que la moyenne nationale pour toutes les strates de communes excepté pour les communes de plus de 100 000 habitants.

Un tiers des agents ayant utilisé le DIF en 2013 travaillent dans les départements.

Répartition des agents ayant utilisé le DIF en 2013 par type de collectivités (en %)



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Le DIF dans la fonction publique territoriale : le DIF a pour objectif de permettre à tout salarié de se constituer un crédit d'heures de formation de 20 heures par an, cumulable sur 6 ans dans la limite de 120 heures. L'initiative d'utiliser les droits à formation ainsi acquis appartient au salarié, mais la mise en œuvre requiert l'accord de l'employeur sur le choix de l'action de formation. Dans la fonction publique territoriale, les actions accessibles au DIF recouvrent les actions de perfectionnement et celles de préparation aux concours et examens professionnels. Les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue sont également accessibles par le DIF.

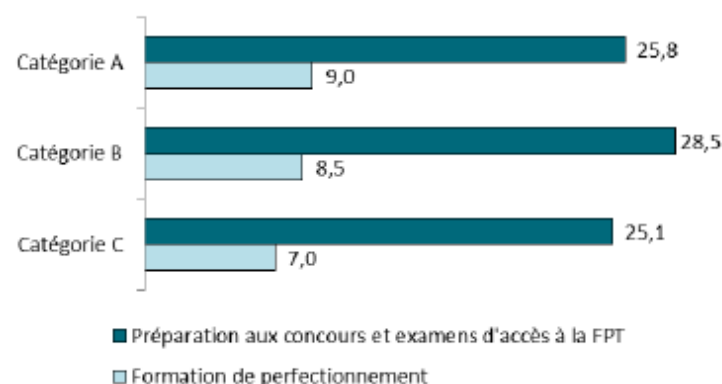
On estime à 260 000 le nombre de journées de formation suivies par les agents permanents dans le cadre du DIF en 2013.

Dans la fonction publique territoriale, seules les formations de perfectionnement et celles de préparations aux concours sont accessibles par le DIF.

Les journées prises dans le cadre du DIF (journées-DIF) représentent 11,3 % des journées de formation prises pour préparation aux concours ou pour des formations de perfectionnement.

La part des journées-DIF est plus importante pour les actions de préparation aux concours puisqu'elles représentent 25,8 % de ces actions. Alors qu'elle recouvre 7,6 % des journées des actions de perfectionnement.

Proportion des journées-DIF par catégorie et par type de formation en 2013 (en %)

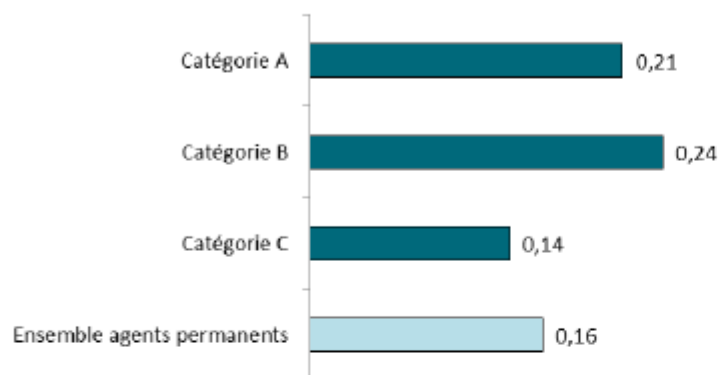


Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : Pour les agents de catégorie A, 25,8 % des journées de préparation aux concours ont été prises dans le cadre du DIF en 2013.

La proportion des journées de formation prises dans le cadre du DIF ne varie pas beaucoup selon la catégorie hiérarchique. 28,5 % des journées de formation liées aux préparations aux concours sont prises dans le cadre du DIF pour les agents de catégorie B, contre respectivement 25,8 % et 25,1 % pour les agents de catégorie A et C.

Nombre moyen de journées-DIF par agent permanent par catégorie



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : Les agents de catégorie A ont utilisé en moyenne 0,21 journée par agent dans le cadre du DIF en 2013.

Les agents de catégorie B et A ont un nombre moyen de journées-DIF par agent plus important que les agents de catégorie C.

Il existe, par ailleurs, très peu d'informations complètes sur ce thème que ce soit pour la territoriale, pour les autres fonctions publiques et même pour le privé avant que le dispositif ne soit remplacé par le compte personnel de formation (CPF) pour le secteur privé au 1er janvier 2015.

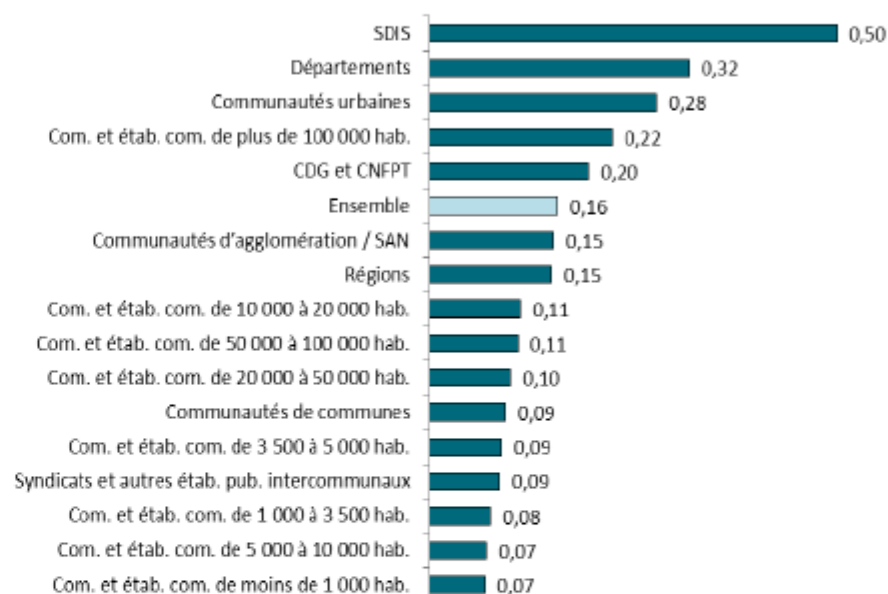
Dans un article sur le DIF, le CEREQ (centre d'études et de recherches sur les qualifications) fait état d'un taux d'accès au DIF de 6,5 % des salariés en 2010. Ce faible recours au DIF dans le privé tente à prouver que le DIF est un dispositif de formation qui n'a pas réellement incité les salariés et les entreprises à avoir recours à la formation professionnelle.

Source : <http://www.cereq.fr/articles/Focus/Un-droit-a-la-formation-DIF-peu-utilise>

Le nombre moyen de journées par agent prises dans le cadre du DIF est le plus important dans les SDIS et ensuite dans les collectivités de grande taille.

A l'inverse, les collectivités de petites tailles ont moins recours au DIF.

Nombre de journées-DIF par agent permanent



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : Les agents des SDIS ont utilisé en moyenne 0,5 journée par agent dans le cadre du DIF en 2013.

Utilisation du DIF par les agents non permanents :

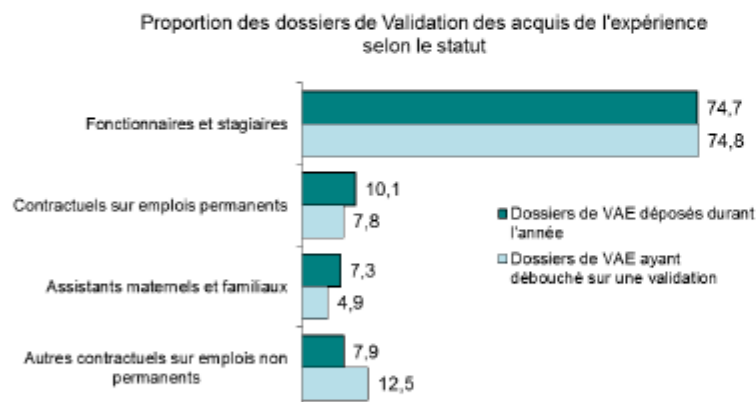
Le DIF représente 0,4 % des journées de formation en 2013. Il est utilisé en grande partie par les agents bénéficiaires d'un contrat aidé (46,5 % des journées consacrées au DIF), et notamment par les Emplois d'Avenir (37,5 %). Seulement 1,1 % des journées de formation dans le cadre du DIF ont été utilisées par des apprentis. Les DIF sont utilisés à 73,4 % par des agents non permanents travaillant dans les départements.

5.2 La Validation des Acquis de l'Expérience – VAE

On estime à 4 000 le nombre de dossiers déposés durant l'année en 2013. La moitié de ces dossiers déboucheraient sur une validation (totale ou partielle).

Force est de constater que la VAE reste encore peu développée dans la fonction publique territoriale. Un probable obstacle serait lié aux modalités de mobilité professionnelle et de déroulement de carrière des agents, qui restent encore largement réglés par la logique académique des concours et des examens. On peut donc s'interroger sur l'impact réel de la VAE sur le déroulement de carrière d'un agent de la fonction publique territoriale.

A titre de comparaison, la DARES collecte chaque année auprès des différents ministères des données agrégées sur les candidats. En 2013, 62 300 candidats ont été jugés recevables. 46 600, soit trois candidats sur quatre ont obtenu une validation partielle et 27 500 une validation totale (44 % d'entre eux).



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : Les fonctionnaires et stagiaires sont les bénéficiaires de 74,7 % des dossiers de VAE déposés durant l'année et de 74,8 % des dossiers ayant débouché sur une validation.

Trois dossiers déposés dans l'année sur quatre concernent les fonctionnaires. 10 % des dossiers sont déposés par les contractuels sur emplois permanents, 7 % par les assistants maternels et familiaux et 8 % par les contractuels sur emplois non permanents.

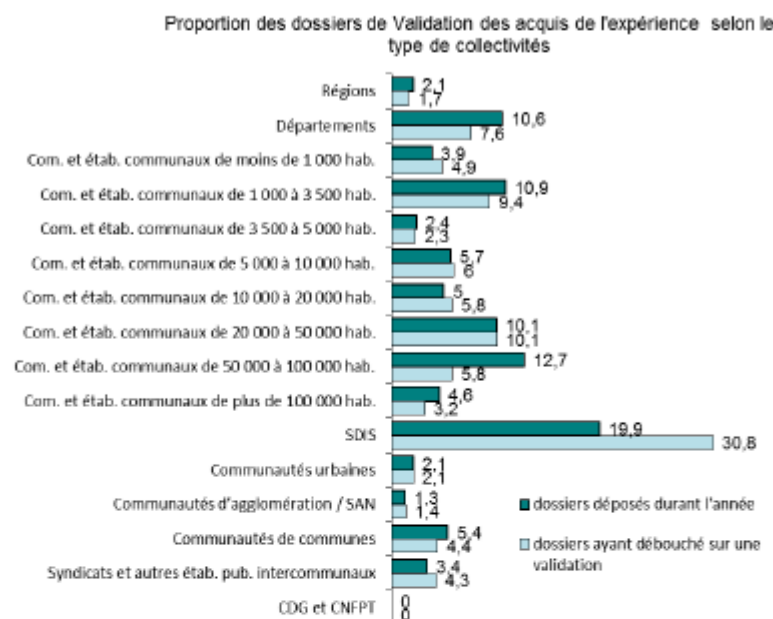
La proportion des dossiers validés partiellement ou totalement est relativement plus importante pour les autres contractuels sur emplois non permanents.

En comparaison avec la structure statutaire des effectifs territoriaux, les assistantes maternelles et familiales sont surreprésentées alors que les contractuels sur emplois permanents sont sous-représentés.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) est un dispositif permettant aux agents pouvant justifier d'une expérience professionnelle de transformer cette expérience en un diplôme. Elle s'applique à l'ensemble des diplômes et des titres à finalité professionnelle proposés par les différents ministères certificateurs, ainsi qu'aux certificats de qualification professionnelle (CQP) des branches professionnelles, dès lors que ces certifications sont inscrites au répertoire national de certification professionnelle (RNCP).

Les candidats à la VAE déposent un premier dossier de recevabilité (livret 1) auprès de l'autorité qui délivre le diplôme ou le titre professionnel. Ce dossier est déclaré recevable si le candidat remplit les conditions réglementaires d'accès à un parcours VAE. Ensuite le candidat doit déposer un dossier de présentation des acquis (livret 2) où il décrit précisément les différentes activités qu'il a exercées et qui correspondent à la certification visée.

Dans la fonction publique territoriale, la loi du 19 février 2007 relative à la formation professionnelle des agents territoriaux, a introduit le droit au congé de VAE pour les fonctionnaires.



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : Les conseils régionaux captent 2,1 % des dossiers de VAE déposés durant l'année et 1,7 % des dossiers ayant débouché sur une validation

Les types de collectivités les plus engagées dans des démarches de VAE sont les SDIS, qui représentent à eux seuls 20 % des dossiers déposés durant l'année et 30 % des dossiers validés et dans une moindre mesure, les communes et établissements communaux de 1 000 à 3 500 habitants (11 % des dossiers déposés et 9 % des dossiers validés).

En comparaison avec la structure des effectifs territoriaux par type de collectivités, les grandes collectivités et établissements publics tels que les régions, départements, communautés d'agglomération et SAN sont sous-représentés, contrairement aux SDIS.

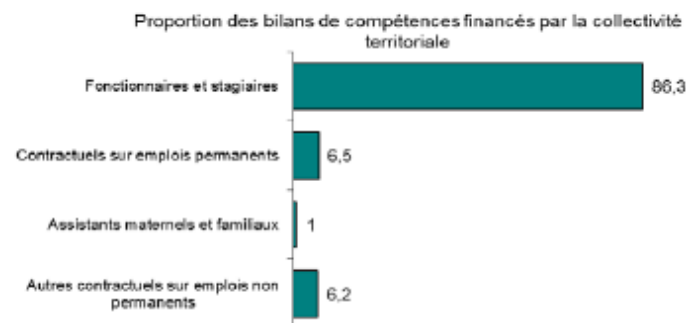
5.3 Les bilans de compétence

On estime à 2 250 le nombre de bilans de compétences et bilans professionnels financés par les collectivités territoriales en 2013¹.

Plusieurs obstacles freinent le recours aux bilans de compétence dans la fonction publique territoriale. Le bilan de compétence émane d'une initiative très personnelle de l'agent qui n'est pas tenu de communiquer les résultats de ce bilan à son employeur. Il ne permet donc pas nécessairement l'élaboration d'un projet professionnel en lien avec sa collectivité.

Par ailleurs, ces bilans réalisés par des organismes ou intervenants extérieurs, sont en général coûteux pour les collectivités et établissements publics territoriaux qui les financent.

La grande majorité des bilans de compétences et bilans professionnels financés par la collectivité territoriale (86 %) concernent les fonctionnaires. Les contractuels sur emplois permanents sont les bénéficiaires de 7 % d'entre eux. Seuls 1 % des bilans de compétences sont enregistrés pour des assistants maternels et familiaux. 6 % sont relatifs aux autres contractuels sur emplois non permanents.



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : Les fonctionnaires et stagiaires sont les bénéficiaires de 86,3 % des bilans de compétence financés par la collectivité territoriale.

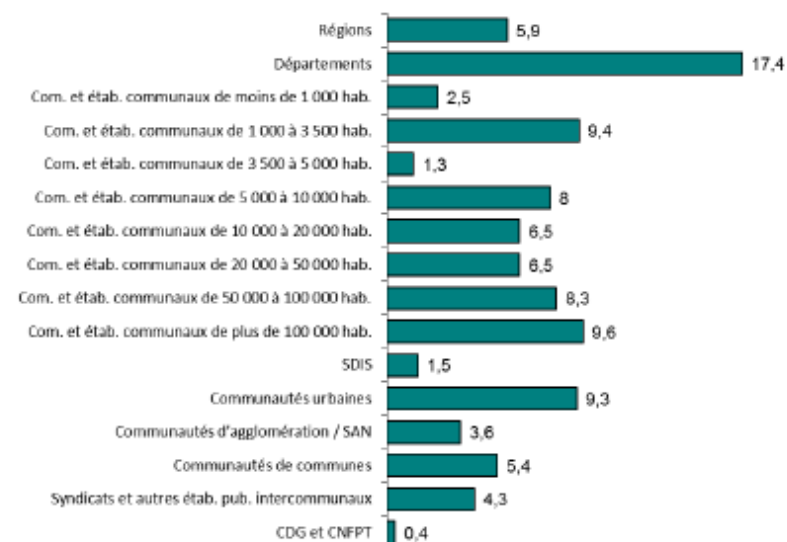
¹Sont comptabilisés les bilans de compétences et bilans professionnels, financés par la collectivité territoriale, réalisés en externe par un intervenant ou un organisme spécialisé.

Par rapport à la structure statutaire des effectifs, les fonctionnaires et contractuels non permanents sont sur-représentés, à l'inverse des contractuels sur emplois non permanents.

Les départements sont les premiers financeurs de bilans de compétences, captant 17 % de leur nombre.

En comparaison avec la structure des effectifs territoriaux par type de collectivités, les départements sont sur-représentés mais aussi les communautés urbaines. A l'inverse, les communes et établissements communaux de 20 000 à 50 000 habitants sont sous-représentés.

Proportion des bilans de compétences selon le type de collectivités



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : Les conseils régionaux captent 5,9 % des bilans de compétence comptabilisés en 2013.

6- COÛT DE LA FORMATION

On estime à près de 650 millions d'euros l'ensemble des coûts recensés dans les bilans sociaux en 2013.

Dans les bilans sociaux sont recensés les coûts directs de la formation (cotisations versées au CNFPT, soit au titre de la cotisation obligatoire, soit au-delà de la cotisation et les dépenses versées à d'autres organismes) et les coûts indirects de la formation liés aux frais de déplacements. Ne sont pas pris en compte d'autres coûts indirects tels que la rémunération pendant la formation ou le coût des personnels s'occupant de l'organisation de la formation en interne de la collectivité...

Les coûts directs de la formation représentent 93,4 % du coût total des actions de formation.

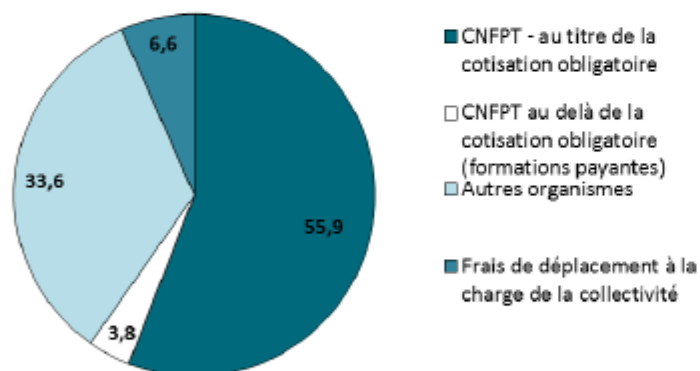
La cotisation obligatoire au CNFPT représente 60 % du coût direct de la formation.

Le poids des coûts versés aux autres organismes est moins important dans les régions et les communes.

Les communes de petites tailles font moins appel au CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire comparativement aux autres communes de plus grandes tailles.

Les SDIS ont une part du coût de formation lié aux autres organismes relativement plus important à tout autre type de collectivités.

Répartition (en %) des coûts de la formation en 2013



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

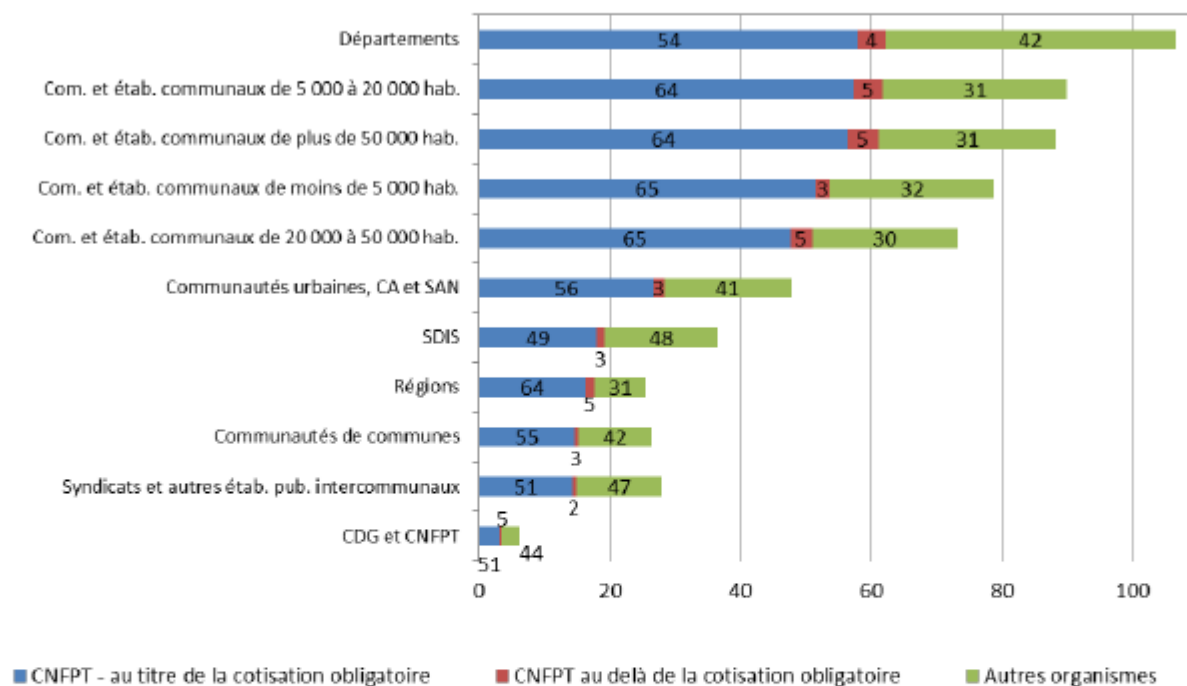
Par la suite, on s'intéressera à ces coûts directs et à leur répartition selon le type de collectivités.

Répartition des coûts directs de la formation selon le type de collectivités (en %)

	CNFPT - au titre de la cotisation obligatoire	CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire	Autres organismes	Ensemble
Régions	63,8	5,4	30,7	100,0
Départements	54,4	4,0	41,6	100,0
Com. et étab. communaux de moins de 5 000 hab.	65,4	2,9	31,8	100,0
Com. et étab. communaux de 5 000 à 20 000 hab.	63,8	4,9	31,3	100,0
Com. et étab. communaux de 20 000 à 50 000 hab.	64,9	4,7	30,4	100,0
Com. et étab. communaux de plus de 50 000 hab.	63,8	5,5	30,8	100,0
<i>Ensemble des communes et établissements communaux</i>	<i>64,4</i>	<i>4,5</i>	<i>31,1</i>	<i>100,0</i>
SDIS	49,3	2,9	47,8	100,0
Communautés urbaines et d'agglomération et SAN	56,1	3,4	40,5	100,0
Communautés de communes	55,1	2,5	42,4	100,0
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	50,7	2,4	46,9	100,0
CDG et CNFPT	50,8	4,8	44,4	100,0
<i>Ensemble</i>	<i>59,9</i>	<i>4,1</i>	<i>36,0</i>	<i>100,0</i>

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Estimation des coûts directs de la formation (en millions d'euros) et répartition du poids des différents coûts (en %) par type de collectivités



Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2013

Note de lecture : On estime à près de 106 millions d'euros les coûts directs de la formation dans les départements, dont 54 % sont versés au CNFPT au titre de la cotisation obligatoire, 4 % au-delà de la cotisation obligatoire et 42 % sont versés à d'autres organismes.

Contribution du Collège des employeurs territoriaux

L'histoire de la formation des agents dans la fonction publique territoriale est étroitement liée à celle de la décentralisation.

C'est pourquoi les employeurs territoriaux reconnaissent l'importance de la formation qui, depuis des décennies, accompagne le développement des collectivités.

La loi de 2007 a apporté un certain nombre de nouvelles dispositions qui peuvent être considérées comme positives :

- L'extension de la formation initiale aux agents de catégorie C
- Le droit individuel à la formation (DIF)
- De nouveaux outils, tels le LIF, les bilans de compétences, VAE...

Autant d'éléments qui méritent un bilan et quelques propositions afin d'adapter les moyens aux enjeux actuels.

De fait, plus que jamais les collectivités se trouvent dans une période de mutation lourde et durable. Non seulement en termes de compétences et de périmètres, mais aussi de fonctionnement avec le développement du numérique, la dématérialisation. Ainsi, les besoins en formation sont permanents et les adaptations nécessaires.

De plus, la pyramide des âges, les nombreux départs à la retraite, les carrières longues impliquent d'être attentif à toutes les questions de maintien dans l'emploi, de reconversion et de mobilité.

La formation, comme la ressource humaine, n'est donc pas une simple variable d'ajustement de la gestion des collectivités, elle est le cœur de l'efficacité et de la qualité du service public. Les contraintes financières imposent en outre une maîtrise rigoureuse de la masse salariale et les élus locaux sont très sensibles à ce sujet.

Tous doivent donc avoir le souci de la qualité, qui passe par la formation : des agents de qualité sont la garantie d'un service public de qualité.

Alors, au-delà du bilan de la loi de 2007, on peut retenir quelques leçons fortes.

Personne n'a intérêt à avoir une approche réductrice, malthusienne de la formation : les meilleures entreprises, les meilleures institutions sont celles qui consacrent le budget le plus important à la formation.

Ce coût n'est pas une dépense passive, c'est un investissement, pour autant cet investissement doit être pertinent, efficace et de long terme.

La GPEEC est donc le moyen essentiel pour avoir une appréhension maîtrisée de la ressource humaine dans un contexte de rigueur financière. Ce rapport insiste beaucoup sur le plan de formation qui n'est pas un simple outil, c'est avant tout le noyau d'une stratégie au service du développement de la collectivité. Maîtriser, organiser le plan de formation est la garantie d'une bonne adaptation des moyens aux fins, mais cela nécessite une implication politique, managériale ainsi qu'un dialogue social permanent. Le plan de formation permet enfin de conjuguer l'approche individuelle et l'approche collective.

Le rapport fait donc un bilan nuancé de la réforme de 2007. Il apparaît avant tout que les outils – certes perfectibles – existent, il appartient aux acteurs locaux et notamment aux élus de s'en emparer et de les faire vivre, de les adapter avec l'appui des institutions communes de la fonction publique territoriale : CNFPT, CDG qui sont au service des collectivités et de leur modernisation.

Contribution de la Confédération générale du travail (C.G.T.)



L'ENJEU DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

La formation professionnelle est, de longue date, un axe revendicatif essentiel pour le salariat. Deux raisons se conjuguent pour donner corps à cette revendication d'un droit à la formation professionnelle continue – dans l'acceptation large de cette définition, c'est-à-dire de toutes les formations postérieures à l'entrée dans la vie active.

La première est l'aspiration à la connaissance qui a toujours accompagné les mouvements d'émancipation. Comme l'exposait Condorcet dans son rapport sur les comités d'instruction publique sous la Révolution : *« Tant qu'il y aura des hommes qui n'obéiront à leur raison seule, qui recevront leurs opinions d'une raison étrangère, en vain toutes les chaînes auraient été brisées, en vain les opinions de commande seraient d'utiles vérités : le genre humain n'en resterait pas moins partagé en deux classes, celle des hommes qui raisonnent et celle des hommes qui croient, celle des maîtres et celle des esclaves »*. **C'est pourquoi le mouvement ouvrier s'est toujours battu pour l'extension et la démocratisation du système scolaire, mais aussi pour que le travail donne droit à une formation professionnelle continue permettant de corriger ou d'atténuer les inégalités et les échecs de ce système de formation initiale. L'objectif est bien de garder ouverte la possibilité, pour tous, d'un accès permanent et renouvelé à la connaissance.**

Une deuxième raison, aux effets plus immédiats, a également conduit à rendre très prégnante cette revendication du droit à la formation continue : l'importance de la qualification sur le salaire. **L'accès à la formation permet la reconnaissance de qualifications nouvelles et peut donc induire une augmentation de son pouvoir d'achat et, éventuellement, de meilleures conditions de travail.**

S'agissant du service public et de la nécessité d'en garantir l'accessibilité, la formation est également un moyen incontournable pour en assurer la qualité. Cependant, s'il y a un intérêt, pour la défense et la reconquête du service public, à développer des compétences multiples et de haut niveau, cela ne doit pas venir concurrencer le droit des fonctionnaires à une formation continue libérée des contingences de l'emploi.

DIX ANS APRES LA LOI DU 19 FEVRIER 2007, QUEL BILAN?

« La loi Hortefeux du 19 février 2007 s'est inscrite totalement dans les politiques d'affaiblissement des services publics. [...] Cette loi conduit à privilégier la mise en place de formation à l'emploi, au poste de travail au détriment de la formation liée à la mission et valeur de service public. C'est la réduction de la formation professionnelle à l'initiative de l'agent. C'est la déconnection entre la formation professionnelle, le service public et le statut de la FPT » disait la CGT à l'époque. Lors de l'examen du projet de loi, au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les fédérations syndicales CGT, CFTC et FO avaient voté contre le projet de loi. La CFDT l'avait jugé positif. Dix ans après, que faut-il en penser ?

Un tour de magie ?

Le véritable tour de force de cette loi est d'afficher des intentions louables pour saboter toute l'architecture de la formation telle qu'elle existait avant. Ainsi, le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 définit ses objectifs officiels : *« La formation professionnelle tout au long de la vie des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée a pour objet de leur permettre d'exercer avec la meilleure efficacité les fonctions qui leur sont confiées en vue de la satisfaction des besoins des usagers et du plein accomplissement des missions*

du service. Elle doit favoriser le développement de leurs compétences, faciliter leur accès aux différents niveaux de qualification professionnelle existants, permettre leur adaptation au changement des techniques et à l'évolution de l'emploi territorial et contribuer à leur intégration et à leur promotion sociale. Elle doit également favoriser leur mobilité ainsi que la réalisation de leurs aspirations personnelles et créer les conditions d'une égalité effective, en particulier entre les hommes et les femmes, pour l'accès aux différents grades et emplois ».

L'exploit a été, au nom d'un tel discours qui ne prêtait guère à la contestation, de monter des dispositifs qui ont conduit à un recul considérable de la formation professionnelle des agents territoriaux.

Un affaiblissement sans précédent de la formation professionnelle

Le nombre moyen de journées de formation par agent est passé de 3,01 en 2007 à 2,55 en 2013, toutes catégories confondues. Ce nombre est à 1,5 pour les communes de moins de 1 000 habitants. Il est de 0,3 pour les agents non titulaires.

Le CNFPT n'organise plus que la moitié des journées formation : 47,1% sur cotisation obligatoire, 5,3% en formations payantes. 19,4% sont organisées par les collectivités elles-mêmes, et 28,3% sont confiées à d'autres organismes.

Le DIF, un dispositif inefficace et détourné de sa finalité

Les outils de formation – dits – « à l'initiative de l'agent » ont tous échoué : DIF récupéré par l'employeur, seulement 4 000 VAE (sur 62 000 toutes professions confondues), 2 500 bilans de compétences, seulement, pour près de deux millions d'agents.

La quasi-disparition de la formation à l'initiative de l'agent

Mais le plus grave est que cette loi de 2007 a pratiquement réduit à néant la formation professionnelle continue au bénéfice et à l'initiative des agents. Le nombre moyen de journées de formation par agent est tombé à 2,55, dont seulement 11,6% sont consacrées à des prépas concours et 2,1% à la formation personnelle. La division donne 0,3 jours pour les prépas concours et 0,05 jours pour la formation personnelle, par agent et par an. Tout le reste relève de la formation obligatoire ou de l'initiative de l'employeur. Il faut, en moyenne, trois années de travail à un agent pour obtenir une seule journée de préparation aux concours. Il lui faudra vingt ans pour profiter d'une unique journée de formation personnelle.

LA NECESSITE URGENTE D'UN RETOUR D'UNE POLITIQUE DE FORMATION AU SERVICE DES AGENTS ET DES SERVICES PUBLICS

Le droit à la formation est aujourd'hui totalement à la main de l'employeur qui peut refuser, pratiquement à sa guise, toutes les formations qui ne lui sont pas utiles directement. C'est ce qui a conduit à la catastrophe évoquée ci-dessus. La CGT revendique au contraire, un droit « opposable » pour les formations à la mobilité et les formations personnelles. Dans la limite de 5% de son temps de travail, un agent doit pouvoir choisir ses formations sans que l'autorisation de l'employeur ne soit requise. Une cotisation obligatoire sur la masse salariale doit permettre le financement de ces formations qui doivent être gratuites et effectuées sur le temps de travail. Ainsi, le droit à la formation professionnelle continue pourra redevenir un droit du travail, ce qu'il était depuis plusieurs décennies.

Propositions CGT

La conception de la formation professionnelle comme moyen d'émancipation soulève la question d'une ouverture sur un champ de formation qui échappe au contrôle de l'employeur et même à toute forme d'enfermement dans une situation professionnelle définie par l'emploi.

La CGT distingue quatre formes différenciées de droit à la formation :

1. une formation obligatoire définie par la loi, adaptée selon les grades et les fonctions ;

2. une formation élaborée pour l'efficacité de la collectivité et pour l'amélioration du service public définie dans le cadre des plans de formation ;
3. une formation permettant de favoriser la mobilité choisie et la carrière, appuyée sur un droit opposable garanti par le statut ;
4. un accès à une formation libre de développement personnel totalement détachée des contingences de l'emploi, également appuyée sur un droit opposable garanti par le statut. Le droit à la formation est aussi le droit à se former à des loisirs, à des activités civiques et militantes ou à une activité envisagée pour la retraite.

10%, au moins, des heures travaillées collectivement doivent être consacrées à la formation professionnelle des agents, sur leur temps de travail et cumulables tout au long de la carrière de l'agent. A minima, 5% de ces heures travaillées doivent être laissées libres, indépendamment de toute autorisation de l'employeur, sous réserve d'un délai de prévenance raisonnable, aux formations déterminées par l'agent pour favoriser sa mobilité choisie et son développement personnel.

LE FINANCEMENT DE LA FORMATION

L'article 12 (12-2 et suivants) de la loi du 26 janvier 1984 (version actualisée) instaure une cotisation obligatoire des collectivités territoriales au CNFPT. Son taux maximum (en pourcentage de la masse salariale) est fixé par décret, puis le CNFPT délibère sur le taux effectivement appelé à cotisation. Concrètement, ce taux maximal est généralement fixé à 1% de la masse salariale des collectivités et le CNFPT vote systématiquement ce taux maximal. Cependant, il a été remis en cause en 2012, puis en 2016 et 2017.

Cette cotisation, comme toutes celles qui apparaissent sur le bulletin de salaire, est partie intégrante de ce dernier, et toute attaque contre le taux de cotisation est une amputation directe de la rémunération de notre travail. Salaire différé, certes, puisqu'il ne s'agit pas d'une somme qui apparaît sur le net à payer de la feuille de paye. Mais salaire socialisé, c'est-à-dire collectivement regroupé pour l'intérêt collectif des agents. Cette socialisation permet de tenir compte des besoins différents qui s'expriment selon les individus et les périodes de la vie active. Les besoins de formation ne sont pas les mêmes selon qu'on soit doté ou non d'une forte formation de base, que l'on commence un emploi ou qu'on soit déjà expérimenté, qu'on soit jeune avec des perspectives de mobilité ou proche d'une retraite qu'il faut activement préparer. Comme pour la sécurité sociale, c'est la socialisation qui permet le mieux de tenir compte des besoins avec des moyens donnés.

Le montant de la cotisation est donc un enjeu très important, et la fédération des services publics réclame depuis plusieurs années que cette cotisation monte à 3% de la masse salariale. Cependant, ce débat ne saurait être détaché ni des conditions dans lesquelles le CNFPT est amené à remplir ses missions ni de ces missions elles-mêmes telles qu'elles sont fixées par le législateur. Celui-ci formate, en effet, les missions du CNFPT et les conditions de leur mise en œuvre de façon à mettre toujours plus cette cotisation de formation professionnelle au service des employeurs.

En 2013, le CNFPT récupère 55,9% du coût global de la formation des collectivités territoriales en cotisation obligatoire et 3,8% en formations payantes.

Le paritarisme au CNFPT est tronqué puisque les représentants des salariés ne votent pas les décisions ayant des implications financières ou de gestion.

Un décret n'autorise pas la prise en charge des frais de transport pour les formations de préparation aux concours et aux examens.

Propositions CGT

La formation délivrée par un établissement public paritaire et national (CNFPT) est le gage du maintien d'une fonction publique territoriale unique pour un service public de proximité garantissant à tous son accessibilité tant en matière de service que d'emploi.

Cependant, pour que l'intérêt des agents soit préservé, la CGT revendique une cotisation au CNFPT fléchée sur trois de ces droits : formation obligatoire, formation d'adaptation à l'emploi, formation pour la mobilité choisie et la carrière, ainsi que la création d'un fonds indépendant pour l'accès à des formations de libre développement personnel.

La CGT revendique :

- ☐ 0,5% de la masse salariale pour la formation de libre développement personnel.
- ☐ 1% de la masse salariale pour les formations à la mobilité choisie.
- ☐ 1% de la masse salariale pour les formations d'adaptation à l'emploi.
- ☐ 0,5% de la masse salariale pour les formations obligatoires.

Pour que le droit soit réellement opposable, il semble nécessaire de rembourser l'employeur durant les absences des agents pour les formations qu'ils ont choisies indépendamment de l'autorisation de l'employeur.

La CGT revendique, pour le CNFPT, un paritarisme de plein exercice. En son sein, une commission, à parité salariés et employeurs, présidée par un représentant des salariés, statuera sur l'utilisation de la part de cotisation fléchée pour les mobilités choisies.

Les frais de transports pour toutes les formations doivent être pris en charge.

Une cotisation de 0,5% de la masse salariale semble suffisante pour répondre aux besoins de financement des formations obligatoires d'intégration, de professionnalisation, de sécurité au travail. Pour les formations liées à des fonctions régaliennes issues de transferts de charges importants, comme nous le voyons actuellement avec l'armement des policiers municipaux, l'Etat devra abonder directement le budget du CNFPT pour qu'il puisse répondre à ces nouveaux besoins ou à des besoins exceptionnels. C'est, notamment, le cas de la formation des SDIS et des polices municipales.

Un fonds spécial serait créé pour financer les formations personnelles. Il sera doté d'une cotisation prélevée sur la masse salariale à hauteur de 0,5% de la masse salariale. Il sera administré par un collège de représentants des salariés constitué proportionnellement sur la base des élections professionnelles dans la fonction publique territoriale.

LES DIVERSES FORMATIONS EXISTANTES ET LES SOI-DISANT DISPOSITIFS A L'INITIATIVE DE L'AGENT

Les formations obligatoires relèvent de deux catégories : celles pour tous les agents et celles qui sont attachées à des statuts particuliers. Elles relèvent du cadre législatif et réglementaire.

Les formations facultatives sont les formations de perfectionnement non obligatoires, les formations de préparation aux concours et aux examens, les formations personnelles, la lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française.

Le plan de formation doit être construit à partir des besoins de formation des fonctionnaires et du service public. Son élaboration doit donner lieu à un avis du comité technique.

Le DIF est récupéré par les employeurs qui déterminent des formations « difables » parmi celles qui sont inscrites au plan de formation. Le CPF (compte personnel de formation) connaîtra le même sort. La VAE (valorisation des acquis de l'expérience) ne concerne que 4 000 agents chaque année. Les bilans de compétences ne concernent que 2 500 agents chaque année.

Propositions CGT

Les formations obligatoires

Dès le recrutement et avant titularisation, le fonctionnaire stagiaire bénéficie d'une formation d'intégration à la fonction publique. Le contenu de cette formation doit être déterminé par le conseil

national d'orientation du CNFPT. Sa durée doit être évaluée en fonction du degré de responsabilité du fonctionnaire. Il doit bénéficier également d'une formation de professionnalisation lui permettant de maîtriser l'ensemble des métiers et des fonctions liées à son cadre d'emploi.

Des formations obligatoires sont attachées à des statuts particuliers pour des raisons de sécurité au travail, de déontologie, d'enjeux sociétaux ou de garanties pour la population.

La CGT revendique un statut d'élève pour tous les lauréats du concours dont la durée est à définir en fonction du niveau de missions.

L'ensemble de ces formations obligatoires doit relever de la responsabilité du législateur, après consultation des organisations syndicales.

Les formations d'adaptation à l'emploi, les formations de perfectionnement et les formations d'adaptation à un nouvel emploi dans le cadre d'un reclassement professionnel pour raison médicale.

Ces formations doivent faire l'objet de plans de formation élaborés, après concertation des organisations syndicales, sur la base des demandes formulées par les agents et par les services, dans toutes les collectivités. Ces plans de formation doivent être validés par les comités techniques paritaires et soumis aux assemblées délibérantes des collectivités. Ils pourront être mutualisés pour les collectivités de moins de 50 agents.

Ces plans de formation devront obligatoirement comprendre un volet de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française, un volet de sensibilisation à la lutte contre les discriminations (LCD) et pour l'égalité républicaine, un volet relatif à la prise en compte du handicap en situations professionnelles, un volet relatif au développement du bien-être au travail et à la prévention de la pénibilité, un volet relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Des formations permettant l'évolution de carrière et la mobilité choisie

Elles comprennent :

- ☐ le bilan de compétences auquel un agent devra automatiquement avoir droit tous les quinze ans ;
- ☐ les dispositifs de VAE lorsque l'expérience le permet ;
- ☐ les formations de préparation aux concours et aux examens dont l'accès ne doit pas être limité par des tests de présélection ;
- ☐ le financement d'études élémentaires ou supérieures visant à acquérir de nouvelles connaissances nécessaires pour l'acquisition de nouvelles qualifications.

Pour la cohérence de ces dispositifs, un projet de développement de carrière pourra être demandé aux agents, mais celui-ci doit pouvoir être constamment révisable.

Le CNFPT devra développer suffisamment ces formations de préparation aux concours, en particulier leur durée, pour permettre les meilleures chances de réussite à tous.

Le développement de la formation personnelle

Elle doit rester libre aux choix des agents, leur permettre de suivre toute action de formation de leur choix quelle que soit sa durée (dans la limite des moyens du fonds de gestion).

Contribution de la Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.)



De l'ambition et de vrais droits pour la formation de TOUS les agents territoriaux TOUT AU LONG DE LEUR CARRIERE

La formation est un droit de l'agent et une responsabilité de l'employeur

« Il me semble, même si c'est évoqué dans le rapport, que la formation professionnelle pour "reconversion" est aujourd'hui loin d'être une réalité et une priorité dans nos collectivités. Elles ne se donnent absolument pas les moyens aujourd'hui d'anticiper ces réalités et nous sommes confrontés à des vagues de procédures de licenciement pour inaptitude, mise à la retraite anticipée ou des agents qu'on laisse à domicile... car on ne sait pas comment les reclasser. »

Ce témoignage d'une militante CFDT rejoint celui des collectivités auditionnées dans le cadre des travaux préparatoires à ce rapport. La question d'un droit à se reconvertir avant que les problèmes de santé ou d'usure surviennent est récurrent, les besoins et attentes sont criants et certaines situations devenues ingérables pour les personnes, les collectifs de travail, les employeurs et au final la qualité et l'efficacité du service public.

Pour la CFDT le droit à évoluer ou se reconvertir professionnellement relève d'une politique de formation et d'accompagnement des parcours, sans être une « baguette magique » qui résoudrait tous les problèmes, en particulier ceux qui relèvent de choix d'organisation du travail, de management, de santé et sécurité au travail. La CFDT tient à rappeler que la responsabilité première relève de l'employeur dans les situations d'usure ou en cas de réorganisations structurelles, organisationnelles ou politiques.

Dans un courrier à la Ministre de la fonction publique et aux associations d'employeurs en 2015³ puis dans le cadre du « livre blanc », la CFDT avait déjà fait des **propositions concrètes pour apporter des premières réponses à des agents qui envisagent une évolution ou une reconversion professionnelle**

Le droit à la reconversion doit permettre, à tout agent de mobiliser certains dispositifs sans forcément passer par son employeur pour obtenir le financement. Cela signifie concrètement que certaines dispositions prévues par l'ordonnance du 19 janvier 2017 doivent trouver rapidement leur application pour les agents publics, en particulier le compte personnel de formation (CPF), et le conseil en évolution professionnelle (CEP). Et que soit enfin étudiée la constitution d'un fonds mutualisé de type FONGECIF pour le financement des CPF, VAE, bilan de compétences, congé de formation professionnelle, période de professionnalisation. Pour vraiment concrétiser et sécuriser ce droit à la 2^{ème} carrière, il faudra aussi prévoir des dispositions statutaires. Elles pourraient s'inspirer du dispositif mis en place en 2008 pour la reconversion d'agents de la poste vers les trois versants de la fonction publique avec sa période de stage, puis de détachement et la commission de classement statutaire.

Les échanges nourris lors des travaux préparatoires à ce rapport ont fait émerger **quatre problèmes majeurs qui montrent que le rôle de la formation aujourd'hui n'est pas à la hauteur de ce qu'il pourrait être.**

- 1 – Un sujet sous-estimé par les élus, non pris en compte dans le pilotage politique de la collectivité.
- 2 – Un dialogue social au mieux formel, au pire inexistant sur les questions de formation.

³ « Propositions pour la rénovation de la formation professionnelle »

- 3 – Le plan de formation, pourtant obligatoire depuis plus de 30 ans souvent inexistant ou simple document administratif et comptable
- 4 – Des inégalités récurrentes dans l'accès à la formation : des obligations de formation tout au long de la carrière pas toujours respectées, des droits à l'initiative des agents sous utilisés.

Plusieurs recommandations du rapport portent sur le plan de formation.

Pour la CFDT la question ne peut se résumer à une obligation ou des sanctions. Il faut passer d'une logique de document technique à une démarche de construction collective avec un pilotage fort au plus haut niveau de la collectivité. En résumé le plan de formation ne doit pas être que l'affaire des services RH et formation. Il doit aussi impliquer les élus, les instances de dialogue social, les encadrants et les agents.

Les élus ont un rôle majeur à jouer car la question des compétences individuelles et collectives – donc de la formation – constitue un paramètre essentiel de mise en œuvre et de continuité du service public ainsi que de la qualité de vie au travail. Cela relève de la responsabilité sociale de la collectivité que les élus doivent intégrer dans leurs choix politiques. Pour concrétiser cette intention, le CSFPT recommande dans ce rapport que l'assemblée délibérante débattenne des grandes orientations en amont de la préparation du plan de formation. Autre exemple : que les élus se posent systématiquement la question des impacts en matière de ressources humaines et de compétences de tout nouvel équipement ou politique et que ce soit intégré dans les fiches d'impact. Les élus, dans leur responsabilité d'employeur doivent aussi impulser, piloter et suivre une démarche de GPEEC et se saisir par ce biais de la réflexion sur la reconversion professionnelle.

Un processus de dialogue social en plusieurs étapes pour sortir du formalisme et du technicisme de la présentation d'un plan de formation bouclé devant le comité technique. Une négociation⁴ préalable à l'élaboration du plan de formation permet de débattre sur les grandes orientations de ce plan, les enjeux prioritaires au regard des évolutions du travail et des besoins des agents. Cette négociation prend appui sur un bilan du plan de formation précédent, de la réalisation des formations obligatoires et une analyse du volet formation des entretiens d'évaluation. Dans le meilleur des cas, elle s'appuie sur les travaux d'une « commission permanente formation » qui réunit régulièrement les services RH et formation et les organisations syndicales représentatives et dont toutes les collectivités devraient se doter.

Le plan de formation est obligatoire ET il doit être adressé au CNEPT afin que celui construise son programme de formation sur la base des remontées des collectivités à l'échelle des territoires. Le cercle vertueux de développement de vraies démarches de construction collective sera totalement bouclé avec ce maillon essentiel d'articulation entre programme de formation du CNEPT et plans de formation des collectivités du territoire. Le CNEPT a sa part de responsabilité dans l'analyse et la qualité des plans de formation. C'est grâce à cet outil qu'il pourra répondre aux grandes ambitions qu'il a pour la fonction publique territoriale et accompagner au mieux les besoins des territoires.

Rééquilibrer les formations obligatoires d'intégration et de professionnalisation.

La grande avancée de la loi de 2007 a été de prévoir des obligations de formation tout au long de la carrière pour tous les fonctionnaires. Les formations d'intégration et de professionnalisation répondent bien à l'idée d'un minimum de formation pour tous, tout au long de la carrière : les formations d'intégration marchent bien mais la suite – la formation de professionnalisation – est souvent oubliée. C'est au bout de 5 ans quand passent en CAP les dossiers de promotion interne qu'on se rappelle que c'est obligatoire et que certains agents se trouvent sanctionnés. La CFDT veut améliorer deux points sur ces obligations de formation.

- Plus de dialogue pour une meilleure utilisation de ces journées de formation réparties tout au long de la carrière : au niveau collectif dans le cadre des discussions sur le plan de formation et au niveau individuel au cours de l'entretien professionnel.
- Un partage de la responsabilité par l'employeur quand les obligations ne sont pas réalisées, par exemple par un abondement d'un compte personnel de formation de l'agent concerné.

⁴ Négociation telle que prévue à l'article 8 bis de la loi n°83-634 et par la circulaire NOR : BCRF1109888C du 22 juin 2011

L'échec de la loi de 2007 porte sur un accès limité aux droits à l'initiative de l'agent. Il en résulte que les agents du public sont souvent moins bien lotis que les salariés du privé en matière de droits à la formation. Les carrières des agents publics n'étant pas toujours de longs fleuves tranquilles, il n'y a aucune raison qu'ils ne bénéficient pas de droits qui les suivent, quoi qu'il arrive, tout au long de leur vie professionnelle.

La CFDT a des propositions pour améliorer la situation :

- Prendre réellement en compte dans le déroulement de carrière des agents les démarches de REP, de VAE, l'apprentissage et le livret individuel de formation transformé en passeport compétences
- Définir des modalités juridiques simplifiées pour des périodes de stage pratique à tout moment de la carrière
- Créer un fond géré paritairement pour financer le congé de formation professionnelle, Vae, bilan de compétences, compte personnel de formation.
- Mettre en œuvre les dispositions prévues par l'ordonnance n° 2107-53 du 19 janvier 2017 et un suivi de sa mise en œuvre.

Même si cette ordonnance ne répond qu'en partie à nos souhaits d'une politique ambitieuse de formation, certaines dispositions vont dans la bonne direction et nous appelons de nos vœux qu'elles se concrétisent au plus vite. Il s'agit de mettre en place le Compte personnel de formation (CPF) qui se substitue au DIF, le conseil en évolution professionnelle (CEP) et surtout le **CLÉA⁵ « un nouveau certificat pour un nouveau départ »**. Pour la CFDT cette certification qui valorise les acquis des agents avant de pointer leurs difficultés mérite d'être développée au plus vite dans une fonction publique constituée de plus de 75% d'agents de catégorie C.

Le CLÉA est un certificat officiel créé par les partenaires sociaux s'adresse à tous les salariés et agents peu ou pas qualifiés qui souhaitent faire reconnaître leurs savoirs et leurs compétences dans sept domaines clés du monde professionnel définis par les partenaires sociaux

1° La communication en français ;

2° L'utilisation des règles de base de calcul et du raisonnement mathématique ;

3° L'utilisation des techniques usuelles de l'information et de la communication numérique ;

4° L'aptitude à travailler dans le cadre de règles définies d'un travail en équipe ;

5° L'aptitude à travailler en autonomie et à réaliser un objectif individuel ;

6° La capacité d'apprendre à apprendre tout au long de la vie ;

7° La maîtrise des gestes et postures et le respect des règles d'hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires.

La démarche commence par une évaluation qui permet de connaître les points forts et d'identifier les besoins en formation complémentaire. Un bon point de départ pour les agents les plus éloignés de la formation.

La CFDT est porteuse de revendications fortes et constantes sur la formation tout au long de la vie parce que c'est au cœur de la visée d'émancipation individuelle et collective. Se former c'est apprendre, réfléchir, développer un esprit critique et constructif, développer son pouvoir d'agir.

Pour la CFDT il est plus que jamais nécessaire que tous les salariés du public se forment tout au long de leur carrière parce que le contenu du travail se modifie en raison de changements structurels, organisationnels, technologiques, numériques... Il faut donner les moyens de se préparer individuellement et collectivement à ces changements pour que, quoi qu'il arrive, chacun puisse trouver une place qui lui convienne, bien faire son travail, évoluer dans sa carrière et ainsi toujours contribuer à rendre un service public de qualité. Il y a encore des progrès à réaliser pour rendre plus accessibles à tous les moyens de se former en fonction de sa propre situation, de ses choix professionnels et de carrière.

Tout le monde aura à gagner à prendre des dispositions aujourd'hui pour économiser du temps, de l'énergie, de la santé et de l'argent pour demain !

⁵ Le référentiel complet est disponible sur le site du CléA : <http://www.certificat-clea.fr/referentiel.html>

Contribution de Force Ouvrière (F.O.)



UN ACQUIS PRESQUE CENTENAIRE : LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX NE PEUT SE CONVERTIR EN UNE SIMPLE VARIABLE D'AJUSTEMENT !

Comment parler de la formation professionnelle des agents de la Fonction publique territoriale sans porter un regard sur ses principes fondateurs.

S'il est un acquis dont peut se prévaloir aujourd'hui cette fonction publique, c'est d'avoir bénéficié dès le début du 20^{ème} siècle de dispositifs de formation spécifiquement conçus aux personnels et agents de la fonction communale et de l'administration territoriale.

Depuis l'ENAM en 1922 (elle-même fruit de l'école des hautes études urbaines) à la création de l'ANEM en 1962, en passant par le CFPC (Centre de formation des personnels communaux) en 1972, l'histoire a forgé ces multiples transformations au gré des nécessités et des politiques publiques à mettre en œuvre localement, pour créer en novembre 1987, après les lois de décentralisation, le CNFPT qui fêtera ses 30 ans cette année.

Autant d'innovations locales puis nationales qui ont progressivement contribué à asseoir une véritable formation à la promotion professionnelle des employés des mairies de toutes catégories et de tous niveaux aux fonctionnaires territoriaux d'aujourd'hui.

Et il faut bien admettre que presque tout fut inventé à cette époque, par la volonté d'ériger sur l'ensemble du territoire, une fonction publique communale ce qui fut le cas dès 1952 par la création du statut et grâce cette réelle volonté de formation, de professionnalisation et de perfectionnement de ses agents publics.

Des méthodes d'enseignement variées (cours par correspondance ou magistraux) délivrance de titres ou diplômes permettant l'accès aux concours et examens, autant d'outils créateurs de promotion sociale, assurant parallèlement la garantie de fonctionnaires formés à rendre le service public pour lequel ils ont été recrutés.

Rien ne se crée, tout se transforme, du statut associatif à caractère militant à celui d'établissement public reconnu nationalement, le combat fut long et il ne faudra pas moins de dix années pour arriver à la création du CFPC et à une reconnaissance de compétences spécifiques liées à l'administration locale.

Dès 1968, se posera la question de la création d'un établissement public à vocation nationale, les événements et une grève nationale en 1970 des agents et cadres de la fonction communale, poseront progressivement les bases d'une nouvelle structure dédiée à la formation.

La loi du 13 juillet 1972 relative à la formation et à la carrière des agents communaux finit par voir le jour, après maints projets mis en discussion, et on peut reconnaître qu'elle fut le résultat sans précédent d'une concertation entre les syndicats et les élus locaux.

Le dispositif reposera sur la solidarité d'un financement mutualisé et une gestion paritaire.

Premier établissement public national lié à l'ensemble des communes et établissements publics locaux, le CFPC devient le garant d'un système unique de formation et de recrutement des personnels communaux : « garant de l'unité, serviteur des différences » dira l'un de ses présidents.

Désormais associées aux décisions, les organisations syndicales et FORCE OUVRIERE ne sera pas la dernière à y prendre sa part (depuis l'origine avec le comité des études, ancêtre du conseil national

d'orientation, FORCE OUVRIERE assurera la présidence de cette instance paritaire), s'empareront de cet outil pour en faire un véritable instrument de progrès social, entendant peser sur les orientations en matière de formation des fonctionnaires communaux et la gestion de leur carrière.

BILAN :

Le bilan contenu dans le rapport s'est effectué sur la base d'un questionnaire d'enquête adressé à un échantillon représentatif d'une centaine de collectivités territoriales et établissements publics, renforcé par divers documents statistiques et qualitatifs fournis par de nombreux autres organismes. Les informations collectées ont fait l'objet d'un traitement fin des dispositions mises en œuvre dans le domaine de la formation professionnelle destinée aux agents de la fonction publique territoriale, dix ans après leur inscription législative.

Ces informations permettent d'apprécier la diversité des fonds alloués à la formation, lesquels varient selon la taille des collectivités et la volonté des employeurs.

Ainsi avons-nous pu constater que les montants supplémentaires consacrés par certaines collectivités territoriales varient très sensiblement d'un territoire ou d'une collectivité à l'autre. Ainsi apparaissent des taux allant de 0,5 %, 0,6 %, 1 % à plus de 2 % dans certains cas, en sus de la contribution versée au CNFPT.

A l'heure où l'Etat réduit de façon drastique, arbitraire et sans concertation aucune le taux de cotisation et impose au CNFPT de nouvelles responsabilités en termes de formation (apprentissage...) les collectivités les mieux dotées devront palier aux carences imposées par l'Etat par un effort financier, sachant que celles dont les moyens sont plus restreints se verront pénalisées au même titre que leurs agents.

Belle démonstration de l'égalité de traitement en vérité !

Quel constat pouvons-nous tirer des effets de la loi 10 ans après ?

DES PLANS DE FORMATION : un outil de concertation peu ou mal utilisé !

Parce qu'il autorise une lisibilité de la formation et de la carrière des agents sur du long terme, FORCE OUVRIERE déplore que les plans de formation, même rendus obligatoires depuis la loi de 1984, n'existent que pour une faible partie des collectivités, bien entendu les mieux dotées, en termes de moyens humains et financiers.

FORCE OUVRIERE relève également que la consultation des différents acteurs d'une collectivité intéressés par l'élaboration du plan de formation varie très sensiblement en fonction de la taille et du type de collectivité.

Si, dans certaines collectivités, l'ensemble des agents est consulté à plusieurs moments de la vie de la collectivité, la pratique reste trop marginale et selon FORCE OUVRIERE, alors que les fonds alloués à la formation professionnelle représentent du salaire différé et qu'à ce titre doivent faire l'objet d'une concertation entre employeurs et syndicats pour sa mise en œuvre.

Nous revendiquons l'application de la loi qui prévoit la présentation en comité technique du plan de formation afin que tous les agents de la collectivité ou de la structure puissent être informés, consultés des décisions prises dans le cadre de l'élaboration et du suivi du plan de formation, ceci dans un souci de transparence et d'égalité de traitement de l'ensemble des agents.

ENFIN POUR CONCLURE SUR CE BILAN FO RAPPELLE QUE la loi de février 2007 avait pour objectif de développer une formation professionnelle et continue tout au long de la vie. Force est de constater, dix ans après son entrée en vigueur, qu'elle témoigne très imparfaitement des effets attendus. En effet, loin des bénéfices attendus de l'individualisation des parcours qui structure la loi, rien n'autorise aujourd'hui un constat positif de ce processus d'individualisation. L'utilisation du DIF n'est guère

probante et reste très marginal, celle de la VAE, outre son coût et la complexité du dispositif ne sert qu'un nombre restreint de candidats sans attester des bénéfices escomptés. Quant au livret individuel de formation, les éléments permettant d'apprécier son utilisation pour son détenteur manquent de fiabilité puisqu'ils restent sa propriété...

Cette notion d'individualisation des parcours de formation, omniprésente dans la loi de 2007, aurait pu être un outil de promotion sociale de l'agent quel que soit son niveau de formation, si les moyens humains et financiers avaient été mis en regard de ces aspirations.

Malheureusement le bilan témoigne d'une absence de saut qualitatif entre les effets annoncés et la réalité.

DU PASSE TIRONS-EN DES ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR...

Aujourd'hui, légiférant une fois de plus par ordonnance, le gouvernement impose à la fonction publique territoriale la mise en œuvre du Compte personnel de formation en remplacement du Droit individuel à la formation, dont les effets restent marginaux comme en témoignent les bilans présentés.

A ce jour, dans le secteur privé, le CPF se déploie plus que timidement. De nombreuses interrogations restent pendantes (caractère des formations éligibles).

En effet, cette multiplication de comptes individuels (CPA, CPF, CEC) tend à remettre en cause les garanties collectivement acquises portées par le statut.

En outre FORCE OUVRIERE tient à rappeler qu'une journée de formation doit être considérée comme du temps de travail effectif et comptabilisé comme tel.

FORCE OUVRIERE PRECONISE et REVENDIQUE :

SUR LES PLANS DE FORMATION :

- L'offre de formation doit résulter des besoins exprimés par les agents et les collectivités recensés dans le plan de formation lequel doit être négocié régulièrement entre l'exécutif et les organisations syndicales,
- Revendiquer une réelle politique d'incitation à la mise en place de plans de formation dans les toutes les collectivités, si besoin en allouant les moyens nécessaires.

SUR LES DISPOSITIFS DE FORMATION :

- L'allongement de la durée de la formation d'intégration pour les agents des catégories A et B au regard d'une évaluation qualitative et quantitative desdits dispositifs,
- Subséquemment de disposer d'un bilan qualitatif et quantitatif des formations d'intégration à la Fonction publique territoriale des agents de catégorie C afin d'envisager d'éventuelles améliorations en termes de durée ou de contenus.

SUR LES PARCOURS PROFESSIONNELS ET LA CARRIERE :

- Colonne vertébrale du statut, la formation doit rester un vecteur de promotion sociale et professionnelle pour l'ensemble des agents territoriaux.
- Dans cet esprit, elle se doit d'accompagner les agents dans le cadre de leur formation en général et en particulier de professionnalisation afin de leur rappeler l'obligation d'y souscrire sous peine de ne pouvoir bénéficier d'un déroulement de carrière (deux jours tous les cinq ans)

- Créer un dispositif spécifique à destination des agents qui ont été durablement éloignés de leur poste de travail (pour tout motif : disponibilité, décharge syndicale, mandat électif, mobilité forcée, reconversion et reclassement professionnel, maladie....)
- Définir des règles très précises dans le cadre du développement de la formation dématérialisée et à distance (e-formation et formation ouverte et à distance) et de favoriser en priorité la formation en présentiel et de proximité.
- De désigner, au sein de chaque collectivité et, en fonction de sa taille, au niveau de chaque direction, un agent agissant en qualité de correspondant formation auprès des personnels affectés à la structure. Que la fonction identifiée de correspondant formation, venant en sus des missions initialement confiées à l'agent qui la remplirait, soit assortie d'une nouvelle bonification indiciaire relative à cette fonction.
- Que les frais de déplacement soient pris en compte pour l'ensemble des formations suivies par les agents, y compris celles relevant des préparations aux concours et examens professionnels, par ailleurs FORCE OUVRIERE revendique un dispositif de remplacement obligatoire afin d'éviter les obstacles à l'accès à la formation.

FORCE OUVRIERE revendique le retour au taux de cotisation à 1% pour garantir un service public de formation assuré par le CNFPT dans l'objectif de lui permettre d'assurer pleinement et de manière égalitaire, sa mission de formation auprès des collectivités territoriales et de leurs agents.

ENFIN FO RAPPELLE ET REAFFIRME SOLENNELLEMENT QUE :

Le financement de la formation professionnelle représente un salaire différé pour l'agent et, qu'à ce titre, il doit être géré paritairement et réservé exclusivement à la formation des agents publics territoriaux dans le cadre de la gestion de leur carrière et de leur promotion professionnelle.

Contribution de l'Union nationale ses syndicats autonomes (U.N.S.A.)



Contribution de l'Unsa Territoriaux sur la Formation professionnelle des agent.e.s de la fonction publique territoriale : bilan et perspective.

I – Constats

Dans le cadre des formations statutaires et professionnelles, les différences peuvent être très marquées entre les trois versants de la fonction publique pour plusieurs raisons :

- Le financement des formations statutaires et professionnelles, dans la part de la masse salariale, n'est pas identique dans les trois fonctions publiques, et la fonction publique territoriale reste le parent pauvre avec 0,9%. La part pour la Fonction Publique de l'Etat serait d'environ 3 %.
- Le nombre et l'extrême diversité des collectivités et des établissements publics (plus de 50 000 employeurs).
- Le morcellement des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale avec bien souvent des structures isolées (milieu rural, de montagne, etc) qui ne facilite pas les déplacements sur les lieux de formation et qui a un coût.
- La grande majorité des collectivités qui ont de très petits effectifs, ce qui pose des problèmes de remplacement ou de transfert de charge d'activité pour tout départ en formation.

II – Propositions de l'UNSA Territoriaux

Ces constats incitent aux propositions suivantes :

A/ Utilisation du numérique

L'UNSA Territoriaux souhaite la création d'un guide numérique de la formation intégrant un livret individuel de formation (celui-ci est aujourd'hui très peu utilisé car trop détaillé et trop long à compléter) permettant des mises à jour en ligne, avec intégration d'éléments personnels comme ceux relevant de l'entretien professionnel, les formations effectuées hors CNFPT, le Compte personnel d'activité (CPA) qui regroupe pour la fonction publique, dont la fonction publique territoriale, deux comptes : le compte personnel de formation (CPF) et le compte d'engagement citoyen (CEC). Il convient de rappeler ici que les agent.e.s territoriaux auront de plus en plus des carrières mixtes privé/public et qu'il sera nécessaire de traiter les situations de celles et ceux disposant d'un Compte Personnel de Prévention de la Pénibilité (C3P), ouvert aux salarié.e.s du privé.

L'UNSA Territoriaux est favorable à la création de cet outil attaché à la personne, permettant à l'agent.e d'obtenir une information sur ses «droits personnels» tout au long de sa vie professionnelle, car ce sont de nouveaux droits individuels qui s'ajoutent à ceux existants.

B/ Moyens financiers

L'UNSA Territoriaux souhaite le rétablissement du 1% de cotisation, car le CNFPT est une structure dédiée à la fonction publique territoriale. Il dispose de compétences qu'il faut préserver et faire mieux

connaître des agent.e.s, des collectivités, voire d'autres organismes extérieurs dans le cadre de partenariats. Les collectivités, en sus de leur contribution de 1%, qui offrent des possibilités de formations extérieures au CNFPT en raison de certaines spécificités, pourraient y trouver un intérêt supplémentaire.

L'UNSA Territoriaux souhaite la mise en place de politiques intercommunales de formation, surtout en milieu rural, permettant de mettre en place des véritables plans de formation. Il est cependant impossible de décréter des plans de formation à une échelle intercommunale sans avoir au préalable décidé d'un projet de développement intercommunal, d'une stratégie et d'une GPEC ainsi que d'une cartographie des métiers. Ces nouveaux territoires ont besoin d'être accompagnés, tant dans la conduite de leurs projets de territoire que dans la mise en place de stratégie de gestion de ressources humaines, ce qui implique également un accompagnement formation. La forte recomposition des territoires avec la métropolisation, les communes nouvelles, les grandes communautés de communes, sans parler de la nécessité des reconversions professionnelles, etc... changent la donne et oblige à repenser la formation professionnelle des agent.e.s.

Une territorialisation des formations au plus près des collectivités et des regroupements de communes doit être proposée. Celle-ci, même si elle est difficile à mettre en place compte tenu des problèmes d'organisation et de logistique, facilite l'accès des agent.e.s à la formation.

L'UNSA Territoriaux, qui est satisfaite du développement des outils mis à la disposition des agents, constate que les collectivités se heurtent au financement ; les droits sont difficilement mis en œuvre dans les petites. Pour celles qui ont un faible effectif ou des services peu étoffés, un service de remplacement, comme ceux qui existent dans les centres de gestion, permettrait de combler les absences des agent.e.s partant en formation longue (c'est le cas par exemple d'agent.e.s en situation d'illettrisme qui s'engagent dans des formations aux compétences de base qui peuvent se prolonger sur 1 an, 2 ans voire plus).

L'UNSA Territoriaux souhaite qu'une réflexion soit menée sur une méthode de financement mutualisée, via une cotisation de 0,2% comme cela se pratique dans la fonction publique hospitalière pour le congé de formation professionnelle, la validation des acquis de l'expérience ou le bilan de compétence, dont nous constatons qu'elles ne sont pas assurées par les petites collectivités.

Enfin, l'UNSA Territoriaux souhaite la validation du plan de formation par l'assemblée délibérante.

C/ Le concept de formation

L'UNSA Territoriaux souhaite :

- le développement de l'offre numérique adaptée à chaque territoire et incluse dans un dispositif de formation plus large (hybridation des formations) proposant des formations en présentiel, en « distanciel » (e-formation et stages pratiques dans un service, dans une collectivité, avec des objectifs de formation clairs et partagés avec les maîtres de stage). C'est aussi l'idée de collectivité apprenante qui accompagne les agent.e.s dans leur parcours de formation professionnelle.

- l'adaptabilité de l'offre à la demande en instaurant une offre de dernière minute, pour combler les défections d'agent.e.s par le biais d'une application numérique.

- la réalisation d'évaluations de la maîtrise de la langue dans toutes les formations nécessitant un pré requis afin de proposer des options de mise à niveau en communication écrite. La communication écrite est très inégalement pratiquée par les agent.e.s est souvent un frein à la performance de la formation.

Les formations d'intégration catégorie C ont été extrêmement bénéfiques. Elles ont permis de rééquilibrer les formations entre catégories et d'enclencher des dynamiques de formations pour des agent.e.s qui avaient été quelque peu délaissés.e.s au profit des autres catégories. Leur durée de cinq jours est adaptée. A contrario, pour les formations d'intégration A et B, l'UNSA Territoriaux souhaite que la durée de dix jours soit allongée. En effet des cadres ont notamment besoin d'avoir des repères méthodologiques et d'expérimenter des pratiques professionnelles dans le cadre de stages pratiques.

Quelle que soit la catégorie, il s'agit d'un temps destiné à rassurer les agent.e.s sur leur capacité à évoluer et à les inciter à réfléchir à un plan individuel de formation pour y contribuer.

L'accompagnement des parcours professionnels est un besoin de plus en plus croissant. Or, l'environnement territorial en forte mutation, les évolutions technologiques, la numérisation de la société et l'allongement des carrières mettent parfois les agent.e.s dans des situations de changements intempestifs et dans des situations de pénibilité. Cette nouvelle approche de formation doit permettre aux agent.e.s de préciser leurs projets professionnels et d'évolution de carrière. C'est un des axes forts de la formation dans les années à venir mais qui doit intégrer les stratégies de gestion de ressources

humaines. Cela signifie qu'il faut parallèlement former les agent.e.s mais également sensibiliser, former, accompagner l'encadrement dans la mise en œuvre de politiques de gestion des ressources humaines et de la mobilité.

Face au développement de situations de souffrance au travail, des risques psychosociaux, de burn-out, l'UNSA Territoriaux souhaite que le CNFPT, au travers de ses pôles de compétence (dont l'INET) détermine un plan d'actions permettant de développer des formations de management bienveillant à destination des cadres et futurs cadres de la fonction publique territoriale.

L'UNSA étant attachée au respect de la laïcité au travers des valeurs et principes républicains et de lutte contre les discriminations, nous proposons de prévoir une formation dans le cadre de l'application du prochain décret modifiant la loi 83-634 portant création d'un référent déontologue.

D/ La nécessaire évaluation

Le CNFPT s'inscrit dans la perspective de favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans le contenu de ses formations. Les employeurs doivent également inciter leurs agent.e.s à suivre les formations qui sont adaptées à leur profil en matière d'égalité professionnelle femmes/hommes.

L'UNSA Territoriaux souhaite à que cela soit traduit dans l'organisation des formations, et rappelle les difficultés rencontrées pour les agent.e.s qui sont en charge d'enfants en bas âges, qui peuvent avoir des horaires de travail décalés, qui peuvent avoir des nécessités de service (ex. agent.e.s de la petite enfance), pour lesquel.le.s suivre une formation peut s'avérer complexe en termes d'organisation.

Les formations doivent être évaluées par les participants et ces évaluations (codifiées) doivent être accessibles aux agent.e.s, afin de les éclairer sur les points positifs, négatifs, le degré de difficulté qu'ils.elles vont rencontrer... Cette transparence permettrait d'obtenir une meilleure adéquation entre l'attente des participants et la prestation du formateur.

Février 2017

*Fédération UNSA TERRITORIAUX
21, rue Jules Ferry
93170 BAGNOLET*

*Tél : 01.48.18.88.36
www.unsa-territoriaux.org*

Contribution de la Fédération autonome de la fonction publique territoriale (F.A.-F.P.T.)



Fédération **A**utonome de la
Fonction Publique Territoriale

Pôle Statutaire

La formation professionnelle des agentes et des agents de la Fonction publique territoriale Bilan et perspectives

Contribution de la **FA-FPT**

Concernant la formation professionnelle des agentes et agents de la Fonction publique territoriale issue de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, la **FA-FPT** souhaite au préalable rappeler la nécessité de rétablir le taux de cotisation des collectivités territoriales au Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) à 1% de leur masse salariale. Cela n'ayant pas été le cas pour 2017, il sera nécessaire de tout mettre en œuvre pour le retour à ce taux dès 2018.

De manière globale, la réforme de la formation professionnelle des personnels de la Fonction publique territoriale inscrite dans la loi de février 2007 nous apparaît comme positive. Parmi les points positifs de cette réforme, la **FA-FPT** note l'ouverture de la formation d'intégration à la catégorie C qui devrait désormais être portée à 10 jours, à l'instar des formations d'intégration des agent(e)s de catégories A et B.

D'autres ajustements sont encore nécessaires pour améliorer la formation professionnelle des agent(e)s :

La **FA-FPT** souhaite la création d'un « guide de la formation professionnelle de l'agent(e) territorial », sous l'égide du CNFPT et remis à chaque stagiaire dans le cadre de sa formation d'intégration. Ce guide doit reprendre l'ensemble des éléments qui couvrent le sujet de la formation avec la possibilité d'insérer une rubrique spécifique à la collectivité d'emploi de l'agent(e).

Par ailleurs, la **FA-FPT** est attachée à l'obligation de création de postes de « référent(e)s formation » en nombre suffisant pour répondre efficacement aux sollicitations et interrogations des personnels concernés par les questions de formation professionnelle, ces référent(e)s ayant pour mission l'accompagnement individuel des agentes et agents dans ce parcours dont aucun ne doit être exclu.

Afin d'être en mesure de répondre correctement aux différentes sollicitations, tout référent formation doit bénéficier d'une formation en lien avec ses missions.

Si cette fonction de « référent(e) formation » s'ajoute aux missions initialement confiées aux agentes et agents, elle devra être reconnue et prise en compte, tant au niveau de la charge de travail qu'au niveau de la reconnaissance de leur valeur professionnelle.

La **FA-FPT** souhaite également la prise en charge effective par le CNFPT de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) ainsi que de la Reconnaissance de l'Expérience Professionnelle (REP) dans le cadre d'une cotisation revue et corrigée.

Chaque projet individuel devra faire l'objet d'une convention tripartite CNFPT/Collectivité/Agent.

Pour la **FA-FPT**, la prise en compte réelle de la « formation de professionnalisation » des agent(e)s territoriaux prévue par la loi de février 2007 s'inscrit comme une priorité.

Dans le même temps, tout doit être mis en œuvre par l'employeur public pour que les déroulements de carrière, tant au niveau de l'avancement de grade que de la promotion interne, ne soient pas entravés par un défaut en matière d'offre de formation ; chaque agent(e) doit avoir la possibilité de suivre les actions de formation nécessaires à sa progression professionnelle.

Tout ceci ne peut s'appliquer sans la mise en place de mesures contraignantes vis-à-vis des collectivités qui ne respectent pas leurs obligations pour ce qui concerne l'élaboration d'un plan de formation.

Ce plan doit être co-construit par l'ensemble des acteurs de la collectivité.

Pour la **FA-FPT**, les échecs de la réforme de 2007 sont principalement le LIF (Livret Individuel de Formation) et le DIF (Droit Individuel à la Formation).

Concernant le LIF, son utilité doit être mise en avant dans le « guide de la formation professionnelle » dont la **FA-FPT** propose la création.

Compte tenu de l'intérêt de ce livret pour l'agent(e), notamment en matière de portabilité, la **FA-FPT** demande son intégration dans le « guide de la formation professionnelle de l'agent(e) territorial ». Il devra être accessible à chaque agent(e), que ce soit sous format papier ou dématérialisé, chaque agent(e) devant pouvoir maîtriser l'objectif et l'intérêt de cet outil qui lui sera remis dès son arrivée dans la Fonction publique, c'est-à-dire au moment de sa formation d'intégration.

Quant au DIF, la **FA-FPT** s'est prononcée favorablement pour à son évolution en Compte Personnel de Formation (CPF).

Pour la **FA-FPT**, le CPF doit être un véritable atout pour l'agent(e), mobilisable à son initiative et non de manière unilatérale en lien exclusif avec le plan de formation de l'employeur.

Les formations demandées par l'agent(e) doivent pouvoir sortir du cadre de la Fonction publique si l'agent(e) en émet le souhait.

Pour la **FA-FPT**, tout doit être mis en œuvre pour aider le CNFPT à être « partie prenante » dans l'utilisation du CPF par les agentes et agents territoriaux.

En conclusion, pour la **FA-FPT**, la formation professionnelle doit être accessible à tout agent(e), quels que soient son statut, sa catégorie, sa filière ou son employeur.

La formation doit être un facteur d'évolution de carrière et de qualité du service public.

Dans ce sens, la création d'un établissement public national de formation et de gestion serait certainement un atout pour améliorer sensiblement la formation au sein de la Fonction publique et faciliter la mobilité entre les trois versants

LISTE DES RAPPORTS DU CSFPT

1. **«LES DIPLOMES DE LA VIE (REP ET VAE) »**
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 22/10/2003
2. **«REUSSIR LA MUTATION DE LA FPT – 20 ANS APRES SA CREATION»**
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 14/04/2004
3. **«RAPPORT D'ORIENTATION SUR LE DROIT SYNDICAL»**
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 07/07/2004
4. **«SEUILS ET QUOTAS»**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - FS3 - Séance plénière du 07/07/2004
5. **«ENJEUX ET DEFIS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LA FPT»**
Rapporteur : Serge BECUWE - FS2 - Séance plénière du 07/07/2004
6. **«POUR UNE OBSERVATION PARITAIRE DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL»**
Rapporteur : Henri JACOT – FS1 – Séance plénière du 27/10/2004
7. **«VERS UNE MODERNISATION DES EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT»**
Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 – Séance plénière du 06/07/2005
8. **«LES FILIERES SOCIALE, MEDICO-SOCIALE, MEDICO-TECHNIQUE»**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 19/10/2005
9. **«LIBERTE INEGALITE FRATERNITE»**
Rapporteur : Evelyne BOSCHERON – FS5 – Séance plénière du 21/12/2005
10. **«ASSISTANTS MATERNELS ASSISTANTS FAMILIAUX : EVOLUER POUR PREPARER L'AVENIR»**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 25/10/2006
11. **«L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT»**
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 25/10/2006
12. **«LA RECONNAISSANCE DE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE DANS LA FPT»**
Rapporteur : Serge BECUWE – FS2 - Séance Plénière du 11/04/2007
13. **«LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FPT»**
Etude réalisée par les élèves administrateurs de l'INET (promotion MONOD) - Séance Plénière du 04/07/2007
14. **«POUR UNE VISION COORDONNEE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DE LA FPT»**
Rapporteur : Henri JACOT - FS1 - Séance plénière du 28/11/2007
15. **«FILIERE CULTURELLE»**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 20/02/2008
16. **«COMMISSION DEPARTEMENTALE DE REFORME»**
Rapporteur : Daniel LEROY - FS4 - Séance Plénière du 2/07/2008
17. **«PROPOSITIONS DE CORRECTIFS A APPORTER STATUTAIREMENT POUR LES CATEGORIES C»**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 17/12/2008
18. **«NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI) »**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 17/12/2008
19. **«QUELS CADRES DIRIGEANTS ?»**
Rapporteur : Philippe LAURENT – Groupe cadres dirigeants – Séance plénière du 04/02/2009

20. **«LA FILIERE SPORTIVE»**
Rapporteurs : Isabelle BELOTTI et Jean-Claude LENAY – FS2 et FS3 – Séance plénière du 04/02/2009
21. **«LA FILIERE SAPEURS-POMPIERS»**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY – FS3 – Séance plénière du 04/02/2009
22. **«CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES»**
Rapporteur : Isabelle BELOTTI – FS2 – Séance plénière du 29/09/2010
23. **«LA PRECARITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE»**
Rapporteurs : Françoise DESCAMPS-CROSNIER et Claude MICHEL – Groupe de travail «précarité»–
Séance plénière du 16/03/2011
24. **«IMPACTS DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LES AGENTS»**
Etude réalisée par huit élèves administrateurs de l'INET (promotion Salvador Allende) - Séance plénière du
04/01/2012
25. **«LA FILIERE POLICE MUNICIPALE : REFLEXIONS ET PROPOSITIONS»**
Rapporteurs : Claude MICHEL et Didier PIROT – Séance plénière du 05/09/2012
26. **«LIBERTE, INEGALITE, FRATERNITE - L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES
DANS LA FPT»**
Etude réalisée par les élèves de l'IEP – promotion 2011/2012 – séance plénière du 05/09/2012
27. **« ETAT DES LIEUX DES EFFECTIFS DE LA FPT»**
Rapporteurs : Philippe Laurent et Jean-Pierre BOUQUET – le 27/02/2013
28. **«MEDECINS TERRITORIAUX»**
Rapporteurs : Claude MICHEL, Daniel LEROY et Didier PIROT – séance plénière du 24/04/2013
29. **« L'APPRENTISSAGE EN ALTERNANCE DES COLLECTIVITES LOCALES : CONSTATS ET PROPOSITIONS
D'EVOLUTION»**
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 10/12/2013
30. **«LES EFFETS DES LOIS DE FEVRIER 2007 SUR L'ACCES A L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT»**
Rapporteur : Daniel LEROY – séance plénière du 12/03/2014
31. **« MAYOTTE : LES OUBLIES DE LA REPUBLIQUE »**
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 02/07/2014
32. **« LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES »**
Rapporteur : Didier PIROT et Jean-Claude HAIGRON – séance plénière du 02/07/2014
33. **« LA FILIERE ANIMATION »**
Rapporteur : Jésus DE CARLOS – séance plénière du 18/05/2016
34. **« LIVRE BLANC : DEMAIN, LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE »**
Rapporteur : Philippe LAURENT – séance plénière du 06/ 07/2016
35. **« LES AGENTS TERRITORIAUX SPECIALISES DES ECOLES MATERNELLES (ATSEM) »**
Rapporteur : Jésus DE CARLOS – séance plénière du 02/02/2017

Rapports téléchargeables sur le site internet du CSFPT : www.csfpt.org