



INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 014-056/14-012/02

**RAPPORT**

**SUR LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX**

**BILAN, ANALYSE ET PERSPECTIVES D'AVENIR**

– JUILLET 2014 –

## SYNTHESE

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, éparées, 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.



## TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

L'ordre de priorité proposé par la mission s'échelonne de 1 pour les mesures appelant une mise en œuvre rapide à 3 pour celles demandant un travail préparatoire au préalable.

Recommandations	Acteurs responsables	Délai de mise en œuvre	Priorité	Modalités principales de faisabilité	Impact financier
<b>Politique et acteurs de la formation</b>					
<b>Recommandation n°1 :</b> Confier au CNFPT la mission de publier chaque année un bilan d'ensemble de la formation des agents de la FPT à partir d'une enquête annuelle par échantillon remplaçant le volet formation des bilans sociaux, des sources tirées de son activité et de données comptables. Présenter ce rapport au CSFPT. P.34	CNFPT	2015	2	Méthodologie à préciser avec la DGCL, la DGAFP et l'INSEE	NON
<b>Recommandation n°2 :</b> Préciser dans le décret du 26 décembre 2007 que le plan de formation décline les orientations présentées par l'assemblée délibérante sur la gestion des ressources humaines. P.37	DGCL Et collectivités	2015	1	Modification décret du 26 décembre 2007	NON
<b>Recommandation n°3 :</b> Préciser dans le décret du 26 décembre 2007 que le plan de formation des EPCI comporte un volet relatif à la mutualisation de la formation des agents des communes membres et confirmer que les communes membres et l'EPCI peuvent adopter un plan de formation intercommunal unique. P.37	DGCL et EPCI	2014	1	Modification décret du 26 décembre 2007	NON

Recommandations	Acteurs responsables	Délai de mise en œuvre	Priorité	Modalités principales de faisabilité	Impact financier
<b>Recommandation n°4 :</b> Prévoir dans le prochain décret relatif à l'entretien d'évaluation annuel généralisé en 2015 une dimension formation renforcée. Mettre en place une formation à l'entretien d'évaluation-formation pour l'ensemble des encadrants et une mobilisation du CNFPT, en partenariat avec les centres de gestion, pour informer les collectivités et mettre à disposition des outils de formation à destination de l'encadrement (guides, vidéos, formation de formateurs internes...). P.39	DGCL  Puis CNFPT, en collaboration avec les centres de gestion. Collectivités	Décret qui doit être pris d'ici 1 <sup>er</sup> trimestre 2015	1	Prochain décret d'application relatif à l'entretien d'évaluation. Conception d'outils et de supports.	NON
<b>Recommandation n°5 :</b> Veiller à la prise en compte des enjeux de la formation lors des conférences régionales pour l'emploi dont les centres de gestion ont la charge et associer l'ensemble des acteurs de la formation. P.42	Centres de gestion et CNFPT	Dès les prochaines conférences	3	Concertation régionale	NON
<b>Pistes pour la consolidation de la loi du 19 février 2007</b>					
<b>Recommandation n°6 :</b> Augmenter les obligations de formation en début de carrière des cadres A et B. Mettre en débat notamment l'hypothèse suivante : allonger la durée de la formation d'intégration en la portant à dix jours pour les seuls primo-accédants à la fonction publique territoriale et doubler la durée de la formation de professionnalisation au premier emploi sur la base d'un projet de formation tripartite agent – employeur – CNFPT. Compléter la formation d'intégration par un stage pratique court avec l'identification d'un parrain. P.48	DGCL puis CNFPT	Décision d'ici la fin de l'année 2014 (compte tenu des travaux déjà réalisés)	1	Concertation, estimation financière puis modification décrets du 29 mai 2008 et des statuts particuliers.	OUI mais pourrait être pris en charge par le CNFPT dans le cadre de son financement actuel

Recommandations	Acteurs responsables	Délai de mise en œuvre	Priorité	Modalités principales de faisabilité	Impact financier
<b>Recommandation n°7 :</b> Inscrire au programme de l'observatoire du CNFPT une étude qualitative sur les pratiques en matière de formation de professionnalisation. P.50	Observatoire du CNFPT	Programme 2015	3	Inscription au programme d'activité.	Non si inscrit au programme d'activité
<b>Recommandation n°8:</b> 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 et que sont éligibles les actions suivantes : les préparations aux concours et examens et les actions de préparation en amont ; les formations permettant d'anticiper un changement de fonction ; les formations d'acquisitions des savoirs fondamentaux (lutte contre l'illettrisme, remise à niveau), les formations au socle de base de compétences de l'agent public territorial. P.53	DGCL	2015 pour la circulaire de précision. Selon calendrier parlementaire pour la loi.	2	Concertation Circulaire. Modification loi du 12 juillet 1994.	NON
<b>Recommandation n°9 :</b> Etudier, dans le cadre d'une éventuelle transposition à la fonction publique du compte personnel de formation, d'autres évolutions : portabilité public-privé, système d'abondement complémentaire, modalités d'accord de l'employeur. P. 54	DGCL et DGAFP	Selon calendrier de transposition Long terme	3	Concertation puis modification législative potentielle et décrets d'application	Selon dispositif retenu.
<b>Recommandation n°10 :</b> Modifier le décret du 26 décembre 2007 pour permettre à l'employeur de dispenser l'agent ayant bénéficié d'un congé de formation professionnelle de l'obligation de servir dans la fonction publique et instaurer un montant plancher de l'indemnité forfaitaire versée aux agents en congé de formation professionnelle égal au SMIC. P. 56	DGCL et DGAFP	Moyen terme	2	Concertation. Modification décret du 26 décembre 2007.	Impact à la marge compte-tenu du faible volume de congé de formation

Recommandations	Acteurs responsables	Délai de mise en œuvre	Priorité	Modalités principales de faisabilité	Impact financier
<b>Recommandation n°11 :</b> 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. P.57	DGCL puis CNFPT pour la mise en œuvre	Moyen terme	2	Etude d'impact et concertation Modification législative (taux de cotisation et missions du CNFPT).	OUI si cotisation dédiée choisie
<b>Lever les freins à la formation et répondre aux nouveaux enjeux</b>					
<b>Recommandation n°12 :</b> Ajouter dans le décret n°87-811 du 5 octobre 1987 l'obligation pour le CNFPT de rembourser les frais de déplacement des stagiaires, au titre de ses dépenses obligatoires, puis fixer par arrêté les tarifs minimum de remboursement des frais de déplacement du CNFPT. Poursuivre l'adaptation de la franchise pour le remboursement de frais de transport, notamment dans les cas de formations sur plusieurs jours. P.63	DGCL et CNFPT	2014	1	Décret puis arrêté.	OUI, pour le CNFPT
<b>Recommandation n°13 :</b> Au regard d'une étude d'impact sur les conséquences de la politique de formation payante du CNFPT (coût pour les collectivités rapporté à leurs budgets et accès des agents à ces formations), envisager une révision partielle du dispositif pour les formations bureautiques et les formations hygiène et sécurité obligatoires. S'assurer de la bonne information des collectivités. P.65	CNFPT	2014 pour effet 2015	1	Délibération du conseil d'administration	OUI pour le CNFPT
<b>Recommandation n°14 :</b> Développer la capitalisation des bonnes pratiques et des informations d'actualité par le CNFPT, mieux identifier et faire connaître cette offre. P. 67	CNFPT	Dès à présent (déjà engagé)	1	Partenariats.	NON
<b>Recommandation n°15 :</b> Modifier les décrets du 26 décembre 2007 et du 29 mai 2008 pour reconnaître le stage pratique comme modalité possible de formation de professionnalisation et de perfectionnement et encadrer son recours par une convention et une attestation finale. P. 67	DGCL puis CNFPT et collectivités	Moyen terme	1	Concertation. Modification décrets du 29 mai 2008 et du 26 décembre 2007.	NON

Recommandations	Acteurs responsables	Délai de mise en œuvre	Priorité	Modalités principales de faisabilité	Impact financier
<b>Recommandation n°16 :</b> Charger la DGAFP de coordonner le développement de la formation à distance dans les réseaux de formation des trois fonctions publiques. Intégrer la formation à distance dans le projet de développement de la formation du CNFPT. P.69	DGAFP et CNFPT et RESP	2014 dès que possible	1	Partenariats	Economies potentielles de mutualisation
<b>Recommandation n°17 :</b> Mandater le CNFPT pour établir, en partenariat avec des collectivités, un diagnostic sur les systèmes d'information relatifs à la formation. P.70	CNFPT	Courant 2015	2	Partenariats Passation d'un marché.	OUI (financement de l'étude)
<b>Recommandation n°18 :</b> Etudier une obligation de formation pour les non-titulaires, en commençant par les agents en CDI. P. 70	DGCL et DGAFP	2015	2	Concertation.	Oui, à estimer
<b>Recommandation n°19 :</b> Améliorer le droit à la formation des non-titulaires sur emploi permanent en modifiant le décret du 26 décembre 2007 pour permettre la portabilité de leur DIF au sein de la fonction publique quel que soit le motif de changement d'employeur et en instituant, dans le prochain décret relatif à l'entretien d'évaluation, l'entretien d'évaluation-formation. P.71	DGCL	Décret qui doit être pris d'ici 1 <sup>er</sup> trimestre 2015 pour l'évaluation	1	Décret 26 décembre 2007 et prochain décret d'application sur l'entretien d'évaluation. Concertation.	NON
<b>Recommandation n°20 :</b> Aligner la cotisation au CNFPT des contrats aidés de droit privé sur celle des agents de la FPT. Encourager la mise en place de passerelles vers des formations qualifiantes pour les personnes en contrat d'emploi d'avenir en recherchant des partenariats notamment financiers avec les conseils régionaux ou les branches professionnelles. P.72	DGEFP et DGCL	2014	1	Décret	OUI à l'avenir, faible

Recommandations	Acteurs responsables	Délai de mise en œuvre	Priorité	Modalités principales de faisabilité	Impact financier
<b>Recommandation n°21 :</b> Créer, sous la responsabilité du CNFPT, une classe préparatoire intégrée aux concours d'attaché et ingénieur et nouer un partenariat avec l'ENA pour le concours d'administrateur, puis l'étendre à d'autres concours de la FPT. P.73	CNFPT	Pour le concours 2016	1	Délibération du conseil d'administration	OUI, 300 000€ (dont les moyens humains et logistiques du CNFPT)
<b>Recommandation n°22 :</b> Encourager la définition d'itinéraires métiers pouvant associer des modules de formation existants délivrés par différents organismes en partenariat avec le CNFPT afin de favoriser l'accès à des certifications professionnelles et qualifications reconnues. P.75	CNFPT	2015	2	Partenariats avec organismes de formation	
<b>Recommandation n°23 :</b> Rendre obligatoire un entretien de milieu de carrière, conduit par la direction des ressources humaines, ou pour les collectivités affiliées par les centres de gestion. Prévoir une formation du CNFPT pour les agents en charge de ces entretiens et l'animation de leur réseau professionnel. P.76	DGCL	2015	2	concertation	NON (mobilisation de moyens humains dans les collectivités)
<b>Recommandation n°24 :</b> Renforcer les dispositifs d'accompagnement des agents de catégorie C éloignés de la formation pour mieux les orienter. P.76	Collectivités et CNFPT	Dès à présent	1	Développer d'outils adaptés	NON
<b>Recommandation n°25 :</b> Créer une position de reconversion professionnelle pour les agents en reclassement et adapter l'offre du CNFPT pour ces agents. Permettre l'affectation sur des missions temporaires et les stages d'immersion dans le cadre de cette position de reconversion professionnelle. P.77	DGCL et CNFPT pour accompagnement formation	Selon calendrier législatif	1	Création de la position statutaire (disposition légale)	NON

Recommandations	Acteurs responsables	Délaï de mise en œuvre	Priorité	Modalités principales de faisabilité	Impact financier
<p><b>Recommandation n°26 :</b> Encourager les conventions entre les préfetures de région (plateforme régionale de ressources humaines), 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. Etendre ces conventions aux écoles présentes sur le territoire régional (INSET et IRA notamment). P.78</p>	DGAFP Préfets de région (PFRH), délégations régionales CNFPT et ANFH. IRA	Dès à présent	1	Accord tripartite DGAFP-CNFPT et ANFH	Pas de flux financier
<p><b>Recommandation n°27 :</b> Mutualiser des formations continues avec les écoles de formation de la filière technique des cadres A et B de la fonction publique d'Etat et de la ville de Paris. Prévoir un rapprochement des écoles d'ingénieurs de l'Etat et de la ville de Paris pour la formation initiale des ingénieurs en chef. Intégrer les besoins de formation des agents territoriaux dans la réflexion sur l'avenir des écoles de formation d'Etat, a fortiori en cas de nouveaux transferts ou délégations de compétences. P.79</p>	DGAFP, CNFPT, MEDDE et écoles	2015	1	Partenariats	Economies pour l'Etat et les collectivités
<p><b>Recommandation n°28 :</b> Utiliser le levier de la formation, notamment un dispositif de réorientation professionnelle, pour contribuer au volet ressources humaines des réformes territoriales à venir. P.81</p>	CNFPT et Collectivités DGCL si décret	Dès à présent	1	Adaptation de l'offre et le cas échéant décret	NON



## SOMMAIRE

SYNTHESE .....	5
TABLE DES RECOMMANDATIONS .....	9
INTRODUCTION .....	19
<b>1 - LES EVOLUTIONS CONTRASTEES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS TERRITORIAUX DEPUIS 2007 .....</b>	<b>21</b>
1.1. <i>Le principe de la formation professionnelle tout au long de la vie.....</i>	21
1.2. <i>La recomposition de la formation des agents territoriaux depuis 2007 et son impact inégal selon les catégories d'agents .....</i>	23
1.2.1. Un volume de formation des agents territoriaux qui tarde à retrouver son niveau de 2007.....	23
1.2.2. La recomposition de la formation en faveur des agents de catégorie C.....	25
1.2.3. Le rôle prépondérant du CNFPT dans la mise en œuvre de la réforme .....	27
1.3. <i>Une croissance globale des dépenses de formation, tirée notamment par la cotisation versée au CNFPT.....</i>	29
1.3.1. Le taux d'effort de formation.....	31
1.3.2. Un moindre accès à la formation dans les communes de moins de 3 500 habitants.....	31
1.4. <i>Éléments de comparaison avec les autres fonctions publiques.....</i>	32
1.5. <i>La nécessaire publication régulière de données d'ensemble sur la formation des agents .....</i>	33
<b>2 - LA POLITIQUE DE FORMATION : UN MEILLEUR RAPPROCHEMENT DE L'OFFRE ET DES BESOINS.....</b>	<b>35</b>
2.1. <i>Les collectivités : la pratique variable des plans de formation.....</i>	35
2.2. <i>L'agent : un accompagnement à l'identification de ses besoins à renforcer .....</i>	38
2.2.1. Renforcer la dimension formation dans l'entretien annuel .....	38
2.2.2. Sensibiliser l'encadrement à son rôle .....	39
2.3. <i>Le CNFPT : une offre de formation mieux adaptée .....</i>	39
2.3.1. Le développement d'une expertise pointue : les pôles de compétence.....	40
2.3.2. Une modernisation de l'offre : les itinéraires de formation .....	41
2.3.3. La territorialisation de l'offre de formation .....	42
2.4. <i>Le développement de l'évaluation de la formation.....</i>	43
<b>3 - DES PISTES POUR LA CONSOLIDATION DE LA REFORME DE 2007 .....</b>	<b>45</b>
3.1. <i>Favoriser l'intégration dans la fonction publique territoriale.....</i>	45
3.2. <i>Se former tout au long de la vie .....</i>	49
3.3. <i>Développer l'accès à la formation par la reconnaissance d'un droit individuel à la formation (DIF) .....</i>	50
3.3.1. Bilan du recours au DIF : une possibilité peu mobilisée .....	50
3.3.2. Les pistes d'amélioration : faire du DIF un outil d'accompagnement de la mobilité .....	52
3.4. <i>Mieux reconnaître l'expérience professionnelle .....</i>	54
3.5. <i>Accompagner les projets de formation personnelle .....</i>	55
3.5.1. Le congé de formation professionnelle .....	55
3.5.2. Le bilan de compétences .....	56
3.5.3. Mutualiser les dispositifs de formation personnelle .....	57
<b>4 - LEVER LES FREINS A LA FORMATION ET REpondre AUX NOUVEAUX ENJEUX.....</b>	<b>59</b>
4.1. <i>Mieux rembourser les frais liés au départ en formation .....</i>	59
4.1.1. Le CNFPT fixe lui-même ses propres conditions et modalités de remboursement des frais de transport .....	59
4.1.1.1. Les premiers dispositifs de remboursement des frais de transport .....	59
4.1.1.2. La volonté du CNFPT de se soustraire à ces remboursements en 1991 .....	60
4.1.2. L'arrêt du remboursement des frais de transport pour l'année 2012 .....	60
4.1.2.1. Les raisons de cet arrêt.....	60
4.1.2.2. Des conséquences difficiles à évaluer .....	60
4.1.3. Le dispositif actuel de remboursement des frais de transport par le CNFPT .....	61
4.1.3.1. Les nouvelles modalités de remboursement.....	61
4.1.3.2. Les critiques liées à ce nouveau dispositif .....	62
4.1.4. Pertinence du dispositif et propositions d'évolution.....	63

4.2.	<i>Réviser le champ des formations financées par la cotisation au CNFPT</i> .....	64
4.3.	<i>Poursuivre la modernisation des outils et méthodes de formation</i> .....	66
4.3.1.	Promouvoir les outils d'échange de pratiques et de mutualisation des savoirs.....	66
4.3.2.	Développer la formation à distance en coordination avec les réseaux de formation des autres fonctions publiques.....	67
4.3.2.1.	Un investissement récent de ce champ .....	67
4.3.2.2.	La nécessité d'avoir une stratégie de développement.....	68
4.4.	<i>Améliorer l'information des agents sur leur droit à la formation et simplifier la gestion pour les collectivités</i> .....	69
4.5.	<i>Conforter les droits des non-titulaires et atteindre de nouveaux publics</i> .....	70
4.5.1.	Conforter les droits des non-titulaires sur emploi permanent .....	70
4.5.2.	Renforcer la formation préparant l'accès à la fonction publique territoriale pour en promouvoir la diversité et l'attractivité .....	71
4.5.2.1.	Les contrats aidés.....	71
4.5.2.2.	Les candidats au concours.....	72
4.5.2.3.	Les apprentis.....	73
4.6.	<i>Accompagner les parcours et la reconversion professionnels</i> .....	74
4.6.1.	Promouvoir des formations qualifiantes.....	74
4.6.2.	Accompagner les agents dans la construction de leur projet professionnel .....	75
4.6.3.	Créer un droit à la reconversion .....	76
4.7.	<i>Renforcer les mutualisations de formations inter-fonction publique</i> .....	78
4.7.1.	Développer une offre de formation régionale inter-fonction publique .....	78
4.7.2.	Recourir aux écoles de l'Etat pour la formation des cadres techniques territoriaux .....	78
4.8.	<i>Accompagner les évolutions institutionnelles</i> .....	80
<b>ANNEXES</b> .....		<b>83</b>
<b>LISTE DES ANNEXES</b> .....		<b>85</b>
Annexe 1 : Lettre de mission .....		87
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou contactées .....		89
Annexe 3 : Bibliographie.....		95
Annexe 4 : Schéma général des formations – Loi du 19 février 2007 .....		97
Annexe 5 : Synthèse des bilans sociaux: la formation des territoriaux en 2011 – Document CNFPT-DGCL (bilan provisoire).....		99
Annexe 6 : Estimation de l'impact financier du doublement de la durée de la durée de la formation d'intégration des catégories A et B par le CNFPT.....		109
Annexe 8 : Bilan d'utilisation du droit individuel à la formation .....		115
Annexe 9 : Droit à la formation des agents non-titulaires.....		119
Annexe 10 : Période de professionnalisation et position de reconversion dans la fonction publique d'Etat.....		121
Annexe 11 : Principaux sigles .....		125

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 31 janvier 2014<sup>1</sup>, 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 sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT, notamment à la suite des évolutions législatives récentes et du développement de l'intercommunalité.

Il était demandé dans un premier temps à la mission de dresser un bilan de la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, notamment concernant les transferts de compétences qu'elle a opérés entre le CNFPT et les centres de gestion. Un premier rapport a été rendu en mai<sup>2</sup>.

La mission devait également établir un état des lieux des actions de formation des agents par catégorie et proposer des évolutions. C'est l'objet de ce second rapport. Conformément à la lettre de mission, ont notamment été étudiés la situation des agents de catégorie C, la possibilité de renforcer les obligations de formation initiale ainsi que les conditions de prise en charge par le CNFPT des frais de déplacement des agents territoriaux.

La mission a complété les entretiens menés avec tous les acteurs concernés par ces questions lors du premier rapport<sup>3</sup>. Elle a également collecté des données chiffrées auprès de la DGCL, du CNFPT et de la DGFIP. Outre les déplacements déjà effectués, la mission s'est rendue à l'INSET (Institut national supérieur d'études territoriales) de Nancy.

La mission remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et leur réactivité à apporter des éléments utiles.

Le rapport dresse dans un premier temps un panorama global de la formation des agents territoriaux (I<sup>ère</sup> partie).

Il décrit ensuite le rôle des acteurs clefs de la politique de formation que sont les collectivités et leurs établissements, les agents et le CNFPT (II<sup>ème</sup> partie).

Il identifie des pistes de consolidation de la réforme de la loi du 19 février 2007 (III<sup>ème</sup> partie).

Enfin, il présente des recommandations de nature à lever les freins à l'accès à la formation et répondre à de nouveaux enjeux (IV<sup>ème</sup> partie).

---

<sup>1</sup> Voir annexe 1.

<sup>2</sup> Rapport IGA n° 14056/14012/01 «Organisation et missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives».

<sup>3</sup> Voir en annexe 2 la liste des personnes rencontrées.



# 1 - LES EVOLUTIONS CONTRASTEES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS TERRITORIAUX DEPUIS 2007

## 1.1. LE PRINCIPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

Suite à un protocole d'accord signé avec les organisations syndicales en 2006, la formation professionnelle des agents des trois fonctions publiques a été largement modifiée. En consacrant l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale à la modification de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, 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 fonction publique territoriale<sup>4</sup>.

Est ainsi affirmé le principe de « *la formation professionnelle tout au long de la vie au sein de la fonction publique territoriale* ». Sont distingués désormais cinq types de formation :

- « *la formation d'intégration et de professionnalisation* » ;
- « *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* ».

Le même texte précise que les formations peuvent être précédées « *à la demande de l'agent* » d'un « *bilan de compétences* » et qu'en outre chaque agent se voit remettre un « *livret individuel de formation* ». L'article 3 de la loi de 2007 complète ce dispositif par l'affirmation d'un « *droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures par an* » et bénéficiant à « *tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent* ».

La loi et ses décrets d'application ont rééquilibré les obligations de formations entre catégories, notamment en faveur de la catégorie C, et les a mieux réparti tout au long de la carrière.

Ce régime a été précisé par quatre décrets<sup>5</sup> qui ont harmonisé le cadre général de la formation, pour tous les cadres d'emplois. Seuls certains ont des obligations complémentaires liées à l'exercice du métier, notamment les policiers municipaux, les sapeurs-pompiers et les cadres A+. La mission n'a pas approfondi l'étude de ces cadres d'emplois, compte-tenu soit de leur particularité soit d'autres travaux en cours<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Trois quart des agents territoriaux sont des cadres C. 13,5% sont des agents de catégorie B. Les cadres A sont minoritaires dans la fonction publique territoriale où ils ne représentent que 8,6% des effectifs. Les effectifs dans la FPT sont par ailleurs globalement majoritairement féminins dans les cadres A, B et C.

<sup>5</sup> Décret du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale ; décret 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux ; décret n° 2008-513 du 29 mai 2008 modifiant les statuts particuliers de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ; décret du 22 août 2008 relatif au livret individuel de formation.

<sup>6</sup> Lettre de mission de la ministre de la fonction publique à la directrice de l'ENA et au DGA du CNFPT sur la formation comme levier d'accompagnement et de développement des pratiques managériales des cadres supérieurs et dirigeants ; réflexion au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie sur l'avenir des huit écoles d'ingénieurs ; travaux de la DGAFP et du CEGEFI sur les établissements de formation initiale des fonctionnaires ; travaux du CNFPT sur le projet d'établissement de l'INET et la formation des futurs ingénieurs en chef.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics élaborent un plan annuel ou pluriannuel de formation qui détermine et programme les actions de formation de leurs agents. C'est le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui est chargé de « définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale ». Il fixe les programmes et assure à titre exclusif les formations d'intégration et de professionnalisation (qui sont obligatoires). Il assure également les préparations aux concours d'accès et examens professionnels et une large offre de formation continue.

Pour assurer ces formations, le CNFPT – qui n'a pas de formateurs internes – peut recourir soit à des agents assurant des vacances, soit aux organismes habilités à dispenser de la formation professionnelle au secteur privé comme public par des marchés publics, soit recourir aux administrations et établissements publics de l'Etat compétents pour la formation des agents publics.

Enfin, les collectivités peuvent – en dehors des formations obligatoires – recourir directement à des organismes de formation privés ou à des formateurs internes. Elles ont donc une liberté encadrée pour organiser la formation de leurs agents et doivent s'acquitter de la cotisation perçue par le CNFPT à hauteur de 1% de la masse salariale constatée dans chaque collectivité<sup>7</sup>.

Le tableau suivant présente de façon synthétique l'architecture de la formation des agents territoriaux, sans préciser les conditions spécifiques liées aux statuts particuliers.

*Architecture de la formation des agents territoriaux (loi 12 juillet 1984 modifiée)<sup>8</sup>*

Type de formation	Pour la collectivité /l'agent	Rôle du CNFPT
	La collectivité élabore un plan de formation et cotise au CNFPT. L'agent bénéficie d'un livret individuel de formation.	Définit les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la FPT.
Formation d'intégration	Obligatoire pour tout nouveau recrutement d'agent stagiaire (en vue d'une titularisation). 5 jours dans l'année qui suit l'entrée dans la fonction publique.	Définit les programmes et assure l'exécution. Délivre l'attestation de suivi ou la dispense partielle possible selon formation antérieure ou reconnaissance de l'expérience professionnelle.
Formation de professionnalisation	Obligatoire dans les deux ans du 1 <sup>er</sup> emploi (minimum 5 ou 3 jours selon la catégorie). Tout au long de la carrière au moins une fois par 5 ans (minimum 2 jours). A l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité (minimum 3 jours).	Définit les programmes et assure l'exécution. Délivre l'attestation de suivi ou la dispense partielle possible selon formation antérieure ou reconnaissance de l'expérience professionnelle.
Formation de perfectionnement	A la demande de l'employeur ou de l'agent. Sous réserve des nécessités du service. Voir statuts particuliers.	Définit et peut assurer la formation.

<sup>7</sup> La cotisation n'est perçue que dans les collectivités employant au moins un ETP, ce qui exclut de fait les plus petites communes.

<sup>8</sup> Voir détail en annexe 4.

Formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique	A l'initiative de l'agent. Sous réserve des nécessités du service.	Définit et peut assurer la formation.
Formation personnelle	A l'initiative de l'agent. Sous réserve des nécessités du service.	Informe et facilite l'accès.
Actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française	A la demande de l'agent. Sous réserve des nécessités du service.	Définit et peut assurer la formation.
Droit individuel à la formation	Initiative de l'agent en accord avec la collectivité territoriale. Tout agent occupant un emploi permanent bénéficie d'un droit de 20h par an, calculé au <i>pro rata temporis</i> .	Formations du CNFPT éligibles, y compris préparations aux concours et examens.

Source : mission

## 1.2. LA RECOMPOSITION DE LA FORMATION DES AGENTS TERRITORIAUX DEPUIS 2007 ET SON IMPACT INEGAL SELON LES CATEGORIES D'AGENTS

La formation des agents de la FPT se caractérise depuis 2007 par une recomposition des formations dispensées, une augmentation des volumes de formation assurés par le CNFPT et un maintien de l'effort financier des collectivités mais une baisse du nombre moyen de journées de formation par agent. Il en résulte une évolution paradoxale qui peut susciter débat sur l'engagement des collectivités pour la formation de leurs agents.

Deux sources d'information permettent de présenter l'évolution de la formation des agents territoriaux depuis 2007. D'une part, les collectivités territoriales établissent tous les deux ans un bilan social présenté en CTP et comportant une rubrique sur la formation. Les données publiées par la DGAFP dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique en sont issues et reprennent la synthèse réalisée par le CNFPT<sup>9</sup> fondée sur la situation de 2011. D'autre part, le CNFPT s'est doté d'une batterie d'indicateurs<sup>10</sup> qui fournissent d'utiles références sur l'évolution de l'activité de formation du CNFPT. Par ailleurs, les données financières apportent un éclairage sur les moyens consacrés par les collectivités (voir 1-3).

### 1.2.1. Un volume de formation des agents territoriaux qui tarde à retrouver son niveau de 2007

Le nombre moyen de journées de formation par agent a fortement chuté entre 2007 et 2009 passant de 3,01 journées de formation par agent à 2,45 journées. En 2011, ce nombre de journées augmente à nouveau et s'établit à 2,64 jours, sans toutefois atteindre les niveaux de 2007. Cette baisse ne s'explique pas par l'augmentation des effectifs comme le confirme le calcul du nombre de jours total de formation qui a également baissé<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Cette synthèse pour 2011 est reprise en annexe 5 de ce rapport.

<sup>10</sup> Les indicateurs d'activité du CNFPT sont repris du document présenté à son conseil d'administration lors de l'adoption du compte financier pour 2013 (« conférence de suivi des objectifs 2013 »).

<sup>11</sup> Chiffre calculé par la mission en multipliant le nombre de jours de formation par agent par les effectifs totaux afin de mesurer la part de l'évolution liée aux variations d'effectifs (effet d'assiette).

### Evolution comparée des volumes de formation et des effectifs

	2007	2009	2011
Nombre de jours de formation par agent	3,01	2,45	2,64
<i>Evolution en %</i>		-18%	+7,7%
Effectifs de la FPT <sup>12</sup>	1,703 million	1,806 million	1,830 million
<i>Evolution en %</i>		+6%	+1,3%
Nombre total de journées de formation	5,12 millions	4,42 millions	4,83 millions
<i>Evolution en %</i>		-15,8%	+8,5%

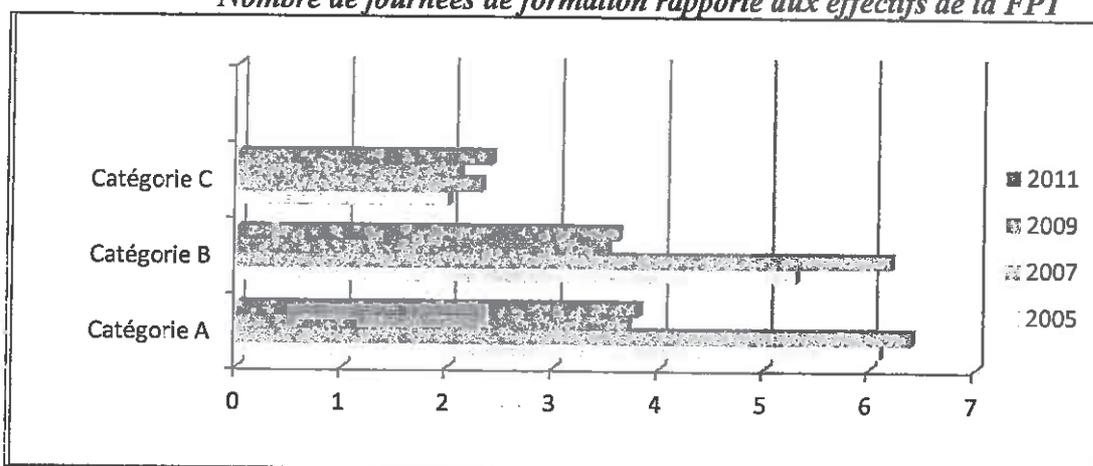
Source : mission et synthèse des bilans sociaux par le CNFPT

Alors que le nombre de journées de formation a augmenté pour toutes les catégories d'agents entre 2005 et 2007, la mise en œuvre de la réforme de 2007 semble s'être d'abord traduite par une contraction de l'effort de formation, y compris pour les agents de catégorie C, dont le nombre moyen de jours de formation par agent est passé de 2,3 à 2,1 entre 2007 et 2009. Les données de 2011 attestent d'une très légère remontée pour l'ensemble des catégories d'agents, plus marquée pour les catégories C qui bénéficient en 2011 de 2,4 jours de formation, en hausse par rapport à 2007 (2,3). La montée en puissance de nouveaux dispositifs de formation est donc lente pour des raisons qui sans doute se cumulent et ont trait tant aux habitudes des agents qu'à l'adaptation de l'offre proposée. Les agents des catégories A et B ont disposé en 2011 d'un volume de formation par agent inférieur de 40% au niveau de 2007, conformément au vœu du législateur de procéder à une réforme à enveloppe financière constante. Néanmoins, les données issues des bilans sociaux de 2011 montrent un décalage persistant entre le nombre de journées de formation des catégories C (2,4 jours) et celui des catégories B (3,6) et A (3,8).

Cette évolution se vérifie pour toutes les collectivités, à la seule exception des agents des communes de 1 000 à 50 000 habitants qui ont stabilisé leur nombre de journées de formation par agent entre 2007 et 2011, sans doute en raison de la proportion relativement plus faible des cadres A et B qui y servent.

<sup>12</sup>Source : « Les collectivités territoriales en chiffres » DGCL, traitement Insee, Colter (avant 2009) et SIASP. Champ : France (métropole et DOM). Emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés.

### Nombre de journées de formation rapporté aux effectifs de la FPT



Source : mission à partir des synthèses des bilans sociaux

La prochaine enquête sur les bilans sociaux permettra de vérifier si la tendance engagée en 2011 s'est bien poursuivie en 2013, comme peut le laisser présager l'évolution des indicateurs d'activité du CNFPT qui traduisent une reprise à partir de l'année 2010, avec la montée en puissance du nouveau dispositif de formation. En effet, depuis 2008, le volume de formation de la FPT délivrée par le CNFPT a fortement crû en heures de formation stagiaires (+ 23%).

#### 1.2.2. La recomposition de la formation en faveur des agents de catégorie C

Pour toutes les catégories d'agents, la part de la formation de perfectionnement reste prépondérante. La formation obligatoire prévue par les statuts particuliers, bien que transformée dans son organisation et dans son volume depuis la loi de 2007, représente plus du tiers de la formation des agents. La part significative des préparations aux concours et examens traduit la valeur de ce vecteur de promotion professionnelle, particulièrement pour les agents des catégories B et C. La part de la formation d'intégration apparaît devenue particulièrement faible pour les agents de catégorie A et B au regard de l'ensemble de leur parcours de formation.

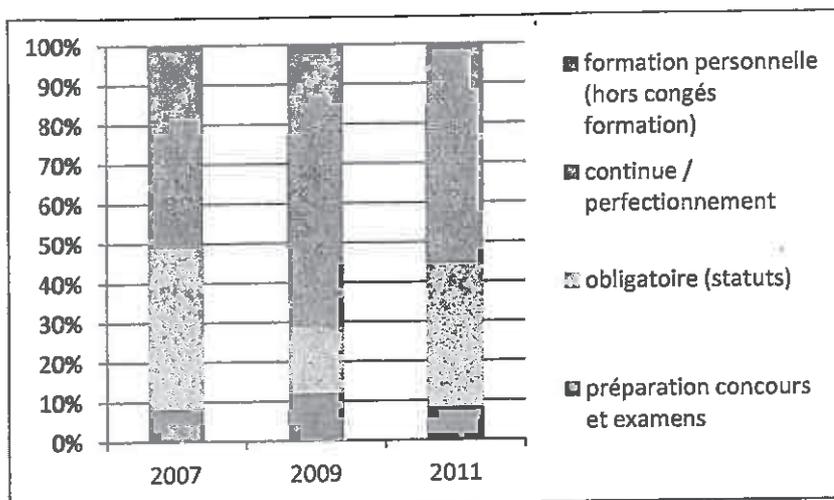
#### Répartition des journées de formation par type de formation et catégorie en 2011

	Préparations 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	8,4	36,1	3,8	32,3	53,4	2,1	100
Cat B	13,7	36,9	6,4	30,5	47,4	2,1	100
Cat C	13,4	41,2	10,5	30,7	43,5	2,0	100
Total	12,8	39,7	8,8	30,8	45,5	2,0	100

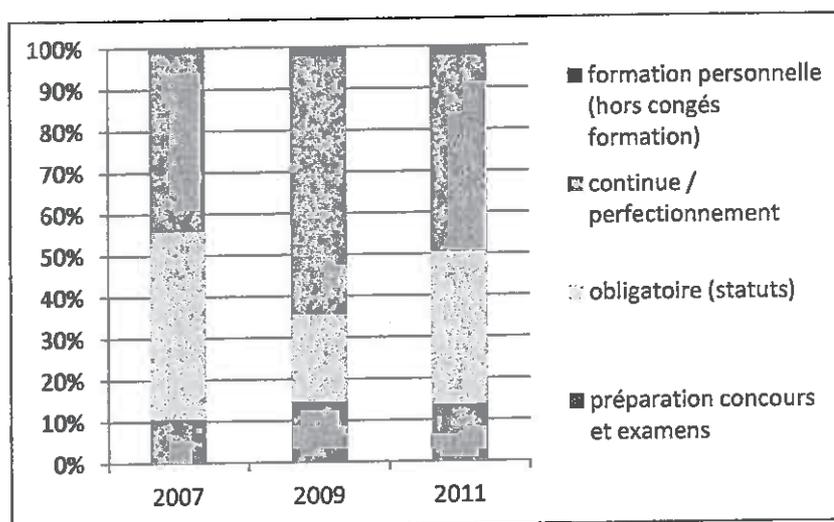
Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2011

L'analyse rétrospective et par catégorie traduit l'évolution de la composition de la formation. On constate un rééquilibrage en 2011 des formations obligatoires suivies par les agents de catégorie A et B par rapport à 2009 et le développement continu de la formation obligatoire des agents de catégorie C.

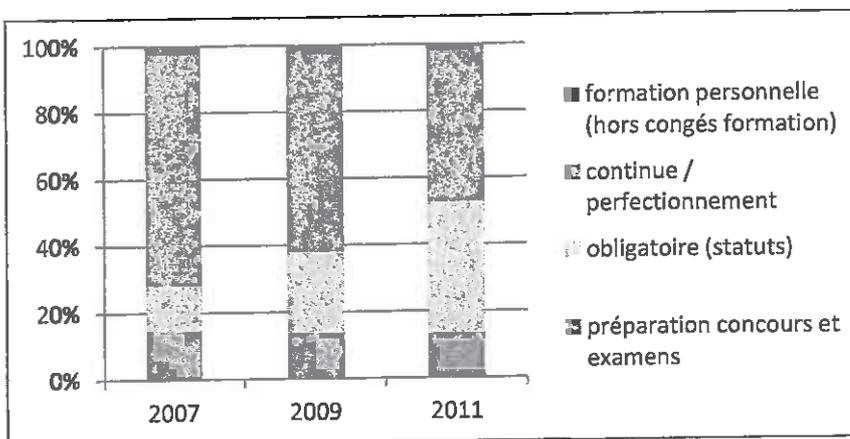
*Evolution de la répartition de la formation des agents de catégorie A*



*Evolution de la répartition de la formation des agents de catégorie B*



*Evolution de la répartition de la formation des agents de catégorie C*

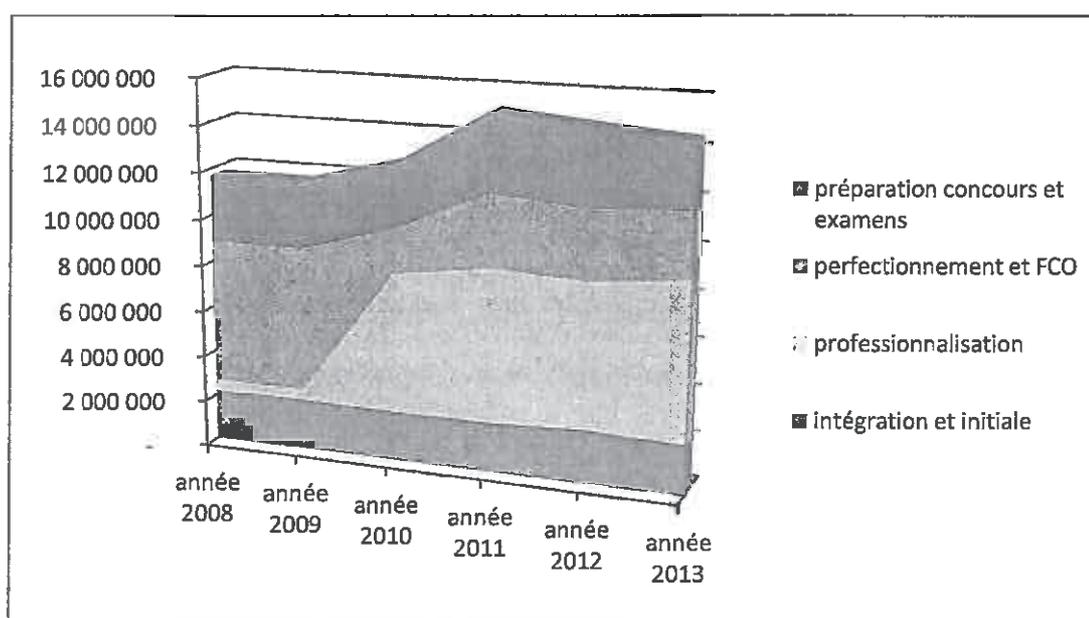


Source : mission à partir des synthèses des bilans sociaux 2009 et 2011

### 1.2.3. Le rôle prépondérant du CNFPT dans la mise en œuvre de la réforme

L'activité du CNFPT a globalement augmenté entre 2008 et 2011 comme l'atteste la hausse du volume des heures de formation stagiaires délivrées par le centre, puis s'est stabilisée. La formation de professionnalisation obligatoire a été développée en partie en substitution des anciennes formations de perfectionnement. Les formations initiales ont été réduites mais compensées globalement par l'institution d'une formation d'intégration pour les agents de catégorie C, conformément à l'intention du législateur d'effectuer cette réforme à équilibre budgétaire constant. L'importance de cette évolution s'est traduite par une période de transition de deux à trois ans après la loi de 2007.

*Activité en heures de formation stagiaires (formation en présentiel) de 2008 à 2013*



*Source : CNFPT – CSO 2013 (nota : le graphique reproduit ne comportant pas de données identifiables pour l'année 2009, il affiche les mêmes données alors que dans la réalité l'année 2009 a servi d'année de transition avec une chute du nombre d'heures stagiaires).*

La recomposition de la formation se confirme avec le « ratio de service rendu » du CNFPT, défini comme le nombre de jours de formation stagiaires réalisés / agents à former. Globalement, ce ratio est passé de 1,09 en 2008 à 1,37 en 2013, confirmant que davantage d'agents sont désormais concernés par les formations du CNFPT. La montée en charge de la formation de professionnalisation explique la plus grande partie de l'accroissement d'activité du CNFPT entre 2008 et 2013, avec un pic en 2011. Le graphique illustre également la variabilité des formations dispensées par le CNFPT pour la préparation aux concours et examens, sans doute liée au calendrier de ces derniers et aux réformes statutaires.

Le CNFPT a ainsi su adapter son offre de formation et a assuré la réorientation de la formation en faveur des agents de catégorie C dans la mesure où ces agents suivent principalement des formations obligatoires délivrées par le centre. Les formations délivrées par d'autres organismes concernent davantage les cadres A et B que les cadres C. Le bouleversement de la formation induit par la loi de 2007 se mesure dans l'évolution de la répartition des heures de formation stagiaires par catégorie d'agents. Alors que la part des

agents de catégorie C dans la FPT est restée stable durant la période, leur part dans les heures délivrées par le CNFPT est passée de 51,8% en 2008 à plus de 64% dès 2010. Les agents de la filière technique ont notamment bénéficié de cette transformation : alors qu'ils représentent 49% des agents de la FPT, leur part dans l'activité de formation en heures-formation-stagiaire est passée de 33% en 2008 à 38% en 2013 (40% en 2012).

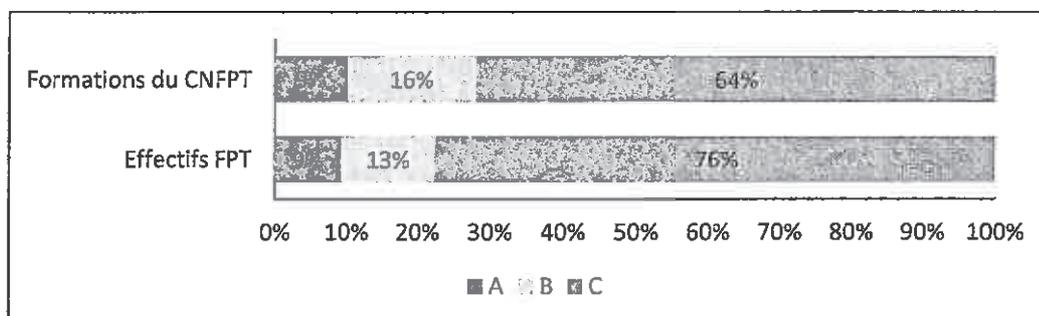
**Répartition des journées de formation par organisme de formation et catégorie hiérarchique**

	CNFPT - cotisation obligatoire	CNFPT au-delà de la cotisation obligatoire	Collectivités	Autres organismes	Total
Catégorie A	45,4	3,3	13,0	38,3	100,0
Catégorie B	47,0	4,0	15,1	33,9	100,0
Catégorie C	50,1	4,7	21,7	23,6	100,0
Total	48,8	4,4	19,2	27,5	100,0

Source : CNFPT- Observatoire de la FPT / DGCL, exploitation des Bilans sociaux 2011

La comparaison des volumes de formation et des effectifs montre que les agents de catégorie A reçoivent de la part du CNFPT une part de formation strictement identique à leur poids dans les effectifs de la FPT, les agents de catégorie B, légèrement supérieure et les agents de catégorie C inférieure, en dépit de la forte progression précitée. Il faut noter la part non négligeable dans le dispositif de formation consacrée aux agents « hors catégorie » (contrats aidés, assistantes maternelles et assistants familiaux, emplois de cabinet...).

**Comparaison des effectifs de la FPT et des formations délivrées par le CNFPT (HFS) en 2013**



Source : mission - CNFPT (CSO 2013)

En ce qui concerne les filières, la filière administrative et la filière sécurité sont davantage représentées, la filière technique l'est moins que proportionnellement aux effectifs ; les autres filières, culturelle et sociale et médicale sont représentées proportionnellement à leurs effectifs.

Ce constat démontre une amélioration de l'égalité d'accès aux formations. Cet objectif ne peut cependant pas être l'unique déterminant de la politique de formation car il gomme la prise en compte des besoins de formation qui dépendent des nécessités des métiers et des exigences des parcours individuels. Ainsi, la forte progression de l'activité de lutte contre l'illettrisme traduit bien l'engagement d'une action particulière qui n'a pas lieu d'être rapprochée directement du poids des effectifs concernés. De même, l'évolution de certains métiers peut nécessiter une action spécifique.

### 1.3. UNE CROISSANCE GLOBALE DES DEPENSES DE FORMATION, TIREE NOTAMMENT PAR LA COTISATION VERSEE AU CNFPT

Les dépenses de formation des collectivités ont crû sur la période sous le double effet d'un élargissement de l'assiette résultant notamment de transferts de personnel et d'un effort financier accru de la part des collectivités. L'année 2011 présente un pic de dépenses avant une année 2012 marquée par la baisse de la cotisation au CNFPT et un effet report sur les formations payantes du CNFPT ou d'autres organismes, suivie d'un rééquilibrage en 2013.

#### Evolution des dépenses de formation des collectivités et EP locaux depuis 2007

En millions€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montant des cotisations versées au CNFPT, net des dépenses liées aux concours <sup>13</sup>	nc	266,9	282	285,3	299,2	279,5	312,1
Evolution			5,4%	1,2%	4,6%	-7,0%	10,4%
Versements à des organismes de formation dont le CNFPT pour les formations hors cotisation <sup>14</sup>	263,4	273,2	279	286,6	314,7	331,8	326,3
Evolution		3,6%	2,1%	2,7%	8,9%	5,2%	-1,7%
<b>SOUS-TOTAL</b>		540,1	561	571,9	613,9	611,3	638,4
Evolution du sous-total			3,7%	1,9%	6,8%	-0,4%	4,2%
Participation des employeurs à la formation professionnelle continue <sup>15</sup>	8,8	10,5	10,2	9,5	10,3	10,4	11,1
Formations délivrées en interne par les collectivités + rémunération des stagiaires + frais de déplacement des stagiaires non pris en charge par le CNFPT	Montants non valorisés						
	<i>Rappel : la formation délivrée en interne représente 19,2% des journées de formation</i>						
Total dépenses de personnel <sup>16</sup>	50 979	54 780	57 267	58 739	60 137	62 214	64 218
Evolution		6,9%	4,3%	2,5%	2,3%	3,3%	3,1%

Source : mission à partir des données DGFIP sur les budgets principaux et budgets annexes des communes, EPCI, syndicats et ententes, départements, régions et leurs établissements publics locaux.

<sup>13</sup> Source CNFPT : Dépenses du CNFPT liées aux centres de gestion et recettes de cotisation

En millions d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Dépenses emploi, concours prospective	32,1	32,8	33,7	26,6	26,7	27,1
Cotisation générale	299	314,8	319	325,8	306,2	339,2

<sup>14</sup> Données comptables : compte 6184 versement à des organismes de formation (extrait instruction budgétaire et comptable M14 : « Le compte 6184 retrace les frais de stage et de formation des agents réglés directement aux organismes »).

<sup>15</sup> Compte 6333, versements effectués pour des agents territoriaux relevant de régimes particuliers.

<sup>16</sup> Compte 64 dépenses de rémunération et cotisations sociales, ne comprend pas les impôts, taxes et cotisations aux centres de gestion et CNFPT. L'assiette des cotisations du CNFPT est plus étroite. La mission n'a cependant pas pu la reconstituer à partir des seules données comptables.

De la comparaison faite entre les données comptables et les données tirées des déclarations faites par les collectivités lors de l'enquête bilan social, il résulte que l'estimation statistique issue des bilans sociaux sous-estime en particulier les dépenses de versement à d'autres organismes de formation. Un suivi des dépenses de formation pourrait permettre une vision d'ensemble de la politique menée par les collectivités territoriales en la matière et son suivi régulier. Le recours à des données comptables, le cas échéant après détail du plan de comptes, paraît le plus adapté.

#### *Méthodologie d'estimation des dépenses de formation des collectivités territoriales pour leurs agents*

L'évolution des dépenses de formation des collectivités territoriales a été estimée à l'aide des sources disponibles.

L'enquête menée au titre des bilans sociaux comporte une rubrique financière mais sa fiabilité incertaine gêne son exploitation et les données correspondantes ne sont pas publiées.

La mission a recouru aux données comptables des collectivités et aux données transmises par le CNFPT et issues de son compte financier. Seuls les versements au titre des formations payantes du CNFPT et aux autres organismes de formation que le CNFPT sont identifiables et rattachables aux différentes catégories de collectivités territoriales.

La cotisation versée au CNFPT peut être assimilée globalement à une dépense de formation, une fois déduites les dépenses d'organisation des concours ; la mutualisation opérée par le CNFPT s'oppose par définition à une correspondance directe avec les différentes catégories de collectivités.

Une part sans doute importante de la formation n'est pas valorisée et correspond aux formations délivrées au sein des collectivités à leur initiative et avec leurs moyens d'organisation et des intervenants eux-mêmes agents de la collectivité ; cette part est estimée par les bilans sociaux à 19,2% de l'effort de formation. En outre, les frais de déplacements des agents non pris en charge par le CNFPT ne sont pas identifiés.

Enfin, la rémunération des stagiaires pendant leur formation n'est pas valorisée en dehors des formations initiales des cadres A+, alors qu'elle est prise en compte dans la mesure de l'effort de formation dans les fonctions publiques de l'Etat et hospitalière comme dans le secteur privé.

La comptabilisation des cotisations du CNFPT et des centres de gestion de la fonction publique territoriale s'effectue sur un même compte 6336<sup>17</sup>, ce qui ne permet pas une exploitation directe des données comptables. La mission a donc reconstitué cette donnée, par ailleurs collectée mais non exploitée dans les bilans sociaux en raison de son incertaine fiabilité.

*Source : mission*

<sup>17</sup> Il n'a pas été possible pour la mission de reconstituer le détail des cotisations respectives pour chaque catégorie de collectivité. En revanche, les données collectées précédemment par la mission dans le cadre de ses travaux sur les centres de gestion et le CNFPT ont permis de vérifier que le montant total des cotisations versées par les collectivités comptabilisées au compte 6336 était proche du montant additionné des cotisations perçues par les centres de gestion (195 millions€) et des cotisations perçues par le CNFPT (339 millions€). Une différence de 10 millions est néanmoins constatée qui s'explique sans doute par des différences de périmètre, sans exclure des différences de comptabilisation.

### 1.3.1. Le taux d'effort de formation

#### *Evolution des dépenses de formation des collectivités et EP locaux depuis 2007*

En millions€	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montant des cotisations versées au CNFPT, net des dépenses liées aux concours	266,9	282	285,3	299,2	279,5	312,1
<i>Total dépenses de personnel</i> <sup>18</sup>	54780	57267	58739	60137	62214	64218
cotisation/dépenses totales de personnel (%)	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%
Versements à des organismes de formation dont le CNFPT pour les formations hors cotisation <sup>19</sup>	273,2	279	286,6	314,7	331,8	326,3
SOUS-TOTAL dépenses de formation	540,1	561	571,9	613,9	611,3	638,4
Dépenses de formation totales /dépenses totales de personnel (%)	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Source : mission à partir des données DGFIP

L'effort de formation des collectivités territoriales au profit de leurs agents comprend le versement de la cotisation au CNFPT, soit 312,3 millions € en 2013, et les dépenses de formation effectuées à l'initiative des collectivités. S'ajoutent à cet ensemble les frais de déplacement et d'hébergement des stagiaires non pris en charge par le CNFPT. Au total, les dépenses de formation des collectivités territoriales au profit de leurs agents doublent la cotisation versée au CNFPT. L'estimation d'un doublement qui résulte de l'analyse des données comptables est corroborée par ailleurs par plusieurs témoignages recueillis par la mission. L'évaluation de cet effort serait largement supérieure si l'on prenait en compte la rémunération des agents partis en formation, comme le font les calculs effectués par exemple pour la fonction publique hospitalière ou le secteur privé.

### 1.3.2. Un moindre accès à la formation dans les communes de moins de 3 500 habitants

Le nombre moyen de journées de formation par agent fait apparaître de très importantes différences, en partie liées à la structure variée des effectifs selon les types de collectivité. Les communes de moins de 1 000 habitants et leurs établissements ont des agents qui reçoivent en moyenne 1,4 jour de formation en 2011, tandis que l'ensemble des communes enregistrait une moyenne de 2,2. Plus la taille de la collectivité augmente, plus le nombre de jours de formation est élevé. Les structures intercommunales suivent la même tendance, les agents des communautés urbaines étant les plus formés (3,2 jours). Les agents des SDIS bénéficient du nombre le plus élevé (9,1 jours).

Ces différences paraissent surtout traduire des inégalités dans l'effort de formation au-delà de la cotisation du CNFPT. La répartition de l'activité de formation du CNFPT entre les agents selon leur type de collectivité d'appartenance est quasiment strictement équivalente à la répartition des effectifs entre communes, départements, régions, SDIS. Peu de données sont disponibles s'agissant de l'activité du CNFPT auprès des plus petites communes employant moins de 50 agents et qui restent les plus nombreuses même si elles emploient un effectif minoritaire (17,5% des effectifs sont employés dans des communes de moins de 50 agents). Elles sont cependant fortement accompagnées par le CNFPT puisque 20% des agents de

<sup>18</sup> Compte 64

<sup>19</sup> Données comptables : compte 6184.

catégorie C formés par le CNFPT venaient des communes de 1 à 50 agents qui n'emploient pourtant que 14,7% des effectifs de catégorie C de la FPT<sup>20</sup>.

Ces éléments sont corroborés par l'analyse des dépenses de formation hors cotisation au CNFPT. L'effort de formation complémentaire à l'action du CNFPT représente un pourcentage moyen de 0,5% des charges totales de personnel pour toutes les catégories de collectivités. Seules les communes de moins de 3500 habitants ont un pourcentage inférieur à 0,3%. Les très petites communes sont donc logiquement très dépendantes des formations délivrées par le CNFPT. Les communes de 50 à 100 000 habitants paraissent également moins dépenser pour la formation de leurs agents (0,3%). Le taux calculé pour les agents des conseils régionaux est particulièrement élevé sans que la mission puisse en identifier les raisons.

#### *Composition des dépenses de formation des collectivités pour leurs agents en 2013*

Type de collectivités	Versements à des organismes de formation <sup>21</sup> (en millions d'euros)	Charges de personnel (en millions €)	Part des versements dans les charges de personnel (%)
Communes de moins de 500 habitants	1,1	846	0,1%
500 - 3500	11,8	4 921	0,2%
3500 - 10000	21,4	6 009	0,4%
10000 - 20000	18,1	4 787	0,4%
20000 - 50000	28	7 464	0,4%
50000 - 100000	15,5	4 614	0,3%
100000 et plus	30	7 118	0,4%
EPCI	35,2	7 190	0,5%
Syndicats et ententes	8,8	2 258	0,4%
Autres EP (hors CDG)	29,1	5 919	0,5%
Conseils généraux	71,7	11 834	0,6%
Conseils régionaux	54,9	3 020	1,8%
<b>Moyenne</b>	<b>326,2</b>	<b>65 985</b>	<b>0,5%</b>

Source : mission à partir des données DGFIP du compte 6184

A l'instar des différences observées entre petites, moyennes et grandes entreprises, les écarts d'accès à la formation restent importants entre collectivités pour des raisons tenant autant à la structure des effectifs qu'à la difficulté de se faire remplacer ou d'obtenir l'autorisation de quitter son emploi.

#### **1.4. ELEMENTS DE COMPARAISON AVEC LES AUTRES FONCTIONS PUBLIQUES**

Les différences dans les modes de comptabilisation ne permettent pas de comparaison aisée. Cependant, une comparaison rapide des chiffres sur la formation des agents de la fonction publique permet de conclure que le temps de formation de la fonction publique territoriale est le plus faible. C'est la fonction publique pour laquelle la formation est la plus

<sup>20</sup> CNFPT- in « Données 2011, comptes rendus, comment est utilisée la cotisation formation des collectivités ? ». Ces données issues d'une synthèse publiée en 2010 sous l'égide du CNFPT et de la DGCL à partir des bilans sociaux n'ont pas été exploitées depuis.

<sup>21</sup> Dépenses des budgets principaux et les budgets annexes s'il y a lieu.

orientée vers les agents de catégorie C. En masse financière, en revanche, la fonction publique territoriale paraît bénéficier de moyens plus importants rapportés au nombre d'agents. Une analyse plus fine serait toutefois indispensable pour en tirer des conclusions. En outre, l'organisation de la formation diffère ; le recours à des prestataires externes étant plus important dans la fonction publique territoriale (soit en sous-traitant du CNFPT, soit à la demande directe des collectivités). Il faut rappeler ici que la structure des effectifs n'est pas la même entre les trois fonctions publiques. La formation des agents ne présente donc pas les mêmes enjeux, ni le même contexte dans les différents versants de la fonction publique. Cependant, les mobilités sont encouragées et se développent et les partenariats multiples dans l'action administrative exigent une bonne connaissance mutuelle et un socle de formation commun. Le tableau suivant présente les données disponibles et collectées par la mission.

### Données de comparaison de la formation entre fonctions publiques

	FPE	FPT	FPH
Effectifs (2012) <sup>22</sup>	2,375 millions	1,862 millions	1,137 millions
Volume d'heures formation stagiaire	52,8 millions <sup>23</sup>	24 millions <sup>24</sup>	26,4 millions <sup>25</sup>
Nombre de journées de formation par agent en 2007	A : 11,8 B : 11,9 C : 3,8	A : 6,4 B : 6,2 C : 2,3	
Nombre de journées de formation par agent en 2011	A : 11 B : 8,9 C : 3,7	A : 3,8 B : 3,6 C : 2,4	nd répartition des départs en formation : A : 21% B : 35% C : 42%
Dépenses annuelles totales en 2011	748 millions€ (y compris enseignants, hors rémunération des stagiaires)	613,9 millions € hors rémunération des stagiaires	>700 millions€ <sup>26</sup> y compris la compensation de la rémunération des stagiaires

Source : rapport annuel DGAFP, ANFH, mission

### 1.5. LA NECESSAIRE PUBLICATION REGULIERE DE DONNEES D'ENSEMBLE SUR LA FORMATION DES AGENTS

Les données dont la mission a pu disposer pour 2011 ont été partiellement reprises dans le rapport annuel sur la fonction publique publié par la DGAFP en 2013. Toutefois, la synthèse élaborée pour 2011<sup>27</sup> n'a pas encore fait l'objet d'une publication conjointe entre la DGCL et le CNFPT.

<sup>22</sup> Emplois principaux, tous statuts y compris volontaires militaires et apprentis, hors bénéficiaires de contrats aidés. Source : collectivités locales en chiffres 2014 - DGCL, données 2012 provisoires.

<sup>23</sup> Calcul mission sur la base de journées de formation de 6h multipliées par un volume de 8,8 millions de journées de formation (source DGAFP).

<sup>24</sup> Calcul mission à partir du nombre d'heures délivrées par le CNFPT (14,4 millions) et d'une estimation du nombre d'heures hors CNFPT sur la base d'un volume représentant 40% du total (proportion déclarée dans les bilans sociaux).

<sup>25</sup> Source : ANFH, rapport d'activité 2013.

<sup>26</sup> Fonds collectés par l'ANFH hors quelques établissements dont l'Assistance publique des hôpitaux de Paris.

<sup>27</sup> Voir annexe 5.

L'exploitation tardive de données et la lourdeur du dispositif d'enquête obèrent un suivi régulier et actualisé de la formation des agents. Certaines données, comme celles relatives aux financements pourraient être obtenues plus directement et avec plus de fiabilité en recourant aux remontées comptables. D'autres éléments pourraient sans doute être exploités sur la base d'enquêtes par échantillon<sup>28</sup>.

Sans préjudice des obligations pesant sur les collectivités de rendre compte de la situation de leurs agents, le CNFPT pourrait être chargé de diffuser plus régulièrement et selon d'autres modalités des données d'ensemble sur la formation dans la fonction publique territoriale. Cette démarche permettrait de mieux éclairer l'impact des réformes récentes et de faire le lien plus directement entre la situation d'ensemble de la formation et l'activité du CNFPT, afin d'expliquer par exemple les raisons pour lesquelles le volume d'heures de formation dispensées par le CNFPT a augmenté alors que le volume de formation par agent a diminué.

Sous réserve de respecter un protocole de traitement des données, le CNFPT pourrait être ainsi chargé de présenter des informations sur l'ensemble des prestations délivrées soit en interne par les collectivités elles-mêmes, soit en externe par le recours à des organismes de formation : agents formés, volumes de formation, domaines concernés.

Pour réaliser ce bilan, la partie relative à la formation des bilans sociaux pourrait être remplacée par une enquête annuelle – en adaptant la méthode de l'échantillonnage –, définie conjointement par la DGCL, l'INSEE et le CNFPT et dont l'exploitation serait confiée au CNFPT. Cette enquête inclurait une question sur l'existence d'un plan de formation dans la collectivité et l'avis du comité technique. La partie relative aux dépenses de formation pourrait être supprimée et remplacé par une analyse des données comptables. Pour en assurer la fiabilité, il serait nécessaire de préciser les plan de comptes des collectivités pour distinguer les cotisations versées par les communes au centre de gestion d'une part et au CNFPT d'autre part et au sein des versements aux organismes de formation ceux destinés au CNFPT (formations payantes hors cotisation) et ceux à d'autres organismes. Enfin, ce bilan serait enrichi des données d'activités du CNFPT, du rapport annuel relatif au DIF, de données d'enquêtes qualitatives.

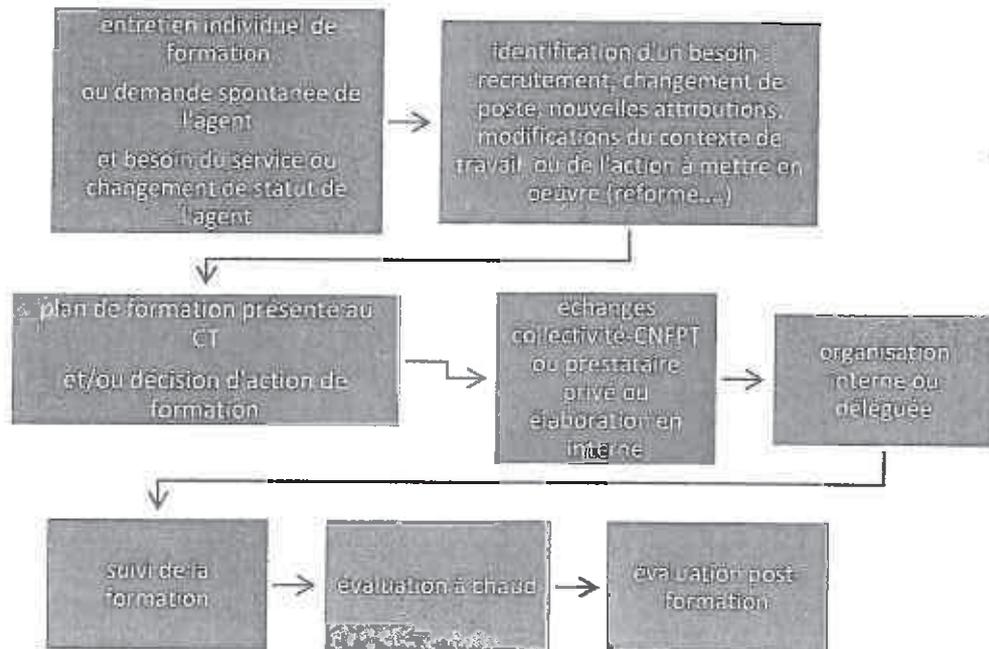
**Recommandation n°1 : Confier au CNFPT la mission de publier chaque année un bilan d'ensemble de la formation des agents de la FPT à partir d'une enquête annuelle par échantillon remplaçant le volet formation des bilans sociaux, des sources tirées de son activité et de données comptables. Présenter ce rapport au CSFPT.**

<sup>28</sup> Le rapport Malvy-Lambert a proposé une évolution en ce sens pour un meilleur pilotage à partir des données d'ensemble sur les effectifs de la FPT.

## 2 - LA POLITIQUE DE FORMATION : UN MEILLEUR RAPPROCHEMENT DE L'OFFRE ET DES BESOINS

La définition d'une politique de formation nécessite le rapprochement de l'offre et des besoins et une interaction constante entre les deux. La collectivité, l'agent, le CNFPT sont les acteurs principaux qui déterminent cet ensemble qui peut se résumer par la présentation graphique suivante.

### *Circuit d'élaboration de la politique de formation d'une collectivité*



Source : mission

### 2.1. LES COLLECTIVITES : LA PRATIQUE VARIABLE DES PLANS DE FORMATION

L'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 prévoit que les régions, départements, communes et leurs établissements publics établissent un plan de formation annuel ou pluriannuel qui détermine le programme d'actions de formation. Ce plan doit être transmis à la délégation du CNFPT. Ce dernier élabore son programme en fonction de ces plans de formation. Les collectivités n'ont pas de formalisme particulier à respecter pour l'élaboration du plan de formation de leurs agents même s'il est prévu que la question de la formation des agents soit un sujet du dialogue social et évoquée notamment en comité technique.

Des entretiens menés par la mission et d'une étude réalisée par le CNFPT, il résulte qu'une proportion importante de collectivités<sup>29</sup> n'élabore pas de plan de formation ou du moins ne le formalise pas dans un document transmis. Certains interlocuteurs estiment que près de la moitié des collectivités ne satisfait pas à leur obligation légale<sup>30</sup>. Les pratiques sont

<sup>29</sup> L'enquête bilans sociaux n'interroge pas les collectivités en la matière.

<sup>30</sup> Le rapport du Sénateur Antoine Lefevre du 31-10-2012 rapport d'information « *La formation des responsables locaux, un enjeu pour nos territoires* » cite un taux de 40% des collectivités dotées d'un plan de formation.

très variables d'une collectivité à l'autre. Certaines collectivités dotées de nombreux agents semblent également rencontrer des difficultés à mettre en œuvre cet exercice. Peu de collectivités semblent articuler la démarche d'élaboration du plan de formation avec l'entretien individuel d'une part et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences d'autre part. Le CNFPT ne reçoit qu'une part des plans de formation qui devraient lui parvenir. En Bourgogne, seulement 10% des plans de formation sont ainsi transmis à la délégation régionale.

Le CNFPT aide les collectivités à élaborer leur plan de formation et a notamment développé en 2009 un guide pour toutes les collectivités et plus récemment un « *cadre de référence* »<sup>31</sup> destiné aux petites collectivités. Une maquette de plan de formation est même disponible ainsi que des conseils pour la démarche d'ensemble, y compris le suivi des formations obligatoires pour les agents. Cette action est coordonnée avec les centres de gestion qui contribuent à mobiliser les collectivités en la matière, notamment pour faire le lien avec la gestion de la carrière des agents. Certains centres de gestion alertent systématiquement les collectivités sur les obligations individuelles des agents au cas par cas.

#### *Les 4 points du plan de formation d'une petite collectivité*

1. Rappel des effectifs de la collectivité et bilan de réalisation des formations statutairement obligatoires
2. Projets, évolutions dans la collectivité qui pourraient avoir une incidence sur l'activité des agents
3. Inventaire des besoins et demandes de formation, mettant en évidence les priorités
4. Organisation des formations pour l'année n+1 et évaluation des coûts

Source : CNFPT- le cadre de référence des plans de formation des petites collectivités - mai 2012

Une évaluation de l'accompagnement par le CNFPT des collectivités territoriales pour l'élaboration d'un plan de formation a été achevée en janvier 2014. Elle conclut à l'impact positif de ce type d'actions du CNFPT qui contribue à la mobilisation des acteurs et à une meilleure prise en compte des enjeux de la formation tant de la part des employeurs que des agents ou des représentants syndicaux. Bien que le nombre de plans transmis au CNFPT soit en hausse, l'obligation légale reste mal respectée et le CNFPT exploite peu les plans reçus pour élaborer son offre de formation.

Des bonnes pratiques se développent notamment pour élaborer des plans de formation mutualisés entre collectivités, à l'initiative de l'EPCI<sup>32</sup> ou du CNFPT qui réunit parfois à cette fin des « unions de collectivités »<sup>33</sup>, cadre qui permet également la mise en œuvre de certaines formations au plus près des agents. Ainsi, des plans de formation inter-collectivités ont été développés par le CNFPT en partenariat avec le centre de gestion d'Indre-et-Loire. Un tel partenariat a également permis en Haute-Marne l'élaboration d'un plan de formation des agents des communes rurales à l'échelle du département.

Justifiée pour des raisons d'organisation pratique et de mutualisation, la démarche intercommunale de plan de formation l'est donc aussi pour favoriser une meilleure approche des besoins des agents et des compétences à l'échelle d'un bassin géographique de proximité<sup>34</sup>. Cette démarche est compatible avec toutes les hypothèses de développement possible du pilotage des ressources humaines aux niveaux communal et/ou intercommunal.

<sup>31</sup> Mai 2012.

<sup>32</sup> Etablissement public de coopération intercommunale.

<sup>33</sup> En 2008, 5 479 collectivités étaient concernées par une union de collectivités, en 2013, ce chiffre s'élève à 9 932. Source : CSO 2013 du CNFPT.

<sup>34</sup> Voir notamment l'annexe sur les dépenses de personnel du rapport Malvy-Lambert : Annexe : dépenses de personnel

Le contenu du plan de formation d'une collectivité est peu défini sinon dans les documents du CNFPT précités. Pour encourager une meilleure articulation de l'exercice avec l'ensemble de la gestion des ressources humaines de la collectivité, il conviendrait d'intégrer dans les plans de formation les orientations de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences<sup>35</sup> présentées aux assemblées délibérantes (les comités techniques sont déjà saisis de cette question en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984).

**Exemple de la démarche de planification de la formation dans la fonction publique hospitalière**

Article 37 du décret n°2008-824 du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière

*« Un document pluriannuel d'orientation de la formation des agents est élaboré dans chaque établissement et soumis pour avis au comité technique d'établissement.*

*Ce document d'orientation est fondé sur l'analyse de l'évolution des effectifs, des emplois, des compétences et des missions de l'établissement.*

*Il porte sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des agents au regard de ces évolutions. Il prend également en compte l'analyse de la situation comparée des hommes et des femmes et l'accès de tous les agents à la formation.*

*Dans le cadre ainsi défini, le chef d'établissement arrête tous les ans le plan de formation, après avis du comité technique d'établissement qui se réunit, à cet effet, au cours du dernier trimestre précédant la période couverte par ce plan.*

*Les plans de formation des établissements prennent en compte les priorités nationales de formation et les plans de santé publique définis par le ministre chargé de la santé.*

*Le suivi de la réalisation du plan ainsi que l'évaluation de ses résultats doivent associer le comité technique d'établissement. »*

**Recommandation n°2 :** Préciser dans le décret du 26 décembre 2007 que le plan de formation décline les orientations présentées par l'assemblée délibérante sur la gestion des ressources humaines.

**Recommandation n°3 :** Préciser dans le décret du 26 décembre 2007 que le plan de formation des EPCI comporte un volet relatif à la mutualisation de la formation des agents des communes membres et confirmer que les communes membres et l'EPCI peuvent adopter un plan de formation intercommunal unique.

Face à l'éclatement communal et dans un souci de faciliter à terme l'intégration intercommunale, le pilotage RH doit pouvoir s'exercer au niveau intercommunal. Une telle évolution permettrait de développer des politiques de formation commune et de rapprocher les conditions de travail d'agents qui dans leur vie professionnelle quotidienne interagissent. Proposition n° 7 : Permettre le pilotage stratégique des ressources humaines au niveau intercommunal en rendant possible la définition d'un plan de formation intercommunal, et l'organisation d'instances paritaires intercommunales.

<sup>35</sup> Le rapport d'information sénatorial « la formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires » de M. Antoine Lefèvre (31 octobre 2012) recommande de « sensibiliser les élus locaux employeurs à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » et encourage les plans de formation mutualisés.

## 2.2. L'AGENT : UN ACCOMPAGNEMENT A L'IDENTIFICATION DE SES BESOINS A RENFORCER

### 2.2.1. Renforcer la dimension formation dans l'entretien annuel

L'accès à la formation et la qualité des plans de formation dépendent aussi de la capacité des agents à identifier leurs besoins de formation. A cet égard, l'entretien d'évaluation est un moment central, il permet de recenser les besoins de formation et de prévoir les départs dans l'année.

Le décret du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat a créé (article 5) l'obligation d'un entretien de formation annuel. Dans la fonction publique territoriale, l'expérimentation de l'entretien d'évaluation en remplacement de la notation<sup>36</sup>, prévoit que l'entretien porte notamment sur « *les besoins de formation du fonctionnaire eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et aux formations dont il a bénéficié*<sup>37</sup> ».

La généralisation de l'évaluation annuelle dès 2015<sup>38</sup> permettra à tous les fonctionnaires de bénéficier d'un entretien annuel abordant leur besoin de formation. La mission considère qu'il est préférable d'associer au sein du même entretien l'évaluation et la formation, d'une part pour faire le lien entre la fiche de poste, les objectifs fixés à l'agent, les souhaits d'évolution professionnelle et la formation et d'autre part dans un souci de faisabilité. La généralisation de l'évaluation doit permettre de renforcer sa dimension formation en précisant réglementairement le contenu à aborder : bilan des formations suivies dans l'année, point sur le suivi des formations obligatoires (formation de professionnalisation, formation continue obligatoire mais aussi formations en hygiène et sécurité), formations demandées par l'agent en lien avec le poste ou dans une perspective d'évolution professionnelle. L'entretien permettrait d'informer l'agent de l'état de son droit individuel à la formation. Le décret pourrait également prévoir le recensement des besoins de formation afin d'alimenter le plan de formation de la collectivité.

#### ***Le livret de formation***

Le livret individuel de formation (LIF) est un document retraçant les diplômes et titres obtenus au titre de la formation initiale, les certifications professionnelles obtenues par la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou la formation continue, les actions de formations suivies en cours de carrière, les bilans de compétences et actions de VAE, le ou les emplois tenus et les compétences ou aptitudes mises en œuvre dans le cadre de ces emplois.

<sup>36</sup> Expérimentation introduite par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, modifiée par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, permise pour les années 2010-2011 et 2012 et prolongée pour les années 2013 et 2014 par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>37</sup> Article 3 du décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>38</sup> Généralisation prévue par l'article 69 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, modifiant l'article 76 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La seule obligation de l'employeur est de remettre ce livret à tout agent sur emploi permanent nommé pour la première fois. Il est ensuite la propriété de l'agent – l'employeur n'y a pas accès – qui a la responsabilité de le remplir. Il peut le communiquer à l'occasion de la procédure de promotion interne, d'une demande de mobilité ou pour bénéficier d'une dispense de formation obligatoire.

Le CNFPT a conçu un LIF – en version papier et numérique – qu'il met à disposition des collectivités, à charge pour elle de le remettre aux agents. Au 1er juin 2014 : 969 586 livrets en format papier ont été diffusés aux collectivités et 30 648 livrets en format numérique ont été ouverts, soit un total de 1 million de livrets.

A l'usage, le livret présente peu d'intérêt pour un agent ; il nécessite un accompagnement pour être rempli sérieusement. Il est notable de constater que rares sont les acteurs à en parler quand on évoque la loi du 19 février 2007.

### 2.2.2. Sensibiliser l'encadrement à son rôle

La capacité de l'encadrement à conduire ces entretiens, à identifier les besoins de développement des compétences des agents et du service, à connaître le droit de la formation, à proposer des actions de formation adéquates est un facteur clef de développement de l'accès à la formation et de la construction du plan de formation.

Il est donc nécessaire de former l'ensemble de l'encadrement à la conduite de l'entretien d'évaluation et à sa dimension formation, en adaptant cette formation au profil et au niveau de responsabilités des encadrants. Compte-tenu du très grand nombre d'agents concernés, le CNFPT pourrait développer des outils à la disposition des collectivités : guides à l'attention des encadrants, vidéos permettant de servir de supports à des sessions de formations en interne ; formation de formateurs internes... Un partenariat avec les centres de gestion permettrait de coordonner l'information aux collectivités.

**Recommandation n°4 : Prévoir dans le prochain décret relatif à l'entretien d'évaluation annuel généralisé en 2015 une dimension formation renforcée.**

**Mettre en place une formation à l'entretien d'évaluation-formation pour l'ensemble des encadrants et une mobilisation du CNFPT, en partenariat avec les centres de gestion, pour informer les collectivités et mettre à disposition des outils de formation à destination de l'encadrement (guides, vidéos, formation de formateurs internes...).**

### 2.3. LE CNFPT : UNE OFFRE DE FORMATION MIEUX ADAPTEE

La construction de l'offre de formation est un processus complexe et interactif qui, pour le CNFPT, s'échelonne sur une période de 10 mois pour aboutir à la définition d'une offre nationale harmonisée (ONH), d'une offre d'itinéraires coordonnés (OIC), relatives aux politiques publiques et à des compétences transverses et une « offre d'itinéraires régionaux généralisés » (OIRG) portant principalement sur les fonctions tenues par des agents de catégorie C.

Outre cet ensemble coordonné au niveau national, une offre régionale ou interrégionale est mise en place pour des besoins spécifiques. Les réseaux des conseillers formation et les responsables de pôles thématiques contribuent à définir l'offre en liaison avec

les collectivités. Les délégations régionales se chargent du contact avec les collectivités et de la territorialisation d'une partie de la formation.

La réforme de 2007, et notamment la réduction à 5 jours de la formation d'intégration des agents de catégorie A, a fortement perturbé l'activité des ENACT (écoles nationales d'application des cadres territoriaux), devenus INSET suite à la réforme. En effet, leur principale activité était la formation initiale des cadres A, ils ont ainsi vu leur activité chuter, par exemple à l'INSET de Nancy avec une baisse de 45% en moyenne de journées de formation réalisées entre 2007 et 2009.

La menace sur l'activité et l'existence des INSET a alors encouragé le CNFPT à renforcer son rôle de centre de ressource en réorganisant et en rationalisant les pôles de compétence au sein des INSET et à moderniser son offre de formation, notamment à destination des agents de catégorie A, avec la création des itinéraires de formation dans lesquels les INSET jouent un rôle important.

### **2.3.1. Le développement d'une expertise pointue sur la gestion territoriale : les pôles de compétence**

Avant 2007, les pôles de compétence étaient au nombre de 36, ils reposaient alors essentiellement sur des agents du CNFPT experts dans un domaine, disséminés dans les délégations régionales et les ENACT. Ces pôles étaient en outre de qualité inégale, dépendant en grande partie de l'investissement de l'agent responsable.

Le CNFPT a alors souhaité optimiser et professionnaliser ces pôles, tout en permettant aux INSET de redevenir des pôles importants dans la dispense de formation de l'établissement. Les INSET et l'INET ont repris l'essentiel des pôles de compétences (action éducative, citoyenneté et affaires juridiques, santé et culture à Nancy, politiques sociales à Angers...). Ainsi à ce jour, il existe 18 pôles, dont 4 sont toujours situés en délégation régionale (mais ont vocation à être pris en charge par un INSET) et 2 sont nationaux (les filières police et sapeurs-pompiers).

Dans le but de mieux structurer ces pôles, chacun comporte des comités d'experts par domaine (2 ou 3 par pôle). Ces comités sont constitués en majorité de personnalités extérieures au CNFPT (universitaires, professionnels, agents de l'Etat) qui assurent ce rôle à titre gracieux (hormis le remboursement de leurs frais de déplacement).

#### ***Les missions des pôles de compétence***

- Veille et prospective sur les domaines d'intervention
- Anticipation de l'évolution des métiers territoriaux
- Propositions d'évolution de l'offre de formation du CNFPT
- Contribution à la création et à la réalisation de modules de formation (expertise, approfondissement et fondamentaux)
- Contribution à la diffusion de connaissances via le « *WikiTerritorial* »
- Animations de réseaux internes et externes

*Source : INSET de Nancy – Mission*

Afin d'optimiser le travail des pôles de compétence pour le rendre directement utile et bénéficier de la valeur ajoutée qu'il peut apporter aux différentes formations dispensées par le CNFPT, des fiches sectorielles sont élaborées par chaque pôle tous les ans. Elles sont divisées

en deux parties, la première consiste en une analyse du thème (description, enjeux, évolution), la deuxième formule des propositions d'évolution des formations du CNFPT pour qu'elles restent adaptées aux enjeux du moment.

Le développement de ces pôles pourrait permettre au CNFPT de constituer un centre de ressources dédié aux collectivités territoriales. Concernant les instituts, leur spécialisation dans plusieurs domaines de compétence leur permet de proposer des itinéraires de formation d'un niveau d'expertise élevé dans leurs domaines respectifs.

L'activité de formation des INSET, centrée sur les cadres A, se répartit désormais en trois tiers : 50% des journées de formation réalisées concernent des thématiques management et ressources, 25% les domaines de spécialité de l'institut et 25% les domaines de spécialité des autres instituts<sup>39</sup>.

### 2.3.2. Une modernisation de l'offre : les itinéraires de formation

Pour moderniser son offre et s'éloigner du modèle des formations choisies sur « catalogue », très critiqué pour son manque de cohérence, de dynamisme ou encore d'attractivité, le CNFPT développe depuis quelques années une véritable offre de parcours de formation.

Ces « itinéraires de formation » couvrent tous les besoins des agents et des collectivités à travers plusieurs approches : l'approche métier, l'approche fonction et l'approche politiques publiques<sup>40</sup>. Chaque itinéraire est composé de plusieurs modules construits en cohérence les uns avec les autres et indépendants. Chacun peut ainsi suivre à son rythme ceux dont il a besoin, sans être obligé de suivre l'intégralité de l'itinéraire. Les modules sont classés en trois niveaux selon leur contenu : savoirs fondamentaux, approfondissements et expertise. S'agissant des itinéraires « fonctions », ils trouvent notamment à s'intégrer dans les formations obligatoires de prise de fonction sur un poste à responsabilité (exemple de l'itinéraire « Réussir sa prise de fonction de DGS-DGA<sup>41</sup> »). Les itinéraires destinés aux agents de catégorie C, centrés sur des fondamentaux, sont dispensés par les délégations régionales.

Pour les cadres, les itinéraires métiers ou politiques publiques sont quant à eux préparés par l'institut en charge du pôle de compétence correspondant (par exemple l'INSET de Nancy a en charge l'itinéraire de bibliothécaire ou encore d'archéologue, rattachés au pôle culture). Certains itinéraires sont délivrés exclusivement dans les INSET, d'autres, notamment les itinéraires métiers, sont répartis entre les délégations régionales qui délivrent les modules « fondamentaux » et les INSET en charge des modules « approfondissements » et « expertise ».

Cette logique de parcours de formation renforce donc la logique de personnalisation de la formation, elle est ainsi adaptable et permet aux agents de construire leurs parcours selon leurs besoins et à leur rythme.

<sup>39</sup> Source : CNFPT

<sup>40</sup> Exemples d'itinéraires : métier « contrôleur de gestion », fonction « ingénierie de projet », politique publique « politiques foncières et immobilières ».

<sup>41</sup> Cet itinéraire est alors composé de 3 modules de 3 jours : diagnostic et positionnement, relation à l'équipe et fonction animation, prise en main progressive de sa fonction. Source : INSET de Nancy.

### 2.3.3. La territorialisation de l'offre de formation

Le plan national de développement du CNFPT a fixé parmi ses orientations la définition d'une stratégie territoriale à mettre en œuvre par les délégations régionales. Cette stratégie devait assurer :

- la prise en compte des petites collectivités, favorisant autant que possible les groupements de collectivités ;
- l'organisation d'un maillage territorial des actions ;
- l'adaptation aux spécificités des territoires.

Cette orientation a pris forme notamment au travers de « *l'offre de service petites collectivités* ». Elle prévoit la réalisation de diagnostics de territoire qui visent à établir un état des lieux des ressources humaines et la définition d'un périmètre cohérent avec le paysage institutionnel et les bassins de vie. Des « *référents territoire* » ont été désignés au sein des antennes du CNFPT pour être les correspondants des collectivités.

Cette organisation en amont des formations a été relayée par la mise en place de « *formations territorialisées* », au plus près des collectivités et de leurs agents. Des entretiens réalisés par la mission, il résulte que cette nouvelle orientation donne satisfaction tant aux agents qu'aux collectivités : les déplacements sont limités, les échanges entre stagiaires facilités par le partage de la connaissance des contextes locaux... Les échanges d'expériences<sup>42</sup> attestent de l'impact très favorable de ce type de formation, sans doute particulièrement adapté au public de catégorie C et au développement de la formation de professionnalisation.

Cette démarche doit pouvoir contribuer au développement d'une approche plus intégrée de la formation au sein de la gestion des ressources humaines des collectivités. Les collectivités pourraient être invitées à étendre leurs réflexions au-delà de la formation à une meilleure prise en compte territoriale de la gestion des emplois et des compétences.

Le CNFPT exerce ainsi un rôle d'accompagnateur des collectivités les plus petites. Avec les plus grandes collectivités, les délégations régionales du CNFPT entretiennent des contacts réguliers à l'occasion de réunions le plus souvent annuelles et individualisées, parfois formalisées par des « *contrats d'objectifs territoriaux* »<sup>43</sup>. Plus que pour les petites collectivités, la situation concurrentielle du CNFPT le conduit à élaborer une offre adaptée et parfois spécifique.

Partant de cette démarche de territorialisation, le CNFPT pourrait être encouragé à capitaliser les enseignements tirés de cette approche locale de la formation pour contribuer aux débats des conférences régionales sur l'emploi.

**Recommandation n°5 : Veiller à la prise en compte des enjeux de la formation lors des conférences régionales pour l'emploi dont les centres de gestion ont la charge et associer l'ensemble des acteurs de la formation.**

<sup>42</sup> Ateliers territorialisation, 2 et 3 décembre 2013, Lyon, synthèse CNFPT.

<sup>43</sup> Un bilan des contrats d'objectifs territoriaux présenté en 2012 a dénombré 300 contrats établissant un partenariat privilégié à ce titre.

## 2.4. LE DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION DE LA FORMATION

Si la satisfaction des stagiaires est difficile à évaluer par une analyse statistique globale, le taux d'absentéisme mesuré par le CNFPT est en baisse depuis 2008, tant pour les formations en délégation qu'en INSET. Ceci semble traduire au moins une meilleure adaptation des formations et/ou de leur organisation (le taux est passé de 12,5% à 11,5% en 2013 après avoir chuté à 10,2% en 2012). A cet égard, la politique de territorialisation de l'offre du CNFPT et le rapprochement des stages du lieu d'exercice des stagiaires, particulièrement appréciée notamment des agents de catégorie C, est un facteur favorable à une bonne assiduité.

Une appréciation d'ensemble plus qualitative sur les besoins et l'impact global des formations fait actuellement défaut malgré la démarche approfondie d'analyse et d'évaluation engagée par le CNFPT. La direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et compétences effectue des travaux nourrissant par la connaissance des métiers et des pratiques l'analyse des besoins de formation. La direction de l'évaluation, également rattachée à la directrice générale adjointe en charge du développement de la formation, conduit la mise en œuvre du plan pluriannuel de l'évaluation du CNFPT pour 2012-15 défini en fonction des priorités de l'établissement. Parmi les évaluations déjà disponibles, l'évaluation de la formation des agents de catégorie C et l'évaluation de l'accompagnement par le CNFPT pour l'élaboration des plans de formation sont riches d'enseignements.

### *Exemple d'évaluations engagées ou réalisées par le CNFPT dans le cadre du programme pluriannuel 2012-2015*

Thème	Etat d'avancement ou échéance prévue
Formation des agents de catégorie C	Réalisée
Accompagnement des collectivités pour l'élaboration des plans de formation	Réalisée
Effets des formations « prévention de la délinquance et tranquillité publique »	Réalisée
Territorialisation des actions de formation	Juin 2014, premiers travaux disponibles
Partenariats de formation	Septembre 2014
Dispositifs du CNFPT parcours de la 2 <sup>e</sup> chance pour les agents C les moins qualifiés	Septembre 2014
Lutte contre l'illettrisme	Décembre 2014
Dispositifs de formation des agents d'exécution et des encadrants intermédiaires et de proximité des interventions techniques	Décembre 2014
Dispositif « emplois d'avenir » au CNFPT	Décembre 2014
Coopération avec les centres de gestion	2015
Partenariats de formation professionnelle territorialisés	2015
Adéquation des formations métiers au répertoire des métiers territoriaux	2015

Source : CNFPT-mission



### 3 - DES PISTES POUR LA CONSOLIDATION DE LA REFORME DE 2007

#### 3.1. FAVORISER L'INTEGRATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La loi du 19 février 2007 a remplacé l'ancienne formation avant titularisation (FAT) obligatoire pour les agents de catégories A et B nommés stagiaires par une formation d'intégration de cinq jours obligatoire pour toutes les catégories<sup>44</sup>. Cette formation d'intégration est complétée par la formation de professionnalisation au premier emploi qui intervient dans les deux ans suivant la nomination (cinq jours pour les catégories A et B et trois jours pour la catégorie C). La formation est conçue et assurée exclusivement par le CNFPT.

Il est utile de rappeler que cette évolution est issue de critiques récurrentes faites à l'ancien système : formation initiale trop longue, tant pour l'agent que pour l'employeur, difficilement compatible avec l'exercice d'un emploi<sup>45</sup>, formation redondante avec celle préalablement acquise par les stagiaires, nombreux contournements du système (demandes de dispense, attestations de stages pratiques indues), concentration de la formation en début de carrière au détriment de la formation continue, obstacle au recrutement sur liste d'aptitude...

La formation d'intégration a connu une montée en charge importante et peu de demandes de dispenses sont formulées auprès du CNFPT (6,6% des catégories A, 1% des catégories B et 0,3% des catégories C en 2012). Les collectivités se sont bien emparées du dispositif qui est connu. D'autant que cette formation conditionne la titularisation.

**Nombre de stagiaires et de sessions de formations d'intégration 2008-2012**

Année	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total	
	Nombre de stagiaires	Nombre de sessions						
2008	724	50	2 103	159	2 863	292	5 690	501
2009	2 310	154	9 202	693	43 599	3 026	55 111	3 873
2010	3 214	203	8 048	474	52 045	3 102	63 307	3 779
2011	3 252	207	7 047	509	50 610	3 520	60 909	4 236
2012	3 868	219	7 035	498	54 303	3 401	65 206	4 118

Source : CNFPT

L'objectif de la formation d'intégration est d'apporter des éléments fondamentaux sur l'environnement professionnel, le service public, les droits et obligations, d'être le creuset de la fonction publique territoriale.

<sup>44</sup> La formation d'intégration est obligatoire pour tous les agents nommés stagiaires, de catégorie A, B ou C, ainsi que les agents recrutés en application de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 (travailleurs handicapés). Les agents accédant à un nouveau grade par promotion interne ne sont pas concernés. Sont également exclus les cadres d'emplois d'administrateur, de conservateurs du patrimoine et des bibliothèques qui bénéficient d'une formation initiale en école, avec le statut d'élève. Enfin, les agents des filières sapeurs-pompiers et police municipale sont soumis à un régime spécifique de formation obligatoire. La mission n'a pas étudiée ces formations obligatoires spécifiques.

<sup>45</sup> Les agents étaient – une fois inscrit sur liste d'aptitude après réussite au concours – recrutés par une collectivité, nommés stagiaire et soumis à l'obligation de formation en parallèle de l'exercice de leur fonction. Ils alternaient donc leur fonction, des stages pratiques et des stages théoriques.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, syndicats, représentants des collectivités ou associations de DRH, et les études réalisées par le CNFPT considèrent que l'instauration d'une formation obligatoire pour la catégorie C est la grande réussite de cette loi.

La formation d'intégration a permis à la catégorie C, qui représente plus de 75% des effectifs territoriaux, d'accéder à la formation, accès d'autant plus nécessaire que les agents sont fréquemment recrutés sans concours et qu'ils présentent les plus faibles niveaux de qualification. Outre l'objectif d'une meilleure connaissance de leur environnement professionnel, l'objectif de la loi était d'augmenter l'accès à la formation de la catégorie C. Si le nombre de journées de formation par agent de catégorie C n'a, pour autant, quasiment pas progressé entre 2007 (2,3 jours) et 2011 (2,4 jours), en revanche l'offre du CNFPT s'est réorientée vers cette catégorie (cf. partie I). Une étude de la délégation régionale Provence-Alpes-Côte-d'azur du CNFPT portant sur les agents de catégorie B et C ayant suivi la formation d'intégration entre octobre 2008 et fin 2011 montre que 52% des agents de catégorie C se sont ensuite inscrits à une formation<sup>46</sup>. Une étude portant sur le parcours de formation de 828 agents ayant suivi une formation de catégorie C en 2009 constate que seul 29% d'entre eux n'ont suivi aucune autre formation sur trois ans<sup>47</sup>.

En revanche, une majorité d'acteurs regrette la durée jugée insuffisante de la formation d'intégration pour les catégories A et B. Les syndicats, les employeurs, les DRH, une partie des stagiaires lors des bilans de formation rejoignent le constat du CNFPT. Un bilan évaluatif de la formation d'intégration des catégories A et B a conduit le conseil d'administration du CNFPT, dans sa séance du 20 juin 2012, à adopter une motion relative à la modification de la durée des formations d'intégration des catégories A et B. Le CNFPT a ensuite organisé une table ronde réunissant les associations d'élus et syndicats pour poursuivre le débat. Les employeurs ont confirmé leur souhait de voir allonger la durée de la formation d'intégration des cadres pour qu'ils appréhendent mieux les enjeux de l'action publique locale et du management territorial et les valeurs du service public. L'écart très important avec la durée des formations initiales dans la fonction publique d'Etat milite également en ce sens.

Concernant la durée de la formation, compte-tenu des contraintes budgétaires, l'enjeu principal est la capacité du CNFPT à prendre en charge cet allongement sans augmentation du taux de cotisation ni baisse de l'offre de formation globale. Le CNFPT a calculé l'impact financier d'un passage à 10 jours de la formation d'intégration des catégories A et B dès 2015 : l'hypothèse basse<sup>48</sup> est d'un surcoût de 2,36M€<sup>49</sup>. Son président a indiqué dans un courrier en date du 23 avril 2014 adressé à la ministre de la décentralisation et de la fonction publique que « *l'établissement sera en capacité de redéployer deux millions d'euros par an sur le financement du doublement des formations d'intégration* ». Ce redéploiement est possible grâce à des économies réalisées par la dématérialisation du catalogue et des inscriptions.

<sup>46</sup> Mais les agents de la filière technique, qui représentent près de 60% des effectifs des formations d'intégration, ne sont que 42% à engager un parcours formation.

<sup>47</sup> Etude citée dans le rapport de Jean-Claude LENAY remis en mars 2013 au conseil d'administration « *Le développement de la formation pour les agents de catégorie C* ».

<sup>48</sup> Bases de calcul : inflation à 1% ; coût moyen des formations d'intégration en 2013 ; baisse de 1% des effectifs de catégorie B et nombre d'agents à former de catégorie A sur la moyenne 2012-2013.

<sup>49</sup> Voir tableau CNFPT reproduit en annexe 6.

Néanmoins, deux objections conduisent la mission à recommander de mettre en débat une adaptation différente. Une étude du CNFPT sur les stagiaires de 2012 met en lumière deux caractéristiques majeures du profil des stagiaires :

- un niveau de diplôme plus élevé que celui requis pour se présenter au concours externe, confirmant le constat de stagiaires très bien formés et dont les besoins ne se situent pas dans des connaissances académiques ;
- une ancienneté déjà acquise dans la fonction publique au moment de la formation d'intégration<sup>50</sup>.

**Niveau de diplômes des stagiaires par catégorie en 2012**

Catégorie	Niveau V	Niveau IV	Niveau III	Niveau II	Niveau I
A	0,30%	3%	9,20%	8,40%	79%
B	3%	13%	31,20%	25%	27,50%
C	46%	25,50%	15%	7,50%	6%

Source : CNFPT

**Ancienneté des stagiaires ayant suivi une formation d'intégration en 2012**

Catégorie	1 an	1 à 2 ans	2 à 4 ans	Plus de 4 ans
A	16%	8%	20%	55%
B	12,50%	9%	21,50%	57%
C	35,50%	21%	21%	23%

Source : CNFPT

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, sauf à revenir à une formation initiale longue, un allongement ne peut se concevoir qu'en respectant l'esprit de la loi du 19 février 2007 : la formation d'intégration vise à permettre de se situer dans son environnement, elle est complémentaire de 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.

La mission recommande donc un allongement à dix jours de la durée de la formation d'intégration des catégories A et B uniquement pour les « primo-accédants », n'ayant pas exercé auparavant en collectivités.

En revanche, la durée de cinq jours de formation au premier emploi, qui se substitue à l'ancienne formation d'adaptation à l'emploi (FAE), est effectivement très courte pour se doter des compétences nécessaires à l'exercice d'un poste. Avant la loi de 2007, la plupart des cadres d'emplois de catégorie A bénéficiaient de 180 jours de formations (théoriques et stages pratiques) pendant la formation initiale d'application (90 jours pour la plupart des catégories

<sup>50</sup> Cette ancienneté s'explique par la présence des lauréats du concours interne, mais aussi par le phénomène des « faux externes », ces candidats au concours externe qui sont déjà en poste, en tant que contractuels, dans une collectivité. Enfin, concernant la catégorie C, nombreux sont ceux également qui ont une expérience dans la FPT en tant que non-titulaires (remplaçants, accroissement occasionnel ou saisonniers d'activité).

B). Les chiffres (cf. partie I) montrent que les cadres de la fonction publique territoriale se forment moins en 2011 qu'en 2007.

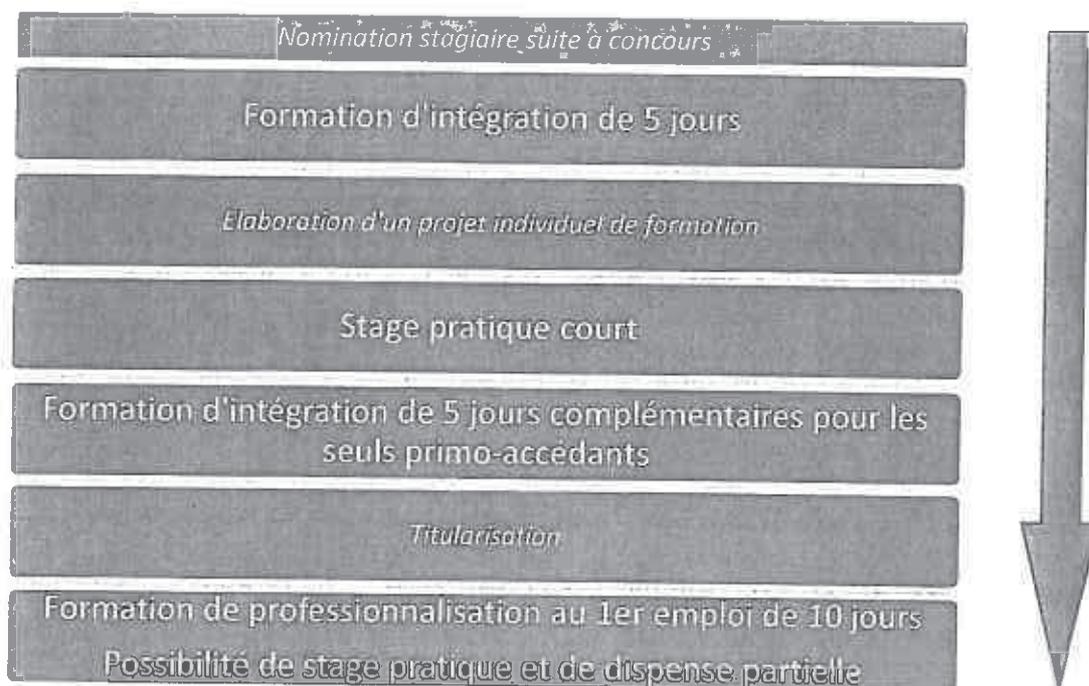
La mission recommande donc un doublement de la durée obligatoire de la formation de professionnalisation au 1<sup>er</sup> emploi pour les cadres, considérant que cette formation est individualisée et réalisée dans les deux ans suivant la nomination. Cette durée de dix jours est actuellement possible puisque l'employeur peut augmenter la durée de cette formation dans la limite de dix jours. Cette option qui ne lie pas totalement la réalisation de la formation à la titularisation de l'agent, garantit une souplesse d'organisation tant pour le CNFPT que pour l'agent et la collectivité. Pour renforcer l'obligation de formation, la mission recommande l'élaboration à l'issue des cinq jours de formation d'intégration d'un projet de formation tripartite entre l'agent, l'employeur et le CNFPT qui prévoira les cinq jours complémentaires de formation éventuels et le choix des formations de professionnalisation au 1<sup>er</sup> emploi.

En outre, l'ancien système prévoyait des stages pratiques en collectivités, le CNFPT travaille également sur une telle hypothèse. La réintroduction de stages très courts – encadrés par une méthode pédagogique – pourrait utilement permettre de développer les échanges entre collectivités et les réseaux professionnels. Un stage court dans le cadre de la formation d'intégration pourrait permettre de désigner un parrain pour chaque nouvel arrivant dans la FPT.

L'évaluation budgétaire de cette proposition devra être affinée. Néanmoins, si l'on retient comme définition du primo-accédant une ancienneté de moins de deux ans, seuls 24% des stagiaires de catégorie A et 21,5% de catégorie B en formation d'intégration suivraient une formation de cinq jours supplémentaires. Concernant les 5 jours supplémentaires de formation de professionnalisation au 1<sup>er</sup> emploi, plusieurs paramètres pourraient aboutir à réduire le coût de façon à financer ces évolutions dans le cadre budgétaire actuel : la possibilité de faire un stage en collectivité comme modalité de formation, les modalités de dispenses déjà existantes, un report possible de l'activité de formation du CNFPT (des formations actuellement suivies en tant que formation de perfectionnement deviendraient des formations de professionnalisation au 1<sup>er</sup> emploi). Il pourrait aussi être étudié la possibilité de valider au titre de cette formation des stages suivis dans d'autres organismes ou par des formateurs internes (autres que les stages dit « d'accueil »).

**Recommandation n°6 : Augmenter les obligations de formation en début de carrière des cadres A et B. Mettre en débat notamment l'hypothèse suivante : allonger la durée de la formation d'intégration en la portant à dix jours pour les seuls primo-accédants à la fonction publique territoriale et doubler la durée de la formation de professionnalisation au premier emploi sur la base d'un projet de formation tripartite agent – employeur – CNFPT. Compléter la formation d'intégration par un stage pratique court avec l'identification d'un parrain.**

### *Schéma de proposition de formation d'intégration et de professionnalisation au 1<sup>er</sup> emploi pour les catégories A et B*



### **3.2. SE FORMER TOUT AU LONG DE LA VIE**

En créant une obligation de formation de deux jours tous les cinq ans, la loi de 2007 visait à organiser les départs en formation tout au long de la vie professionnelle afin de maintenir les compétences des agents.

Or, les chiffres globaux sur la formation ne permettent pas de conclure à une augmentation des départs en formation. Les acteurs rencontrés disent majoritairement que la formation de professionnalisation en cours de carrière n'a pas changé les pratiques. Compte-tenu de l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2008 du décret du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux, les agents en fonction avaient jusqu'à mi-2013 pour satisfaire cette obligation, il est donc difficile de tirer un bilan. La mission n'a pas eu connaissance d'études spécifiques sur cette catégorie de formation.

Enfin, la loi a prévu une formation obligatoire liée à la prise de poste à responsabilité. Sont concernés notamment les postes éligibles à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) au titre de fonctions d'encadrement mais aussi tout poste défini comme tel par la collectivité<sup>51</sup>. Il serait utile d'avoir une meilleure connaissance de la définition par les collectivités des postes à responsabilité et de la réalité des départs en formation des agents éligibles pour faire un bilan de cette obligation de formation. Une application à tout agent exerçant une mission

<sup>51</sup> Article 15 du décret du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux « sont considérés comme poste à responsabilité au titre du présent décret les emplois fonctionnels [...] ainsi que les autres emplois éligibles à la NBI mentionnés au 1 de l'annexe du décret du 3 juillet 2006 susvisé et ceux déclarés comme tels par l'autorité territoriale après avis du comité technique paritaire ».

d'encadrement, identifié par la collectivité sur la base de son organigramme – pourrait être envisagée.

**Recommandation n°7 : Inscrire au programme de l'observatoire du CNFPT une étude qualitative sur les pratiques en matière de formation de professionnalisation.**

### **3.3. DEVELOPPER L'ACCES A LA FORMATION PAR LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION (DIF)**

Le DIF, mal appréhendé par les agents, est une modalité d'accès à la formation peu mobilisée par les agents, il n'a pas changé les pratiques de formation dans les collectivités. Il vient se surajouter à l'offre de formation déjà disponible. Il constitue une possibilité pour l'agent de demander à bénéficier d'une formation.

Le droit individuel à la formation (DIF) a été introduit dans la fonction publique territoriale par la loi du 19 février 2007. Les caractéristiques du DIF sont les mêmes que dans le secteur privé. Tout agent sur emploi permanent – titulaire ou non-titulaire – bénéficie chaque année<sup>52</sup> d'une possibilité de solliciter 20 heures de formation, cumulables sur six ans dans la limite de 120 heures. La mise en œuvre du DIF relève de l'initiative de l'agent en accord avec l'employeur. Il permet d'accéder à des formations de perfectionnement et aux préparations aux concours et examens. Les actions de formation personnelle en sont exclues. La formation doit être inscrite au plan de formation de la collectivité. Enfin, après avis du comité technique (CT), la collectivité détermine si le DIF peut s'exercer tout ou en partie hors du temps de travail. Dans ce cas, l'employeur verse à l'agent une allocation de formation correspondant à 50% du temps de travail.

#### **3.3.1. Bilan du recours au DIF : une possibilité peu mobilisée**

Les rapports annuels successifs du CNFPT<sup>53</sup> sur la mise en œuvre du DIF permettent d'établir un bilan relativement complet de sa mise en œuvre. Néanmoins, il repose sur l'exploitation des conventions transmises par les collectivités<sup>54</sup>, il est donc possible que certaines ne remplissent pas cette obligation, notamment pour les formations qui ne sont pas délivrées par le CNFPT. Le bilan chiffré a été complété dans le rapport de décembre 2013 par une étude qualitative. L'annexe 7 détaille les résultats des rapports du CNFPT et les principaux enseignements.

<sup>52</sup> Les droits à DIF étant acquis à échéance d'une année de présence, les agents présents à la date de publication de la loi ont acquis un crédit de 20 heures de DIF au 21 février 2008.

<sup>53</sup> Rapport sur la mise en œuvre du DIF en 2008-2009, décembre 2010 – Rapport sur la mise en œuvre du DIF en 2011, novembre 2013 – Rapport sur la mise en œuvre du DIF en 2010 et enquête qualitative, décembre 2013 – Rapport sur la mise en œuvre du DIF en 2011, février 2014.

<sup>54</sup> Le décret du 27 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la FPT a rendu obligatoire la signature d'une convention entre l'agent et l'employeur et sa transmission au CNFPT (qu'il soit l'organisme dispensateur de la formation ou non) : article 36 « le choix de l'action de formation envisagée au titre du DIF est arrêté par convention conclue entre le fonctionnaire et l'autorité territoriale » ; article 37 : « une copie de chaque convention conclue en application de l'article 36 est transmise par l'autorité territoriale au CNFPT ».

**Evolution du nombre de conventions DIF transmises au CNFPT et d'agents concernés**

	2008 (février à décembre) 2009	2010	2011
Nombre de conventions transmises au CNFPT	13 281	14 276	12 086
Nombre de conventions exploitées par le CNFPT	9 939*	13 140	12 086
Nombre d'agents concernés	7 472	10 849	8 735

\* Parmi les 9939 conventions exploitées par le CNFPT, 1680 n'étaient pas datées. 1 451 relèvent de 2008 et 6 808 de 2009.

Source : CNFPT

On constate une progression sur les trois premières années du recours au DIF, correspondant au temps d'appropriation du dispositif par les agents. En revanche, entre 2010 et 2011 le nombre de conventions et d'agents bénéficiaires recule légèrement. Le nombre d'agents bénéficiaires est très faible au regard des effectifs de la FPT (1,8 millions en 2011).

La répartition par type de collectivités des agents ayant signé une convention est très proche de la répartition des effectifs territoriaux par collectivité. Seuls 1 537 employeurs ont signé une convention DIF sur 43 555 employeurs locaux<sup>55</sup> en 2011. 50% des régions et 55% des départements 3,2% des communes et 8,7% des EPCI ont signé au moins une convention en 2011. Ces chiffres traduisent une faible diffusion du DIF dans les collectivités.

Les agents de catégories A et B sont légèrement surreprésentés dans les conventions, la filière administrative est surreprésentée (35,6% des conventions en 2011, alors qu'elle représente 21,9% des agents), néanmoins la distorsion avec la filière technique diminue régulièrement depuis 2008.

L'étude qualitative du CNFPT relève que toutes les collectivités se sont attachées à clarifier le périmètre des actions de formations éligibles au DIF. Deux actions de formation sont systématiquement éligibles : les préparations aux concours<sup>56</sup> et les actions de formation de perfectionnement professionnel. Au-delà, les positions diffèrent, certaines collectivités rendent éligibles au DIF les savoirs de base, les formations de remise à niveau, de lutte contre l'illettrisme, la VAE, les bilans de compétences, les cycles longs de formation, les formations hygiène et sécurité obligatoires<sup>57</sup>. La principale difficulté constatée concerne les formations demandées au titre du « développement personnel » et relevant de la reconversion. Le critère du lien avec la sphère professionnelle est difficile à définir dans certains cas.

L'envoi régulier à chaque agent de l'état de son « *compte DIF* » est loin d'être systématique, les organisations syndicales évoquent une carence d'information régulière, notamment en raison des difficultés des directions des ressources humaines à suivre les droits par agent<sup>58</sup>. D'ailleurs, il est impossible d'avoir une estimation globale des heures de DIF acquises.

<sup>55</sup> Seules les communes employant au moins un agent permanent ont été comptabilisées.

<sup>56</sup> Les préparations aux concours et examens représentent 37,6% des actions de formation, leur part augmente régulièrement (23,2% en 2008-2009).

<sup>57</sup> Dans de nombreuses collectivités se sont les services formation qui orientent les demandes de formation vers le DIF pour « faire tourner » les compteurs et éviter un cumul d'heures trop important, voir imputent obligatoirement sur le DIF certaines formations comme les préparations aux concours ou examens, quitte à s'éloigner de l'esprit de la loi.

<sup>58</sup> Le décret du 26 décembre 2007 prévoit dans son article 35 « l'autorité territoriale informe périodiquement les fonctionnaires du total des droits acquis au titre du DIF ».

### *Comparaison avec les autres fonctions publiques et le secteur privé*

Selon le dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 5 573 agents de la fonction publique d'Etat (enseignants compris) ont bénéficié du DIF en 2011, pour un total de 15 051 jours de formation. Le recours au DIF progresse d'année en année (1 346 stagiaires en 2008, 3 575 en 2009, 4 744 en 2010) mais ne touche qu'une part très faible des agents. Dans les établissements adhérents à l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH), 27 536 départs ont été comptabilisés en 2011 (en progression en 30,4% par rapport à 2010). L'ANFH, rencontrée par la mission, indique que le DIF n'a pas changé les pratiques dans la fonction publique hospitalière.

Une étude du CEREQ de mai 2012<sup>59</sup> conclut à un constat plutôt « décevant » du DIF dans le secteur privé après huit ans de mise en œuvre. Ainsi, 6,5% des salariés ont suivi une formation dans le cadre du DIF en 2010, ce taux d'accès au DIF augmente lentement depuis 2005<sup>60</sup>, mais « le poids du DIF dans l'ensemble des dispositifs de formation destinés aux salariés est des plus modestes ». 28% des entreprises ont été concernées par le DIF en 2010. Enfin, le DIF est moins utilisé dans les petites entreprises que dans les grandes.

Cette étude souligne que « la philosophie du DIF le situe entre le congé individuel de formation, à l'initiative du salarié, et le plan de formation, à l'initiative de l'employeur. [...] Le principal défaut du DIF est sans de ne pas avoir encore pénétré les entreprises dans lequel il serait le plus nécessaire, c'est-à-dire les moins formatrices ».

### **3.3.2. Les pistes d'amélioration : faire du DIF un outil d'accompagnement de la mobilité**

Il est nécessaire de clarifier l'objectif du DIF et de mieux définir les actions éligibles. Il pourrait être axé vers la mobilité professionnelle<sup>61</sup>. Quatre axes – complémentaires – sont envisageables :

- élargir explicitement le DIF aux outils d'accompagnement de la reconversion professionnelle en rendant éligibles les formations qualifiantes<sup>62</sup>, éventuellement en complément du congé de formation professionnelle, la VAE, le bilan de compétences<sup>63</sup> ; les formations d'accompagnement à la réorientation pourraient également être éligibles<sup>64</sup> ;
- faire du DIF un outil de mobilité professionnelle en précisant que les formations éligibles doivent permettre d'anticiper un changement de fonction (que ce soit un changement de niveau de responsabilité ou de métier). A l'inverse les formations en lien avec le poste seraient exclues du DIF ; cette distinction relèverait d'un échange avec l'employeur ;

<sup>59</sup> Bref du CEREQ - centre d'études et de recherches sur les qualifications – n°299- 2 mai 2012.

<sup>60</sup> L'étude d'impact du projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale évoque un taux d'accès de 4,9% en 2011, en recul par rapport aux années passées.

<sup>61</sup> Le conseil général du Pas-de-Calais a ouvert le DIF aux formations diplômantes ; le conseil général de l'Asine a réservé le DIF aux formations de reconversion professionnelle faisant suite à un bilan d'orientation.

<sup>62</sup> A ce titre, les agents pourraient par exemple accéder à la nouvelle offre de l'AFPA qui propose des certificats de compétences professionnels, d'une durée inférieure à 175 heures.

<sup>63</sup> Le bilan de compétence, la VAE et les actions de lutte contre l'illettrisme ne sont pas cités par la loi comme actions de formation éligible au DIF alors que dans la fonction publique d'Etat, le bilan de compétences et la VAE sont éligibles au DIF. Pour autant les études du CNFPT montrent que certaines collectivités ont choisi d'imputer sur le DIF de telles actions.

<sup>64</sup> Le CNFPT propose des formations, adaptées aux catégories, d'aide à la mobilité que ce soit pour construire son projet professionnel ou pour maîtriser les outils (rédaction de CV, lettre de motivation, entretien).

- acter l'éligibilité automatique au DIF des formations de préparations aux concours et examens, mais aussi des formations de préparation aux tests ;
- faire du DIF un outil d'acquisition de savoirs fondamentaux pour anticiper les phénomènes d'usure professionnelle et de reclassement. A ce titre, il pourrait être mobilisé par les agents pour des formations constituant un socle de savoirs de base : actions de lutte contre l'illettrisme, savoirs fondamentaux, remise à niveau, formations bureautiques<sup>65</sup>, initiations dans quelques matières (fonctionnement des collectivités, finances publiques, marchés publics...). Le catalogue du CNFPT<sup>66</sup> pourrait identifier ces formations et les signaler comme éligibles au DIF.

Le DIF deviendrait l'outil principal de la mobilité, quelle qu'elle soit : volontaire ou subie, au sein de la fonction publique territoriale ou en dehors. L'inscription des formations éligibles au plan de formation de la collectivité ne serait pas nécessaire.

**Recommandation n°8 : 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 et que sont éligibles les actions suivantes : les préparations aux concours et examens et les actions de préparation en amont ; les formations permettant d'anticiper un changement de fonction ; les formations d'acquisitions des savoirs fondamentaux (lutte contre l'illettrisme, remise à niveau), les formations au socle de base de compétences de l'agent public territorial.**

Le bilan en demi-teinte du DIF dans le secteur privé a conduit les partenaires sociaux<sup>67</sup> à le remplacer par le compte personnel de formation (CPF) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La transposition du CPF dans la fonction publique pourra être l'occasion de poursuivre l'évolution du DIF.

Le nouveau compte personnel de formation dans le secteur privé est ouvert à toute personne âgée d'au moins seize ans en emploi ou en recherche d'emploi<sup>68</sup>. Il est lié à la personne et non à son employeur et est ainsi « portable » quelle que soit la situation professionnelle et l'employeur, et ce jusqu'à la retraite.

Dans certaines hypothèses, un abondement complémentaire du compte personnel de formation a été prévu, notamment lorsqu'un salarié, dans les entreprises de plus de cinquante salariés, n'a pas eu les entretiens professionnels auxquels il a droit ou n'a pas bénéficié d'au moins deux des trois mesures suivantes : action de formation ; progression, salariale ou professionnelle ; acquisition d'éléments de certification, par la formation ou par la VAE<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Le conseil général des Côtes-d'Armor par exemple a permis aux agents qui n'utilisent pas l'informatique de le cadre de leur fonction de découvrir les bases des outils bureautiques via le DIF.

<sup>66</sup> Une offre importante existe déjà dans l'axe « *Repères et outils fondamentaux nécessaires à l'exercice professionnel* » du catalogue du CNFPT.

<sup>67</sup> Les accords nationaux interprofessionnels du 11 janvier et du 14 décembre 2013, ont conclu à la transformation du DIF en compte personnel de formation (CPF). Les lois du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi et du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale transposent ces accords.

<sup>68</sup> Par dérogation, la loi prévoit l'ouverture d'un compte personnel de formation dès l'âge de quinze ans pour le jeune qui signe un contrat d'apprentissage.

<sup>69</sup> Le compte peut également être abondé par accord d'entreprise, de branche ou par le biais d'un accord conclu par les représentants des salariés et des employeurs signataires de l'accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel.

Le compte personnel de formation pourra, dans certaines conditions, être mobilisé sans accord de l'employeur, notamment quand la formation est réalisée hors temps de travail, lorsqu'elle vise l'acquisition du socle de compétences ou qu'elle se fait par la mobilisation de certaines heures d'abondement.

**Recommandation n°9 : Etudier, dans le cadre d'une éventuelle transposition à la fonction publique du compte personnel de formation, d'autres évolutions : portabilité public-privé, système d'abondement complémentaire, modalités d'accord de l'employeur.**

### 3.4. MIEUX RECONNAITRE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE<sup>70</sup>

La loi du 19 février 2007 a consolidé dans la fonction publique territoriale le dispositif de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Elle fait partie – avec la mise en disponibilité, le congé de formation professionnelle et le bilan de compétences – des quatre dispositifs de formation personnelle. Un congé pour VAE a été créé, d'une durée de 24 heures fractionnables, son octroi est soumis à des conditions d'ancienneté. Ce congé n'est pas un droit pour l'agent et son financement est soumis au choix de l'employeur.

Les statistiques des bilans sociaux montrent que la loi de 2007 a suscité une montée en charge du nombre de dossiers déposés au titre de la VAE. En revanche, le nombre de dossiers ayant abouti, après un pic en 2009, est retombé, illustrant bien la difficulté de cette démarche.

*Evolution du nombre de dossiers de validation des acquis de l'expérience depuis 2007*

	2007	2009	2011
Nombre de dossiers déposés dans l'année	4 477	7 776	8 112
Nombre de dossiers en cours	2 609	3 609	2 434
Nombre de dossiers ayant débouchés sur une validation dans l'année	2 934	5 607	2 537

Source : enquêtes bilans sociaux, exploitation DGCL-mission, estimation faible<sup>71</sup>

La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale attribue au CNFPT dans l'article 12-1 la mission de « *suivi des demandes, dont il est saisi, de validation des acquis de l'expérience présentées dans le cadre des dispositions de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ainsi que des demandes de bilan de compétences prévu par l'article 1er de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée* ». La formulation de cette mission est ambiguë, le CNFPT a fait le choix de ne pas financer la VAE (cf. § 4.2). Il propose des stages d'accompagnement méthodologique au dossier de demande de VAE payants<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> La mission a exclu de son champ la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP), notamment dans le cadre des concours, considérant que cela ne relevait pas de la formation.

<sup>71</sup> Ces statistiques se fondent sur un taux de retour faible (50% en 2011) et doivent être considérées plus comme une tendance qu'une image fiable de la réalité.

<sup>72</sup> Sont gratuits les stages préparant, dans le cadre d'une convention avec la CNSA (caisse nationale de solidarité et d'autonomie), aux diplômés d'Etat d'aide soignante, d'aide médico-psychologique, d'éducateur spécialisé, de moniteur éducateur, d'auxiliaire de vise sociale, d'assistante de vie aux familles.

L'absence d'impact sur le déroulement de carrière de l'acquisition d'un diplôme constitue le principal obstacle au développement de la VAE. Un diplôme n'est pas nécessaire pour passer un concours interne, n'est pas (ou très peu) pris en compte dans les choix d'avancement de grade ou de promotion interne et ne permet pas d'être dispensé de la réussite à l'examen professionnel. Un agent a plus d'intérêt à consacrer du temps à la préparation d'un examen professionnel qu'à la constitution d'un dossier de VAE.

En dehors de quelques filières, notamment la médico-sociale, un développement de la VAE suppose de réinterroger l'impact de la VAE sur le déroulement de carrière et donc plus largement l'articulation dans la fonction publique entre diplôme et carrière. L'acquisition d'un diplôme lié à son poste pourrait être prise en compte dans le déroulement de carrière, voire permettre d'être dispensé d'un examen professionnel.

### 3.5. ACCOMPAGNER LES PROJETS DE FORMATION PERSONNELLE

#### 3.5.1. Le congé de formation professionnelle

Le congé de formation professionnelle existait avant la loi du 19 février 2007. Il permet à un agent (titulaire ou non-titulaire sur emploi permanent remplissant des conditions d'ancienneté) de suivre une formation à vocation personnelle longue. Il est en effet d'une durée minimum d'un mois et d'une durée maximum de trois ans sur l'ensemble de la carrière. Il peut être fractionné en semaines, journées ou demi-journées. La première année, l'agent bénéficie d'une indemnité forfaitaire mensuelle égale à 85% du traitement indiciaire brut<sup>73</sup>, plafonnée à l'indice 650. L'agent s'engage à rester au service d'une administration pendant le triple de la durée de perception de l'indemnité, soit au maximum trois ans.

Le nombre de demandes de congés de formation est relativement stable depuis 2007, malgré un léger pic en 2011.

*Evolution du nombre de demandes et d'accords de congé de formation professionnelle depuis 2007*

	2007	2009	2011
Demandes de congé dans l'année	10 816	13 442	11 777
Demandes acceptées par la collectivité dans l'année	10 227	13 372	indicateur non retenu
Demandes acceptés par les organismes de formation dans l'année	9 310	11 450	10 689

*Source : enquêtes bilans sociaux, exploitation DGCL-mission, estimation faible<sup>74</sup>*

Les obstacles sont en effet nombreux : accord des organismes, baisse de salaire pour l'agent, coût élevé pour la collectivité (qui doit payer quasiment un double salaire), difficulté de prise en charge des coûts de formation pour l'agent et la collectivité, faible « retour sur

<sup>73</sup> L'indemnité de résidence entre dans la base de calcul et une réponse ministérielle a précisé que le supplément familial de traitement devait être maintenu.

<sup>74</sup> Ces statistiques se fondent sur un taux de retour faible (50% en 2011) et doivent être considérées plus comme une tendance qu'une image fiable de la réalité.

investissement » pour la collectivité dans la mesure où l'agent poursuit souvent un objectif de mobilité externe.

L'obligation de servir dans la fonction publique territoriale peut paraître contradictoire avec l'objectif de mobilité poursuivi par l'agent. Aucun dispositif (hormis la décharge de service) n'est adapté aux agents ayant un projet de reconversion hors fonction publique. Il serait souhaitable que l'employeur ait la possibilité de lever l'engagement de service comme cela est le cas dans la fonction publique hospitalière<sup>75</sup> et a été prévu dans le cadre de la situation de réorientation professionnelle au sein de la fonction publique d'Etat<sup>76</sup>.

Concernant la rémunération, une dérogation pourrait être apportée pour les bas salaires. Ainsi, dans la fonction publique hospitalière est prévue<sup>77</sup> « pour les agents de catégorie C, l'indemnité est complétée pendant une durée n'excédant pas un an d'une somme égale à la différence entre cette indemnité et le montant total de leur salaire brut et de l'indemnité de résidence qu'ils percevaient au moment de leur mise en congé ». Une disposition garantissant une rémunération au minimum égale au SMIC pourrait être envisagée.

**Recommandation n°10 : Modifier le décret du 26 décembre 2007 pour permettre à l'employeur de dispenser l'agent ayant bénéficié d'un congé de formation professionnelle de l'obligation de servir dans la fonction publique et instaurer un montant plancher de l'indemnité forfaitaire versée aux agents en congé de formation professionnelle égal au SMIC.**

### 3.5.2. Le bilan de compétences

La loi du 19 février 2007 a transposé dans la fonction publique territoriale le bilan de compétences et a créé un congé pour bilan de compétences selon les mêmes modalités que le congé pour VAE. Le nombre de bilans de compétences financés était marginal en 2007 et progresse lentement depuis la publication de la loi (+39% entre 2007 et 2011).

*Evolution du nombre de bilans de compétences financés depuis 2007*

	2007	2009	2011
Nombre de bilans de compétence financés par les collectivités	1 171	1 484	1 624

*Source : enquêtes bilans sociaux, exploitation DGCL-mission, estimation faible<sup>78</sup>*

Le bilan de compétences se heurte à plusieurs limites : réalisé par un organisme extérieur, il aboutit souvent à des recommandations sans lien avec la fonction publique territoriale qui ne permettent pas à l'agent de formuler un projet professionnel « réaliste » ; propriété de l'agent, communicable à la collectivité uniquement avec son accord, il ne permet

<sup>75</sup> Article 36 du décret du 21 août 2008 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière : « il peut être dispensé de cette obligation par l'autorité de nomination après avis de la commission administrative paritaire ».

<sup>76</sup> Le décret du 12 novembre 2010 relatif à la situation de réorientation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat prévoit dans son article 5 que l'obligation de servir ne s'applique pas aux agents placés en congé de formation professionnelle pendant la période de réorientation professionnelle, cf. annexe 10.

<sup>77</sup> Article 31 du décret du 21 août 2008.

<sup>78</sup> Ces données sont également à prendre avec précaution compte-tenu du faible taux de retour à l'enquête.

pas la construction d'un projet entre l'agent et son employeur ; coûteux (de 900€ à 2500€), il est fort probable que nombre d'agents n'y accède pas faute de financement<sup>79</sup>.

### 3.5.3. Mutualiser les dispositifs de formation personnelle

La VAE, le bilan de compétences et le congé de formation ont en commun d'être soumis à l'accord de l'employeur, tant sur le congé que sur son financement. Or, ils relèvent d'une démarche personnelle, pouvant aboutir à une mobilité externe. Les petites collectivités n'ont pas les moyens financiers ni humains (le congé de formation impliquant bien souvent de remplacer l'agent) d'accorder ces congés.

Dans un contexte de stabilisation des effectifs, de recomposition territoriale, de forte évolution des métiers, il est indispensable de rendre ces outils plus accessibles. Seule une mutualisation du coût de ces dispositifs peut le permettre<sup>80</sup>.

Dans la fonction publique hospitalière, une cotisation de 0,2% de la masse salariale est versée par les employeurs à l'ANFH. L'employeur autorise l'absence et l'ANFH – via des commissions régionales paritaires – étudie la demande de l'agent selon des critères préalablement établis par la commission. En cas d'accord, l'ANFH finance à la fois le coût de la formation et le salaire de l'agent (qu'il rembourse à l'employeur). Ce système – proche de celui du privé – permet une réelle mutualisation.

**Recommandation n°11 : 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.**

<sup>79</sup> Le CNFPT ne finance par les bilans de compétences individuels mais propose des formations collectives sur l'orientation professionnelle et l'aide à la mobilité.

<sup>80</sup> Actuellement, seules les collectivités et établissements qui emploient moins de cinquante agents à temps complet peuvent être remboursés par le centre de gestion dont relève le fonctionnaire de tout ou partie du montant de l'indemnité versée à l'agent pendant son congé de formation (article 17 du décret du 26 décembre 2007 relatif la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale).

15

20

25

30

#### **4 - LEVER LES FREINS A LA FORMATION ET REpondre AUX NOUVEAUX ENJEUX**

Les constats dressés par la mise sur la mise en œuvre de la loi de 2007 révèlent une forme d'inertie d'une réforme de ce type. En matière de formation, l'existence d'un droit et d'un financement est loin de suffire à susciter des départs en formation. L'appropriation par les acteurs est un facteur essentiel du développement de la formation. De plus, toute évolution du droit de la formation contient un risque que le CNFPT et les employeurs se focalisent sur la gestion du système au détriment du fond.

Les orientations qui suivent visent donc à lever les freins identifiés au départ en formation, à poursuivre l'adaptation de l'offre aux besoins des agents et des collectivités et à compléter le droit de la formation pour l'adapter aux nouveaux enjeux.

##### **4.1. MIEUX REMBOURSER LES FRAIS LIES AU DEPART EN FORMATION**

Les frais de déplacement des stagiaires se rendant à des formations du CNFPT, pour les formations financées par le 1% uniquement, sont remboursés par le CNFPT. Les frais relatifs aux formations hors cotisation sont quant à eux à la charge de l'employeur. Ces frais recouvrent trois aspects : les frais de transport, les frais de repas et les frais d'hébergement. Ce sont surtout les frais de transport qui seront abordés ici car ce sont ceux faisant le plus l'objet de critiques et de débats.

##### **4.1.1. Le CNFPT fixe lui-même ses propres conditions et modalités de remboursement des frais de transport**

###### ***4.1.1.1. Les premiers dispositifs de remboursement des frais de transport***

La première délibération fixant les conditions et les modalités du remboursement des frais de déplacement des stagiaires a été prise par le conseil d'administration du CFPC (Centre de formation des personnels communaux, ancêtre du CNFPT) le 30 septembre 1976. Elle ne concernait alors que les agents communaux des départements d'Outre-mer pour leurs billets d'avion pour la métropole. C'est alors l'Etat, via le secrétariat d'Etat aux DOM-TOM, qui allouait une subvention au CFPC pour la prise en charge de ces déplacements.

Concernant les frais de déplacement des stagiaires métropolitains, la première délibération du CNFPT a été votée en conseil d'administration le 14 janvier 1988. Les sommes sont imputées directement sur le budget du CNFPT. Dès cette première délibération, une franchise de 50 kilomètres aller-retour est instaurée, c'est-à-dire que seuls les kilomètres supplémentaires sont remboursés. Les remboursements se font sur la base du kilomètre SNCF (première classe pour les catégories A, deuxième classe pour les autres), correspondant en 2011 à 0,18 € du kilomètre. Une délibération du 22 juin 1988 complète ce dispositif en autorisant les stagiaires venant de Corse à utiliser la voie aérienne.

#### **4.1.1.2. La volonté du CNFPT de se soustraire à ces remboursements en 1991**

En 1991, un décret fixant les modalités de remboursement des frais de déplacement des agents par leur collectivité est publié<sup>81</sup> le 19 juin. L'article 13 du décret fait référence aux formations suivies par l'agent, ce qui a conduit le Président du CNFPT à envisager de ne plus rembourser les frais de déplacement, interprétant cet article comme obligeant les collectivités territoriales à le faire.

Le ministre de l'intérieur avait alors saisi le Conseil d'Etat pour avis<sup>82</sup>. Ce dernier a indiqué que le CNFPT était tenu de continuer de les rembourser car il perçoit une cotisation obligatoire de la part des collectivités qui doit couvrir également l'exécution de la formation (mais sans renvoyer pour cela à une disposition précise). De plus, il indique que l'article 13 du décret précité prévoit à son dernier alinéa le cas particulier des formations organisées par un établissement ou centre de formation qui ne sont pas concernées par le décret.

Suite à cet avis, le CNFPT a continué à rembourser les frais de déplacement suivant les modalités de la délibération de 1988, jusqu'en 2012.

#### **4.1.2. L'arrêt du remboursement des frais de transport pour l'année 2012**

##### **4.1.2.1. Les raisons de cet arrêt**

Suite à l'article 38 la loi de finances rectificative pour 2011<sup>83</sup> qui diminue le taux maximum de cotisation obligatoire des collectivités et établissements au CNFPT de 1% à 0,9%, le conseil d'administration a décidé, dans une délibération du 26 octobre 2011, de ne plus procéder au remboursement des frais de transport, d'hébergement et de restauration des stagiaires, à l'exception des billets d'avions des stagiaires en provenance d'Outre-mer et de la Corse.

Le CNFPT a justifié cette décision par la diminution de 33 millions d'euros des ressources du CNFPT due à la baisse du taux de cotisation pour l'année 2012. Le coût des frais de transport s'élevait pour l'année 2011 à 11 millions d'euros.

##### **4.1.2.2. Des conséquences difficiles à évaluer**

Le CNFPT ne prenant plus en charge les frais de déplacement des agents, ce sont les collectivités qui ont été contraintes de le faire, sur la base du décret du 19 juillet 2001 relatif à la prise en charge des frais de déplacement des agents des collectivités territoriales<sup>84</sup>.

Si certains interlocuteurs ont indiqué à la mission que les collectivités n'avaient pas exprimé un trop fort mécontentement car la baisse de leur taux de cotisation était supérieure

---

<sup>81</sup> Décret n°91-573 du 19 juin 1991 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>82</sup> Conseil d'Etat (Section de l'intérieur), n°351 063 du 4 décembre 1991.

<sup>83</sup> Loi n°2011-930 du 29 juillet 2011 de finances rectificative.

<sup>84</sup> Décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et abrogeant le décret n° 91-573 du 19 juin 1991.

aux frais de déplacement qu'elles ont dû rembourser, d'autres ont fait savoir que des agents s'étaient plaints que du fait de cette mesure, leur employeur ne les avait pas laissés partir en formation.

Par ailleurs, le nombre d'heures formation stagiaires (élément principal de mesure de l'activité du CNFPT) a diminué de 9,1% en 2012 par rapport à 2011<sup>85</sup>. Si une partie de cette baisse s'explique par le choix du CNFPT de restreindre son offre du fait de la baisse de sa cotisation, il n'est pas à exclure qu'une partie soit liée aussi à l'arrêt du remboursement des frais de transport. Toutefois, cette dernière hypothèse ne peut être évaluée plus précisément.

En 1991, le Conseil d'Etat avait indiqué dans un avis (précité) que le CNFPT était tenu de rembourser les frais de transport sur la cotisation obligatoire. Le décret de 2001 qui remplace celui de 1991 reprenant à son article 7 les mêmes termes que l'article 13 du décret de 1991, cet avis semble être toujours d'actualité. La décision du conseil d'administration va ainsi à l'encontre de cet avis et pourrait être illégale. Toutefois, en 1991, le Conseil d'Etat n'a rendu qu'un avis et comme aucune procédure contentieuse n'a été engagée contre la délibération, il n'est pas possible de présager de ce qu'aurait pu être la décision du Conseil d'Etat en cas de contentieux.

#### **4.1.3. Le dispositif actuel de remboursement des frais de transport par le CNFPT**

Suite au retour de la cotisation obligatoire à 1%, le CNFPT a décidé de rétablir le remboursement des frais de déplacement des stagiaires, avec des conditions et des modalités différentes de celles de 1988, ce qui n'est pas sans soulever des critiques de la part des agents et des employeurs.

##### ***4.1.3.1. Les nouvelles modalités de remboursement***

La délibération du 24 octobre 2012 fixe les nouvelles conditions et modalités de prise en charge des frais de transport des stagiaires par le CNFPT. La franchise de 50 kilomètres aller-retour est reprise, seuls les déplacements au-delà de cette distance sont donc remboursés, quel que soit le moyen de transport utilisé. Par la suite, la délibération du 26 juin 2013 a fortement revalorisé l'indemnité de nuitée : 45 € hors Ile-de-France contre 23€ avant, et 60€ en Ile-de-France contre 33€ avant. La même délibération institue un remboursement pour les déplacements supérieurs à 600 kilomètres tenant compte des formations en interrégion et en instituts, alors qu'aucun remboursement n'était effectué auparavant. La délibération du 19 février 2014 a abaissé la franchise à 40 kilomètres, pour tenir compte du fait que beaucoup d'agents viennent de territoires ruraux où les transports en commun sont peu développés et où les possibilités de covoiturage sont limitées (coût estimé entre 500 000 et 1 million d'€ et concernant environ 11 000 agents).

Les tarifs de remboursement du CNFPT sont repris dans le tableau suivant, avec leur évolution depuis 2011.

---

<sup>85</sup> CNFPT, CSO 2012.

**Evolution de la prise en charge des frais de déplacement des stagiaires du CNFPT**

		Prise en charge par le CNFPT (en €)							Par les collectivités	
		Avant 2011		2012	2013		2014		Tarifs actuels <sup>86</sup>	
		- de 50km	+ de 50km		- de 50km	+ de 50km	- de 40km	+ de 40km	Pas de franchise	de franchise
Transport (les distances sont toujours calculées par rapport à la résidence administrative de l'agent)	Voiture (seul)	0	0,18 à partir du 51 <sup>ème</sup> km	0	0	0,15 à partir du 51 <sup>ème</sup> km	0	0,15 à partir du 41 <sup>ème</sup> km	0,23 <sup>87</sup>	sans franchise
	Transports en commun	0	0,18, à partir du 51 <sup>ème</sup> km	0	0	0,20 à partir du 1 <sup>er</sup> km	0	0,20 à partir du 1 <sup>er</sup> km	Au réel,	sans franchise
	Covoiturage	0	0,18, à partir du 51 <sup>ème</sup> km	0	0	0,25 à partir du 1 <sup>er</sup> km	0	0,25 à partir du 1 <sup>er</sup> km	Sans objet	
Hébergement	Ile-de-France	33		33	60		60		60€(maximum)	
	Province	23		23	45		45			
Repas		11		11	11		11		15,25	
Dépenses totales		32,6 millions€ (en 2011)		24millions€	27,2 millions€		+0,5 à 1 million€ (franchise)			

Source : mission

Ces nouveaux tarifs sont fixés pour encourager l'utilisation des transports en commun et du covoiturage, plus respectueux de l'environnement. Les résultats sont plutôt positifs avec une augmentation de l'utilisation de ces modes de transports<sup>88</sup>. Ainsi en 2013, 62,4% des stagiaires ont utilisé leur véhicule personnel seuls contre 72% en 2011, 24,8% les transports en commun contre 19% en 2011 et 12,5% le covoiturage contre 8% en 2011.

**4.1.3.2. Les critiques liées à ce nouveau dispositif**

Si le rétablissement du remboursement des frais de transport des stagiaires a été salué par tous, les modalités et les conditions ont en revanche fait l'objet de critiques, aussi bien de la part des agents que des collectivités locales. Plusieurs points semblent alors soulever des difficultés, d'ordre juridique notamment.

Tout d'abord, au moment du rétablissement du remboursement en 2013, les agents se sont plaints car les remboursements étaient inférieurs à ceux qu'ils avaient eus en 2012. En effet, les remboursements de 2012 se sont fait sur la base du décret de 2001 susmentionné,

<sup>86</sup> Arrêtés du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques et des indemnités de mission prévues par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'Etat. Il s'applique aussi aux agents des collectivités des collectivités locales et de leurs établissements publics.

<sup>87</sup> Pour les véhicules de moins de 5 CV, 0,32 pour ceux de 6 et 7 CV et 0,35 pour ceux supérieurs à 8 CV.

<sup>88</sup> Source : CNFPT, toutefois, les chiffres qui suivent sont à prendre avec précaution car ceux de 2011 résultent d'une enquête menée par les directions régionales Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Première Couronne et PACA ainsi que l'INSET de Dunkerque durant deux semaines auprès de stagiaires (9636 au total).

avec des barèmes, fixé par arrêté ministériel, supérieurs à ceux du CNFPT (voir tableau ci-dessus).

Ces différences importantes s'expliquent par le fait que le CNFPT ne s'estime pas lié par les décrets existant en la matière, celui de 2001 susmentionné pour les agents des collectivités territoriales et celui de 2006 pour les agents de l'Etat<sup>89</sup>. En effet, les articles 1 des deux décrets fixant les entités concernées font référence aux établissements publics relevant des collectivités territoriales pour celui de 2001, et aux établissements publics nationaux à caractère administratif pour celui de 2006. Or la loi du 26 janvier 1984<sup>90</sup>, à son article 12, qualifie le CNFPT « d'établissement public à caractère administratif » sans préciser s'il est national ou local.

#### 4.1.4. Pertinence du dispositif et propositions d'évolution

Il apparaît nécessaire de sécuriser juridiquement l'obligation pour le CNFPT de prendre en charge les frais de déplacements de ses stagiaires<sup>91</sup>.

Le dispositif mis en place, en remboursant substantiellement plus les trajets en transports en commun ou en covoiturage, encourage le recours à ces modes de transport plus respectueux de l'environnement. D'après les premiers chiffres, l'objectif semble atteint. Une telle différenciation des tarifs de remboursement est donc positive et intéressante. Toutefois, s'il se justifie pleinement dans les territoires urbains, le dispositif s'avère pénalisant pour les agents venant de territoires ruraux. De même, dans les territoires urbains denses, comme en Ile-de-France, la franchise sur le remboursement des frais de transport en commun, est susceptible de pénaliser certains stagiaires, compte tenu des distances et des tarifs.

Si le CNFPT venait à devoir respecter les taux de l'arrêté de 2006, le coût total pour lui (frais d'hébergement et de repas compris) augmenterait de 15 millions d'euros, soit 42,1 millions d'€ au lieu de 27,1 millions en 2013. Sans aligner les tarifs du CNFPT sur ceux fixés par l'arrêté de 2006 car l'augmentation des coûts ainsi entraînée pourrait nuire au nombre de formations proposées et remettre en cause l'encouragement de l'utilisation de modes de transports moins polluants, la réduction de la franchise devrait être poursuivie dans le cas des formations sur plusieurs jours en cumulant les kilométrages.

**Recommandation n°12 : Ajouter dans le décret n°87-811 du 5 octobre 1987 l'obligation pour le CNFPT de rembourser les frais de déplacement des stagiaires, au titre de ses dépenses obligatoires, puis fixer par arrêté les tarifs minimum de remboursement des frais de déplacement du CNFPT. Poursuivre l'adaptation de la franchise pour le remboursement de frais de transport, notamment dans les cas de formations sur plusieurs jours.**

<sup>89</sup> Décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

<sup>90</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>91</sup> Ce domaine a déjà fait l'objet de contentieux : voir arrêt du Conseil d'Etat, 5 juillet 1995, Req. 151349 qui annule une note d'un délégué départemental de l'Agence nationale pour l'emploi dans laquelle il était fixé une franchise de 40 kilomètres pour avoir droit au remboursement des frais de transport. Le Conseil d'Etat s'appuie sur le décret de 1990 (remplacé par le décret de 2006 susmentionné) fixant les modalités de remboursement des frais de déplacement des agents de l'Etat

## 4.2. REVISER LE CHAMP DES FORMATIONS FINANCEES PAR LA COTISATION AU CNFPT

Le projet national de développement 2010-2015 a identifié la nécessité « *qu'intervienne rapidement une clarification entre, d'une part, les actions de formation financées par la cotisation obligatoire [...] et d'autre part, les actions prises en charge par le CNFPT sur la base d'un tarif. Une délibération du conseil d'administration fixera les nouvelles règles applicables en matière de tarification* ».

Sur le fondement de l'article 8 de la loi du 12 juillet 1984 disposant que « *lorsque la collectivité ou l'établissement demande au centre une formation particulière différente de celle qui a été prévue par le programme du centre, la participation financière qui s'ajoute à la cotisation, est fixée par voie de convention* », le CNFPT a développé une politique de conventionnement pour certaines actions de formation<sup>92</sup>. Différentes délibérations ont été prises rendant payantes les activités de prestations de formation ou de conseil<sup>93</sup> ou les formations en hygiène et sécurité<sup>94</sup>. Parfois, le paiement a été laissé à la décision des délégations régionales, notamment pour les stages organisés au sein des collectivités et à leur demande (en « intra »)<sup>95</sup>. Dans certains cas, aucune délibération n'a été prise, notamment pour les formations bureautiques ou aux langues étrangères, mais les orientations budgétaires de l'établissement préconisaient aux délégations régionales de les rendre payantes. Les pratiques des délégations ont été hétérogènes pendant la période précédant la mise en œuvre du projet national de développement.

La baisse de la cotisation de 1% à 0,9% de la masse salariale en 2012 a renforcé la nécessité pour le CNFPT de définir le champ des formations payantes.

Deux délibérations du conseil d'administration du 14 décembre 2011 ont donc remis à plat la politique de l'établissement et listé les formations payantes. Trois délibérations complémentaires<sup>96</sup> sont venues amender le dispositif. Une décision du président établit les niveaux de participation financière.

### *Les formations payantes du CNFPT<sup>97</sup> (détail en annexe 8)*

- actions de formation en « intra » ou union de collectivités nécessitant un travail de création de toutes pièces et notamment la rédaction d'un cahier des charges ;
- actions en « intra » d'accompagnement de projets ;
- formations bureautiques ;
- formations en hygiène et sécurité ;
- formation de remise à niveau au-delà de 20 jours de formation par agent ;
- formation de mise à niveau en vue d'une préparation aux concours et examens de catégorie A et B au-delà de 10 jours de formation par agent ;
- formations en langues<sup>98</sup> ;

<sup>92</sup> Par ailleurs, les formations des policiers municipaux et celle des assistants maternels et familiaux sont payantes de par la loi.

<sup>93</sup> Délibération du conseil d'administration du 11 février 2004.

<sup>94</sup> Délibération du conseil d'administration du 23 octobre 2002.

<sup>95</sup> Délibération du conseil d'administration du 11 février 2004.

<sup>96</sup> Délibération du 21 mars 2012 complétant les modalités ; délibération du 26 juin 2013 relative à la participation financière des collectivités territoriales des départements d'outre-mer aux actions de formation de remise à niveau et délibération du 19 février 2014 relative aux actions de remise à niveau et de pratique de l'anglais professionnel pour les sapeurs-pompiers.

<sup>97</sup> Ont été exclues de l'étude par la mission les formations payantes en raison de l'absence de cotisation, donc à destination de personnels « non éligibles » (emplois aidés hors emplois d'avenir par exemple, partenariat éventuel du CNFPT) et la formation continue obligatoire des policiers municipaux, payante de par la loi.

- actions relatives à la validation des acquis de l'expérience et d'accompagnement individuel (bilan professionnel, accompagnement personnalisé...);
- actions de formations de certification ou diplômantes<sup>99</sup>.

Source : mission

Cette clarification paraît indispensable, elle est appréciée des collectivités.

La participation financière demandée peut se comprendre pour les formations nécessitant une ingénierie pédagogique importante ou à forte dimension personnelle comme les langues, en revanche la position du CNFPT est moins évidente pour des formations à des fondamentaux (bureautique), des formations obligatoires (hygiène et sécurité) ou permettant la promotion sociale (remise à niveau).

Les arbitrages du CNFPT sont de plus difficilement compréhensibles au regard des priorités de l'établissement. La lutte contre l'illettrisme est une des grandes causes du CNFPT et le projet de développement de la formation 2010-2015 identifie comme priorité « faire des formations de préparations aux concours et examens professionnels un parcours de la deuxième chance pour les moins qualifiés ». Certes les formations de lutte contre l'illettrisme ne sont pas payantes, ni les préparations concours, mais les actions intermédiaires, permettant d'accéder aux préparations, dites de remise à niveau, le sont (au-delà d'un certain nombre de jours). Ces mêmes formations s'adressent souvent au public le plus éloigné de la formation.

Le CNFPT explique son choix soit par l'absence de plus-value (formation bureautique), soit par le souhait de dédier le 1% à la formation non obligatoire. Selon lui, le 1% n'étant pas suffisant pour couvrir tous les besoins, exclure de son champ des formations obligatoires ou indispensables, impose aux collectivités de prévoir un budget de formation complémentaire. Ce choix revient à reporter à la charge des collectivités une dépense nouvelle, sans en évaluer l'impact sur les budgets locaux ou la capacité des petites collectivités à la prendre en charge, au risque que certains agents n'aient plus accès à ces formations. Conscient de ces risques, le CNFPT a engagé une réflexion qui pourrait aboutir cet automne sur le champ des formations payantes.

**Recommandation n°13 : Au regard d'une étude d'impact sur les conséquences de la politique de formation payante du CNFPT (coût pour les collectivités rapporté à leurs budgets et accès des agents à ces formations), envisager une révision partielle du dispositif pour les formations bureautiques et les formations hygiène et sécurité obligatoires. S'assurer de la bonne information des collectivités.**

<sup>98</sup> Hormis certaines actions de formations aux langues régionales et les formations à l'anglais professionnel destinées aux sapeurs-pompiers.

<sup>99</sup> Sauf les formations permettant d'accéder à un titre délivré par le CNFPT.

### 4.3. POURSUIVRE LA MODERNISATION DES OUTILS ET METHODES DE FORMATION

#### 4.3.1. Promouvoir les outils d'échange de pratiques et de mutualisation des savoirs

Les acteurs rencontrés, les cadres pédagogiques du CNFPT font souvent le constat d'un besoin non pas de savoirs théoriques mais d'échanges entre professionnels pour éviter de réinventer les mêmes solutions chacun sur son territoire<sup>100</sup>. Les agents sont en recherche d'exemples, d'outils concrets, facilement adaptables, de modèles. Ils attendent aussi des échanges de pratiques, qui permettent d'une part de prendre conscience que d'autres ont les mêmes problématiques, et d'autre part de favoriser les transferts de compétences. Le grand nombre de collectivités et leur dispersion renforcent considérablement ces besoins dans la FPT. Ainsi, l'INSET de Nancy propose des « *cafés santé* » notamment aux personnels de PMI qui leur permettent d'échanger régulièrement avec retransmission en visioconférence. La délégation petite couronne organise des ateliers d'échanges de pratiques des professionnels des ressources humaines sur des thématiques identifiées (les risques psychosociaux, l'entretien professionnel...). La délégation régionale de la Martinique a proposé à des assistantes (ATSEM) une journée de type séminaire qui a rencontré un grand succès<sup>101</sup>. Le CNFPT pourrait poursuivre ce type d'initiatives et renforcer ses liens avec d'autres acteurs qui jouent également parfois ce rôle (associations de professionnels, d'élus, intercommunalités, centre de gestion).

Par ailleurs, le besoin de se former sur des questions d'actualité est important, notamment lors d'évolutions législatives<sup>102</sup>. Le CNFPT a fortement développé des formations de type journées d'actualité : 1 295 sessions ont été organisées en 2013 (contre 534 en 2008) pour 54 880 stagiaires présents (contre 21 663 en 2008)<sup>103</sup>. Cet axe de développement mérite de se poursuivre, d'autant qu'il permet de former en nombre par le format colloque et la retransmission par vidéo en temps réel de la journée en de nombreux lieux.

La frontière entre information et formation est tenue mais bon nombre d'agents s'auto-forment. Ils maintiennent à jour leurs connaissances par leurs propres lectures, l'accès à des sites internet dédiés, voire la présence à des colloques d'actualité... Ce besoin d'actualiser ses connaissances est essentiel. Le rapport Lambert-Malvy<sup>104</sup> a ainsi proposé de « *capitaliser au sein du CNFPT les bonnes pratiques en lien avec l'observatoire et les diffuser sur le site [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)* ». Le CNFPT a pris cette orientation récemment : il a créé

<sup>100</sup> « *Les agents sont demandeurs d'une très grande souplesse dans la formation, ils utilisent de plus en plus de modalités très différentes. Je pense entre autres au partage d'expériences, ils demandent plus souvent à se déplacer, à aller dans d'autres collectivités* », témoignage d'un vice-président de Conseil général - Actes du colloque du 25 septembre 2012 « *Quelle fonction publique territoriale pour le nouvel acte de la décentralisation ?* ».

<sup>101</sup> Exemple cité dans le rapport de Jean-Claude LENAY remis en mars 2013 au conseil d'administration « *Le développement de la formation pour les agents de catégorie C* » qui conclut : « *un séminaire pour des agents de catégorie C, c'est possible et c'est de la formation. Ces temps d'échanges entre les professionnels sont extrêmement appréciés par eux et doivent sans aucun doute être considérés comme une approche innovante de la formation correspondant à une attente des agents, terriblement efficace dès lors que les sujets choisis sont en adéquation avec les enjeux de ceux-ci* ».

<sup>102</sup> « *Autre point sur lequel je voulais insister [...] c'est la réactivité de la formation. [...] Ils (les agents) ont besoin de façon urgente de cette formation et parfois il n'y a pas suffisamment de réactivité dans les offres qui leur sont faites* », témoignage d'un maire - Actes du colloque du 25 septembre 2012 « *Quelle fonction publique territoriale pour le nouvel acte de la décentralisation ?* ».

<sup>103</sup> Source : conférence de suivi des objectifs 2013 – CNFPT.

<sup>104</sup> « *Pour un redressement des finances publiques fondées sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* » – Alain Lambert et Martin Malvy – avril 2014.

le « wikiterritorial »<sup>105</sup>, mis en ligne sur son site des vidéos d'actualité (actualités juridiques et financières, vidéos de conférences d'actualité), créé des lettres d'informations thématiques... Les pôles de compétences ont un rôle majeur dans la mise en œuvre de cette orientation (voir partie 2 de ce rapport).

**Recommandation n°14 : Développer la capitalisation des bonnes pratiques et des informations d'actualité par le CNFPT, mieux identifier et faire connaître cette offre.**

Certains acteurs regrettent également la disparition des stages pratiques<sup>106</sup>. Outre leur réintroduction dans la formation d'intégration des cadres, cette modalité de formation pourrait être reconnue et sécurisée juridiquement. Afin d'éviter toute dérive, le CNFPT pourrait être chargé de concevoir le cadre de ces stages et une convention type.

**Recommandation n°15 : Modifier les décrets du 26 décembre 2007 et du 29 mai 2008 pour reconnaître le stage pratique comme modalité possible de formation de professionnalisation et de perfectionnement et encadrer son recours par une convention et une attestation finale.**

#### **4.3.2. Développer la formation à distance en coordination avec les réseaux de formation des autres fonctions publiques**

##### **4.3.2.1. Un investissement récent de ce champ**

Le CNFPT a créé en 2008 un centre technique de la formation ouverte à distance (CTFOAD), basé à l'INSET de Nancy mais sous contrôle direct du siège, afin de regrouper des initiatives éparpillées de création de formations en ligne sur une même plate-forme. Toutefois, ce mode de formation a connu des lenteurs de développement dans ses premières années. En effet, c'est seulement en 2013 que le nombre de stagiaires a augmenté fortement : +58% d'inscrits par rapport à 2012, la différence étant encore plus nette en inscrits actifs, +75%. Toutefois, le nombre de stagiaires inscrits actifs reste marginal (14 577 en 2013) par rapport au nombre annuel de stagiaires du CNFPT<sup>107</sup>.

Par ailleurs, le manque de suivi et d'actualisation des modules de formation en ligne fait que sur les 60 modules produits depuis 2008, seuls 16 sont aujourd'hui à jour donc utilisables selon la direction de la formation. Enfin, ce type de formations reste pour le moment cantonné à quelques segments limités : la préparation aux concours, surtout des cadres A, avec 68% des modules et 90% des inscrits<sup>108</sup> et les formations de bureautique notamment. Aucun module ne concerne la formation d'intégration.

<sup>105</sup> Il s'agit « d'un espace d'échanges et de partage d'informations et de ressources pédagogiques en ligne dans la logique « informer, c'est déjà former ». Il a pour objectif de constituer un lieu d'accès général aux connaissances dans le domaine des collectivités territoriales ». Source : site internet du CNFPT.

<sup>106</sup> « Dans les modalités de la FIA, Il y avait une part conséquente de stages hors collectivités, qui aujourd'hui non seulement n'apparaît plus, mais qui est en plus d'un point de vue juridique, est très difficile à mettre en œuvre, puisqu'il n'y a plus de cadre juridique pour ces stages hors collectivités », témoignage d'un agent - Actes du colloque du 25 septembre 2012 « Quelle fonction publique territoriale pour le nouvel acte de la décentralisation ? ».

<sup>107</sup> Source : CNFPT, CSO 2013.

<sup>108</sup> Source : CNFPT, CSO 2013 et bilan d'étape du projet national de développement.

Champ déjà très largement investi aux Etats-Unis (80% des universités américaines disposent d'une plate-forme de cours en ligne), l'engouement pour la formation en ligne commence tout juste à décoller en France (seulement 3% des établissements), avec la création le 16 janvier dernier d'une plate-forme française, FUN pour « France université numérique », hébergeant des MOOC (Massive Open Online Courses) ou «cours en lignes ouverts à tous» en français.

Conscient qu'il s'agit là d'une opportunité de développement à ne pas manquer, les écoles de service public, à travers le RESP (réseau des écoles de service public), ont décidé d'investir ce champ de développement, avec l'élaboration d'un livre blanc « *Mettre en œuvre une démarche de e-formation* » à paraître prochainement<sup>109</sup>. Il s'agit d'un guide méthodologique pour aider les écoles dans leur démarche, avec des fiches sur les points importants<sup>110</sup>.

#### 4.3.2.2. *La nécessité d'avoir une stratégie de développement*

Le livre blanc du RESP indique que la construction de ce type de formation doit relever d'une stratégie d'ensemble, associant tous les acteurs concernés, il conseille pour cela le travail en « *mode projet* ». Outre des objectifs pédagogiques et financiers, la formation à distance peut favoriser une meilleure accessibilité de la formation aux agents.

Le CNFPT a participé à l'élaboration de ce livre blanc et semble lui-même disposé à investir les nouvelles opportunités qu'offre ce type de dispositif de formation. Toutefois, il reste prudent car les coûts peuvent rapidement être élevés (par exemple 90 000€ pour la conception d'une heure de « *serious game*<sup>111</sup> »). Des économies d'échelle pourraient résulter d'une collaboration entre écoles de service public. Une plate-forme technique commune réduirait les coûts d'investissement et de maintenance. Un tel outil favoriserait des coopérations sur les contenus et pourrait contribuer au rayonnement des écoles et à l'attractivité des métiers et des concours de la fonction publique.

Ces formations peuvent également constituer une source d'économies potentielles pour les collectivités : par exemple l'inscription à une formation bureautique en ligne coûte 34€, soit beaucoup moins qu'une formation « *en présentiel* » (80€ par jour-agent), d'autant que ce type de formation n'est pas financé sur la cotisation du CNFPT (cf. § 4.2).

Toutefois, toutes les formations ne se prêtent pas à ce type de dispositif, par exemple la formation d'intégration qui perdrait alors l'effet réseau qu'elle souhaite créer. Les formations entièrement à distance sont également à prendre avec précaution car l'agent peut être alors isolé et rapidement se décourager devant une difficulté. Pour éviter cela, le CNFPT propose, en plus de la formation en ligne, des interventions régulières en intra afin que les agents posent leurs questions et des forums pour régler les difficultés rencontrées.

Enfin, ce type de formations suppose d'adapter les modalités d'attestation de présence et de validation des formations. Ainsi, les MOOC, que le CNFPT envisage de développer (avec un premier essai sur la gouvernance territoriale), ne donnent pas lieu à attestations mais à de simples « *badges de participation* », dont la validation pourrait poser question.

<sup>109</sup> La mission a pu consulter une version provisoire.

<sup>110</sup> Exemples : « *appréhender la distinction et la complémentarité entre formation en présentiel et formation à distance, définir des critères de choix pour savoir s'il convient de réaliser un dispositif d'e-formation...* ».

<sup>111</sup> « Jeux sérieux » : simulations destinées à mettre l'apprenant en situation inspirée du réel.

La formation à distance en est ainsi à ses débuts au CNFPT et doit être intégrée dans le projet de développement de la formation. Compte tenu des enjeux pour le CNFPT et au-delà pour la fonction publique territoriale et les écoles de service public, une coordination pourrait être mise en place sous l'égide de la DGAFP.

**Recommandation n°16 : Charger la DGAFP de coordonner le développement de la formation à distance dans les réseaux de formation des trois fonctions publiques. Intégrer la formation à distance dans le projet de développement de la formation du CNFPT.**

#### 4.4. AMELIORER L'INFORMATION DES AGENTS SUR LEUR DROIT A LA FORMATION ET SIMPLIFIER LA GESTION POUR LES COLLECTIVITES

La loi a introduit des droits nouveaux – les formations de professionnalisation et le DIF – qui suivent l'agent tout au long de sa vie professionnelle. Elle implique donc, pour atteindre ses objectifs, un suivi par les services ressources humaines de ces « compteurs » et une bonne information des agents.

Ces droits sont complexes à suivre, ils sont parfois liés au poste de l'agent (formation liée à l'affectation à un poste à responsabilité), à sa position statutaire (suspension des droits en cas de disponibilité ; obligation d'avoir suivi la formation de professionnalisation pour prétendre à une promotion interne...) voire à son temps de travail (le DIF est calculé *pro rata temporis*). La mission a pu constater que les outils de suivi sont encore insuffisants, notamment en raison des lacunes des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH). Le CNFPT témoigne que bien souvent les bulletins d'inscription sont remplis un peu « au hasard » quand il s'agit de déterminer si une formation relève de la professionnalisation ou du perfectionnement.

L'accès à leurs droits pour les agents et l'accompagnement de l'encadrement sont rendus difficile par ce manque d'outils de suivi. D'autant que l'architecture actuelle comporte le risque de concentrer les services de ressources humaines sur la gestion au détriment du conseil aux agents et de l'ingénierie de formation.

Un effort doit porter sur le suivi des droits et des obligations de formation pour améliorer l'information aux agents<sup>112</sup> tant dans les collectivités qu'au CNFPT. Une étude globale serait nécessaire pour réaliser un diagnostic des systèmes d'information de la formation : offre existante, état des pratiques dans les collectivités, possibilité d'évolution des logiciels et d'interface. L'objectif serait d'identifier les pistes d'amélioration pour :

- outiller les collectivités, en tenant compte de leur taille ;

<sup>112</sup> Le directeur général des services du CNFPT lors du colloque du 5 septembre 2012 « Quelle fonction publique territoriale pour le nouvel acte de la décentralisation ? » indique « il faut absolument qu'il y ait une mise en relation entre les systèmes d'information ressources humaines, ceux qui peuvent gérer le DIF, ceux qui peuvent gérer les départs en formation, [...], et ceux qui peuvent prendre en compte les questions d'évaluation, les questions de souhait de départ en formation [...]. Il faut qu'il y ait entre ces systèmes d'information des ressources humaines de chacune des collectivités et les systèmes d'information du CNFPT des possibilités d'interface ».

- identifier les pistes d'amélioration des systèmes d'information du CNFPT dans une logique d'information des agents et des employeurs ;
- identifier les interfaces possibles entre les SIRH des collectivités et ceux du CNFPT.

**Recommandation n°17 : Mandater le CNFPT pour établir, en partenariat avec des collectivités, un diagnostic sur les systèmes d'information relatifs à la formation.**

#### **4.5. CONFORTER LES DROITS DES NON-TITULAIRES ET ATTEINDRE DE NOUVEAUX PUBLICS**

##### **4.5.1. Conforter les droits des non-titulaires sur emploi permanent**

Les non-titulaires sur emploi permanent représentent une part non négligeable des effectifs de la fonction publique territoriale<sup>113</sup>, et ce malgré les dispositifs successifs de résorption de l'emploi précaire. De plus, l'introduction de contrats à durée indéterminée (CDI) dans la fonction publique a conduit à développer des droits liés à ces contrats<sup>114</sup>. Enfin, un nombre important d'acteurs rencontrés et les statistiques sur l'ancienneté des stagiaires en formation d'intégration (cf. partie 3) révèlent la pratique de plus en plus courante de recrutement par contrat d'agents qui s'inscrivent ensuite dans la réussite au concours.

Ces constats invitent à s'interroger sur l'accès à la formation de cette catégorie d'agents. L'article 6 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la FPT dispose que « *les agents non titulaires peuvent suivre des actions de formation visées au présente titre et continuer à percevoir une rémunération* ». Une analyse de la loi du 19 février 2007 et de ses décrets d'application montre qu'ils bénéficient sensiblement des mêmes droits à l'exception notable de la formation obligatoire (cf. annexe 9).

En effet, les formations obligatoires (formations d'intégration et de professionnalisation) ne concernent que les fonctionnaires. Aucune obligation de formation ne s'impose aux non-titulaires. Bien souvent, ils se forment aux fondamentaux de la fonction publique par les actions de préparation aux concours et la mission n'a pas eu connaissance de politique restrictive d'accès à la formation pour ces agents, il n'en reste pas moins qu'ils n'ont pas obligation de formation et donc de maintien de leurs compétences. Le développement des CDI mais aussi celui d'une jurisprudence protectrice des non-titulaires, qui leur reconnaît par exemple un droit au reclassement, conduit à remettre en cause l'absence actuelle d'obligation de formation pour les non-titulaires.

**Recommandation n°18 : Etudier une obligation de formation pour les non-titulaires, en commençant par les agents en CDI.**

<sup>113</sup> Les titulaires représentent 75,3% des effectifs présents au 31 décembre 2010 ; les non-titulaires 18,2% quel que soit le motif de recrutement ; les apprentis, assistants maternels et contrats aidés représentent les 6,5% restant. Source : INSEE-Traitement SIASP.

<sup>114</sup> Entretien d'évaluation et étude d'une augmentation salariale tous les trois ans ; congé de mobilité...

En outre, la portabilité du DIF pour les non-titulaires devrait être élargie. Aujourd'hui elle est limitée aux cas de changement d'employeur public lié au non-renouvellement de contrat ou au licenciement pour un motif non disciplinaire. La mission propose de prévoir la portabilité du DIF pour les non-titulaires quel que soit le motif de changement d'employeur.

Enfin, l'expérimentation de l'entretien annuel d'évaluation ne concerne que les agents titulaires. Seuls les agents en CDI bénéficient d'une évaluation au moins tous les trois ans qui peut porter sur les besoins de formation<sup>115</sup>. A l'occasion de la généralisation de l'entretien d'évaluation (cf. partie 2), la mission recommande d'élargir l'entretien d'évaluation-formation à tous les non-titulaires sur emploi permanent. Cela permettra de renforcer leur droit à la formation et de recenser leurs besoins pour l'élaboration du plan de formation.

**Recommandation n°19 : Améliorer le droit à la formation des non-titulaires sur emploi permanent en modifiant le décret du 26 décembre 2007 pour permettre la portabilité de leur DIF au sein de la fonction publique quel que soit le motif de changement d'employeur et en instituant, dans le prochain décret relatif à l'entretien d'évaluation, l'entretien d'évaluation-formation.**

#### **4.5.2. Renforcer la formation préparant l'accès à la fonction publique territoriale pour en promouvoir la diversité et l'attractivité**

##### **4.5.2.1. Les contrats aidés**

Plusieurs dispositifs visent à diversifier les profils dans la FPT et à soutenir la formation des jeunes et leur accès à l'emploi. Les différents emplois aidés (emplois jeunes, contrat unique d'insertion, actuellement emplois d'avenir) sont des contrats de droit privé, non soumis à la cotisation de 1% au CNFPT. A chaque nouveau type de contrat, se pose la question du financement de la formation de ces publics. Tirant partiellement l'expérience des emplois jeunes, une cotisation spécifique de 0,5% du salaire a été instaurée pour les emplois d'avenir. Même si cette cotisation constitue un progrès, on peut s'interroger sur la bonne adéquation du dispositif actuel. En effet, le public des emplois d'avenir a un besoin renforcé de formation, sur un temps court, compte-tenu de la durée des contrats. Ils peuvent aussi souhaiter préparer des concours de la fonction publique. Bon nombre de collectivités ont recruté ces emplois dans une logique d'anticipation des postes vacants et de pré-recrutement. Le CNFPT souligne que le taux de cotisation fixé ne permet pas un financement conséquent. La fixation du taux de cotisation à 0,5% semble insuffisante : soit ces jeunes doivent être préparés au marché du travail et pouvoir faire valoir – outre une expérience professionnelle – des formations solides, voire qualifiantes, soit ces jeunes ont vocation à entrer dans la fonction publique et ils devraient pouvoir bénéficier des mêmes droits à formation avec le même financement. Certains conseils généraux interrogés soulignent l'incohérence avec l'absence de financement prévu pour les contrats unique d'insertion.

<sup>115</sup> Article 1-3 du décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale : « les agents employés à durée indéterminée font l'objet d'une évaluation au moins tous les trois ans. Cette évaluation, qui donne lieu à un compte rendu, comporte un entretien, qui porte principalement sur leurs résultats professionnels au regard des objectifs qui leur ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont ils relèvent. L'entretien peut également être élargi aux besoins de formation des agents en rapport avec leurs missions, leurs projets professionnels, et notamment leurs projets de préparation aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique ».

### *La formation par le CNFPT des personnes recrutées en emploi d'avenir*

Les personnes recrutées sur des contrats en emplois d'avenir peuvent bénéficier d'une formation délivrée par le CNFPT. Au 31 janvier 2014<sup>116</sup>, 10 499 jeunes en emplois d'avenir dans une collectivité avaient été inscrits dans une formation du CNFPT. Le dispositif de formation s'est développé à partir de mai 2013. Les emplois d'avenir ont d'abord bénéficié d'une formation proche de la formation d'intégration de 2 jours. En parallèle, 5785 tuteurs ont reçu une formation de 2 jours. Les jeunes en emploi d'avenir ont également accès aux formations du catalogue du CNFPT. A 57% les formations dispensées ont concerné « les repères et outils fondamentaux », à 15% le génie technique, puis viennent la sécurité (6%), le « positionnement professionnel et la préparation aux épreuves » (4,8%) et « l'enfance, éducation, jeunesse » (4,1%), l'environnement (3%). Les formations durent majoritairement 2 à 3 jours avec un taux d'absentéisme de 22%.

Cette activité de formation a été précédée de réunions d'information et de sensibilisation des employeurs locaux, animées notamment par le CNFPT.

Un dispositif complet de formation a ainsi été mis en place et suivi<sup>117</sup>. Cependant, des préfets et des collectivités<sup>118</sup> ont fait valoir l'insuffisance de ce qui a été mis en place au regard de l'objectif de contribuer à un accès à un métier en vue d'un emploi durable. Conformément à sa position constante, le CNFPT refuse de financer des formations qualifiantes (au sens de l'article L6314-1 du code du travail)<sup>119</sup>. Le CNFPT a dès lors pris « l'option expérimentale, à partir d'opportunités territoriales » d'engager des partenariats avec les conseils régionaux<sup>120</sup> pour une mise en cohérence d'itinéraires métiers du CNFPT avec les référentiels des formations qualifiantes du RNCP, le financement restant à la charge des conseils régionaux et/ou des employeurs. Quatre titres étaient identifiés dans ce but : ouvrier du paysage, agent de propreté et d'hygiène, animateur périscolaire, agent d'accueil et d'administration.

Source : CNFPT-mission

**Recommandation n°20 : Aligner la cotisation au CNFPT des contrats aidés de droit privé sur celle des agents de la FPT. Encourager la mise en place de passerelles vers des formations qualifiantes pour les personnes en contrat d'emploi d'avenir en recherchant des partenariats notamment financiers avec les conseils régionaux ou les branches professionnelles.**

#### *4.5.2.2. Les candidats au concours*

Afin de promouvoir la diversité dans les recrutements, depuis 2008, une vingtaine de classes préparatoires intégrées aux concours ont été développées dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière. Un rapport a été présenté en 2013<sup>121</sup> au conseil d'administration du CNFPT, rédigé sous la responsabilité de Jean-Luc Baudouin. Sa mise en œuvre engendrerait un coût évalué à 300 000€ ; il serait financé pour moitié par les conseils régionaux au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle et pour moitié par le CNFPT essentiellement par une mobilisation de ses ressources humaines et logistique. Il pourrait faire appel à d'autres modalités de financement (allocations pour la diversité, subventions de l'Etat et de l'agence pour la cohésion sociale).

<sup>116</sup> Source : CNFPT

<sup>117</sup> Voir notamment les réunions des référents emplois d'avenir.

<sup>118</sup> Selon une enquête de l'AMGVF (association des maires des grandes villes de France,) en décembre 2013, le premier frein au déploiement des emplois d'avenir est le coût des formations hors catalogue, et donc non prises en charge par le CNFPT.

<sup>119</sup> Il ne délivre que deux titres qualifiants.

<sup>120</sup> Les régions Alsace, Lorraine et Languedoc-Roussillon se sont notamment engagées.

<sup>121</sup> « Promouvoir la diversité dans l'accès aux concours d'encadrement de la fonction publique territoriale » - Juillet 2013.

A ce jour aucune décision n'a été prise par l'établissement. Il est vrai que le 1% formation vise à financer la formation des agents territoriaux en fonction, et non les candidats au concours. Pour autant l'enjeu en termes de diversité et d'exemplarité pour la FPT est suffisamment fort, aux yeux de la mission, pour dépasser cet argument. Parmi les concours qui pourraient mériter la constitution d'une CPI, ceux d'attaché et d'ingénieur correspondent au cœur de l'encadrement en collectivités territoriales. En outre, pour les administrateurs, un partenariat pourrait être recherché avec l'ENA.

Au-delà, du dispositif de classe préparatoire intégrée, aucun acteur territorial n'est investi de la question de l'adaptation de la formation des futurs cadres territoriaux et de l'adéquation des diplômes aux besoins de la FPT. Certains centres de gestion ont pris des initiatives, comme en Bretagne, en association avec le CNFPT, où deux licences professionnelles ont été développées en partenariat avec l'université Rennes 2 pour répondre au besoin du territoire de personnel formé à certains métiers<sup>122</sup>. Ni le CNFPT, centré sur la formation des agents en fonction, ni les centres de gestion, n'ont de démarche institutionnelle. Ce constat – lié à la définition de leurs compétences respectives – est d'autant plus dommageable que la fonction publique territoriale souffre encore d'un déficit de notoriété et qu'elle doit développer son attractivité. De plus, la réduction de la durée de la formation en début de carrière repose sur le pari de l'adaptation des formations universitaires aux besoins des collectivités.

**Recommandation n°21 : Créer, sous la responsabilité du CNFPT, une classe préparatoire intégrée aux concours d'attaché et ingénieur et nouer un partenariat entre l'INET et l'ENA pour le concours d'administrateur, puis l'étendre à d'autres concours de la fonction publique territoriale.**

#### **4.5.2.3. Les apprentis**

Parmi les dispositifs de formation amenés à se développer, l'apprentissage pourrait jouer un rôle important pour accompagner l'intégration de jeunes au sein des collectivités territoriales tout en leur assurant une formation à un métier. Même si la fonction publique territoriale est celle qui accueille le plus d'apprentis des trois fonctions publiques, l'apprentissage ne concerne qu'environ 9 100 jeunes dans la FPT<sup>123</sup> et pourrait être davantage mobilisé. C'est en ce sens que le président du CNFPT a saisi de la question le conseil d'administration du CNFPT<sup>124</sup> et s'est adressé le 23 avril 2014 au Président de la République pour lui faire part de propositions techniques et financières destinées à lever les freins à l'apprentissage dans les collectivités. Précédemment plusieurs rapports se sont attachés au développement de l'apprentissage dans la fonction publique<sup>125</sup>.

La question principale du financement – en l'absence de taxe d'apprentissage dans le secteur public – ne peut être traitée dans le cadre de ce rapport et les différents rapports sur le sujet ont identifié les freins au développement de l'apprentissage dans la FPT.

<sup>122</sup> Licence professionnelle des métiers de l'administration territoriale et licence professionnelle des métiers techniques des collectivités territoriales.

<sup>123</sup> Chiffre 2011 – DGAFP.

<sup>124</sup> Rapport au conseil du 18 décembre 2013.

<sup>125</sup> Rapport IGA/IGAS/IGEN/IGAENR « Les freins non financiers au développement de l'apprentissage » - février 2014. Rapport du CSEPT « L'apprentissage en alternance dans les collectivités locales : constats et propositions d'évolution ». Rapport du député Laurent Hénart « Développer les formations en alternance dans le secteur public », octobre 2009.

Sans reprendre ces travaux, la mission considère nécessaire d'inscrire l'apprentissage dans une démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. L'accueil d'un apprenti permet de former de futurs agents territoriaux et de renforcer l'attractivité de la FPT. La création de deux centres de formation des apprentis (CFA) par le CNFPT sur des métiers en tension (le CFA d'Issy-les-Moulineaux qui forme des auxiliaires de puériculture et le CFA de Montpellier qui prépare à des diplômes en petite enfance, travaux paysagers et maintenance des bâtiments) est une initiative réussie. Le développement de cette orientation du CNFPT, centrée sur les métiers en tension à fort effectif, en partenariat avec les conseils régionaux, permettrait de répondre à des besoins des collectivités, à droit et financement constants.

#### **4.6. ACCOMPAGNER LES PARCOURS ET LA RECONVERSION PROFESSIONNELS**

##### **4.6.1. Promouvoir des formations qualifiantes**

La formation continue des fonctionnaires territoriaux n'a pas vocation en elle-même à conduire à des qualifications reconnues professionnellement en dehors de la fonction publique. Pourtant, la question est posée, par exemple pour la fonction publique d'Etat pour la reconnaissance de certains parcours en école d'application, dans une optique notamment de valorisation de carrières alternant des fonctions publiques et privées ou l'exercice dans des organisations internationales. En dehors de la formation initiale, la question se pose plus particulièrement pour des agents non-fonctionnaires et qui peuvent avoir vocation à s'orienter vers le secteur privé. La nécessité d'accompagner des parcours de reconversion professionnelle peut également passer par des formations qualifiantes ou diplômantes.

L'article L6311-1 du code du travail précise que l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle fait partie de la formation professionnelle continue pour les salariés régis par ce code. S'agissant des agents territoriaux, la gestion statutaire et la possibilité d'être promu par la voie notamment des examens professionnels justifient de la part du CNFPT une définition plus restrictive de la formation continue excluant les formations qualifiantes. Ainsi, le CNFPT ne propose que deux formations qualifiantes au sens du répertoire national des certifications professionnelles<sup>126</sup>. Le besoin de formation des personnes recrutées en emploi d'avenir a conduit le CNFPT à développer à titre expérimental des partenariats avec les conseils régionaux pour adapter les itinéraires métiers proposés au CNFPT aux référentiels « formation » de titres, diplômes et certificats de qualification professionnelle référencés au répertoire national. Des parcours de formation croisés ont ainsi pu être élaborés notamment avec l'AFPA en Lorraine.

A l'instar de cette démarche, une réflexion mériterait d'être engagée pour définir des itinéraires métiers susceptibles de déboucher sur des qualifications pouvant s'inscrire soit dans un projet personnel de reconversion, y compris au sein de la fonction publique, soit dans un projet de renforcement de la qualité de service rendu.

---

<sup>126</sup> Le titre de directeur d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de niveau II, et, celui de gardien ou gardienne d'immeubles de niveau V.

**Recommandation n°22 : Encourager la définition d'itinéraires métiers pouvant associer des modules de formation existants délivrés par différents organismes en partenariat avec le CNFPT afin de favoriser l'accès à des certifications professionnelles et qualifications reconnues.**

#### 4.6.2. Accompagner les agents dans la construction de leur projet professionnel

L'allongement des carrières consécutif au recul de l'âge de départ à la retraite, la pénibilité de nombreux métiers (pénibilité physique, mais aussi usure psychologique), les fortes évolutions institutionnelles, rendent nécessaire un renforcement des possibilités de « seconde carrière », et ce quelle que soit la catégorie de l'agent. Or, il y a un écart fort entre ce constat partagé par de nombreux interlocuteurs de la mission et les outils existants.

Outre les recommandations déjà formulées de nature à renforcer l'accès à la formation (réorientation du DIF, mutualisation des fonds dédiés aux bilans de compétences, VAE et congé de formation), le besoin qui s'exprime est celui d'une capacité d'accompagnement des agents dans la construction de leur projet. De nombreuses initiatives ont été prises dans ce sens : le centre de gestion du Rhône a recruté deux agents pour réaliser des bilans de compétences afin d'internaliser cette fonction coûteuse et de l'adapter au monde territorial, le CNFPT – qui ne souhaite pas se positionner sur la réalisation de bilans professionnels individuels – a développé des stages d'accompagnement collectif<sup>127</sup> et une offre de formation à destination des acteurs de la fonction ressources humaines<sup>128</sup>, de grandes collectivités proposent aux agents un accompagnement par un conseiller mobilité. Mais ces démarches dépendent d'une part de l'initiative de l'agent et d'autre part de l'investissement de sa collectivité ; elles ne répondent pas à la problématique générale de la gestion des âges dans le FPT.

De très nombreux acteurs proposent d'introduire l'obligation d'un entretien de milieu de carrière<sup>129</sup>, parfois centré sur les métiers pénibles. Le rapport du député Pascal Brindeau<sup>130</sup> propose notamment « *d'instaurer un droit à l'entretien de carrière à mi-parcours, à 45 ans, conduit par le référent mobilité-carrière* ». Ces propositions rejoignent un axe du protocole d'accord de 2006 qui prévoyait « *un droit pour chaque agent ayant effectué quinze ans de services de bénéficier sur son temps de travail, à sa demande, d'un bilan de carrière*<sup>131</sup> ». Un tel entretien permettrait d'anticiper les phénomènes d'usure dans une logique de prévention et pourrait déboucher sur la définition d'un parcours de formation.

<sup>127</sup> L'offre de stages est distincte selon les publics. Pour l'encadrement supérieur, la compétence du CNFPT pour la gestion des cadres d'emplois dit A+ lui a permis de déployer une offre spécifique (ateliers de la mobilité, conférences, offre de formation à l'INET ...).

<sup>128</sup> Le CNFPT propose par exemple un itinéraire de formation « conseiller en évolution professionnelle ».

<sup>129</sup> Le président du CNFPT dans ses 46 propositions propose « *un bilan en milieu de carrière des agents exerçant des métiers pénibles* », l'association des administrateurs territoriaux recommande « *d'organiser systématiquement un bilan professionnel tous les dix ans, permettant d'envisager l'accès à de nouveaux emplois, de nouvelles qualifications ou de nouveaux métiers* », les centres de gestion envisagent de « *rendre obligatoire un entretien bilan de carrière* », en priorité pour les agents de 35-49 ans après 15 ans de fonction sur des métiers pénibles avec une généralisation ensuite à tous les agents.

<sup>130</sup> Rapport du député Pascal Brindeau au Premier ministre « *La gestion des âges dans la fonction publique : pour une administration moderne et efficace* », janvier 2012.

<sup>131</sup> « *Ce bilan devra permettre aux agents les plus expérimentés de renouveler leurs perspectives professionnelles à l'horizon de quatre ou cinq ans, en formalisant, le cas échéant, un projet de deuxième carrière. Il se fondera sur un diagnostic personnalisé des acquis et des perspectives professionnels. Mis en œuvre sous la responsabilité des services des ressources humaines des administrations, hors de la ligne hiérarchique directe, le bilan de carrière sera éligible de droit au droit individuel à la formation.* »

Une telle obligation impose de se doter des moyens humains compétents pour conduire ces entretiens. Les centres de gestion pourraient mutualiser cette fonction pour les collectivités affiliées. Le CNFPT pourrait mutualiser des outils de diagnostic mis à la disposition des collectivités, former et animer ce réseau de professionnels. L'AFPA a ainsi développé un outil d'évaluation des compétences et d'orientation qui permet d'identifier des métiers proches et des formations nécessaires pour une mobilité vers ces métiers.

**Recommandation n°23 : Rendre obligatoire un entretien de milieu de carrière, conduit par la direction des ressources humaines, ou pour les collectivités affiliées par les centres de gestion. Prévoir une formation du CNFPT pour les agents en charge de ces entretiens et l'animation de leur réseau professionnel.**

Les échanges de la mission ont mis en avant l'enjeu de l'orientation des agents, notamment de catégorie C, vers la formation. Pour certains d'entre eux, notamment dans la filière technique, l'accompagnement doit être particulièrement individualisé pour leur permettre « d'oser » se former mais aussi de s'orienter dans l'offre, d'autant qu'un grand nombre n'a pas bénéficié de la formation d'intégration qui ne touche que les nouveaux recrutés. L'esprit de la loi de 2007, selon lequel l'agent est « acteur » de sa formation, ne peut prendre forme sans une action spécifique à destination de ce public éloigné de la formation. Deux pistes de réflexion méritent un approfondissement :

- l'accompagnement vers la formation : certains agents ont besoin d'être aidés pour prendre conscience de leur capacité à apprendre, prendre confiance en eux et se convaincre de l'intérêt de la formation<sup>132</sup>. Des actions préalables à la formation, qui pourraient être proposées aux agents en reclassement et/ou identifiés par leur collectivité, pourraient être conçues à destination de ce public ;
- l'articulation des dispositifs actuels : formation de lutte contre l'illettrisme, actions de remise à niveau, tests d'accès aux concours et examens, préparations aux concours et examens... Le CNFPT a développé une offre complète, des tests de positionnement en ligne, des parcours... Comment accompagner les agents dans cette offre, les conseiller sur la formation en adéquation avec un objectif de déroulement de carrière, éviter de « laisser » des agents s'inscrire à une préparation sans avoir réfléchi à leur parcours, accompagner ceux qui échouent aux tests d'accès... Ce travail d'orientation est également une responsabilité de l'employeur et de l'encadrement.

**Recommandation n°24 : Renforcer les dispositifs d'accompagnement des agents de catégorie C éloignés de la formation pour mieux les orienter.**

#### 4.6.3. Créer un droit à la reconversion

Une grande partie des acteurs rencontrés nous a fait part de l'inadaptation des dispositifs actuels de formation aux situations de reclassement. Les agents en reclassement doivent bien souvent se former à un nouveau métier, sur une durée longue, et ce avant leur affectation sur un nouvel emploi. Or, les formations sont souvent courtes, avec des pré-requis. Le CNFPT ne propose pas de formations ciblées sur ce public. Il a pour l'instant intégré la question de la pénibilité dans le répertoire des métiers et a initié une réflexion sur la pénibilité

<sup>132</sup> L'AFPA propose des formations de ce type, préalablement à des formations « classiques ».

(une étude est en cours, un colloque organisé début juillet 2014). L'enjeu du reclassement est pourtant majeur dans le FPT, compte-tenu de la structure de ses effectifs et de ses métiers.

De nombreux acteurs ont pris position pour la création d'un droit à la reconversion, position statutaire qui permette de construire avec l'agent son projet de réorientation. Ainsi un rapport IGAS-IGA de décembre 2011<sup>133</sup> recommande de développer les formations de reconversion professionnelle en adaptant l'offre de formation et en créant une position statutaire adaptée de type « *congé de reconversion* ». La fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) propose la création d'une situation administrative de reclassement, pendant ce congé de reclassement « *l'agent serait en position d'activité et pourrait ouvrir droit à une formation de reconversion professionnelle*<sup>134</sup> ». Le président du CNFPT a proposé la création « *d'une situation statutaire de reclassement et l'instauration d'un contrat individuel de réorientation professionnelle* » entre l'agent, la collectivité et le CNFPT<sup>135</sup>. L'association des administrateurs territoriaux de France (AATF) propose de « *définir un statut de l'agent en reclassement, afin de travailler sur des formations de reconversion*<sup>136</sup> ».

Ce besoin d'une position statutaire dédiée, adossée à un projet de formation, est d'autant plus nécessaire que la période de professionnalisation<sup>137</sup> prévue par le protocole d'accord du 21 novembre 2006<sup>138</sup> a été créée dans la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière mais pas dans la fonction publique territoriale.

Dans le cadre d'un congé de reconversion un fondement légal pourrait être donné à deux pratiques expérimentées dans des collectivités : le stage découverte d'un métier et l'affectation sur des missions temporaires<sup>139</sup>. Une étude de l'observatoire social territorial<sup>140</sup> recommande ainsi de « *généraliser les stages d'immersion pour offrir la possibilité aux agents de découvrir les réalités d'un métier avant une probable mobilité, notamment pour améliorer la réussite des repositionnements* ».

**Recommandation n°25 : Créer une position de reconversion professionnelle pour les agents en reclassement et adapter l'offre du CNFPT pour ces agents. Permettre l'affectation sur des missions temporaires et les stages d'immersion dans le cadre de cette position de reconversion professionnelle.**

<sup>133</sup> Rapport sur « l'évaluation du dispositif de reclassement des fonctionnaires déclarés inaptes à l'exercice de leurs fonctions pour des raisons de santé ».

<sup>134</sup> 15 propositions pour la fonction publique territoriale, avril 2012 ; FNCDG et association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion.

<sup>135</sup> 46 propositions d'adaptation, contribution de François Deluga, président du CNFPT, septembre 2012.

<sup>136</sup> Manifeste de la décentralisation, 80 propositions sur la gouvernance, les compétences et les finances territoriales, octobre 2012.

<sup>137</sup> Cf. annexe 10 détaillant le dispositif.

<sup>138</sup> Protocole d'accord du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie, dit « protocole Jacob ».

<sup>139</sup> Une étude de l'observatoire social territorial, « Gérer et anticiper les fins de carrière – les seniors dans la FPT », juin 2012, identifie certaines de ses pratiques : le contrat de transition professionnelle mis en place par la ville de Quimper, les missions tremplins au conseil général du Gard, les stages sur d'autres fonctions à la ville d'Aix-en-Provence.

<sup>140</sup> Etude de l'observatoire social territorial, « *les mobilités, un levier de management ?* » Juin 2014 ; proposition n° 19.

## 4.7. RENFORCER LES MUTUALISATIONS DE FORMATIONS INTER-FONCTIONS PUBLIQUES

### 4.7.1. Développer une offre de formation régionale inter-fonctions publiques

Les formations inter-fonctions publiques permettent aux agents publics de mieux se connaître, notamment sur un même territoire, favorisent la mobilité et permettent des mutualisations. Elles peuvent permettre en mutualisant de répondre à des besoins non couverts et de rapprocher l'offre de formation des agents, notamment dans les territoires insulaires.

Des mutualisations souples sont possibles en matière de formation continue<sup>141</sup>. Dans le cadre du réseau des écoles de service public, chaque école ouvre des actions de formation aux agents publics des autres fonctions publiques, un catalogue « les ateliers du service public » est construit annuellement mais il est limité (25 actions en 2013).

La mission a aussi eu connaissance d'initiatives régionales. En Corse, un partenariat entre la préfecture, la délégation régionale du CNFPT, l'IRA (institut régional d'administration) de Bastia et l'ANFH a été signé pour cinq ans. Il vise à construire des formations en commun, à ouvrir des formations aux autres fonctions publiques aboutissant à une offre de formation inter fonction publique, à développer les échanges et à partager le réseau des intervenants. Ce partenariat sans flux financier fonctionne par « l'échange » de places. En Nord-Pas-de-Calais une convention signée entre les mêmes acteurs en février 2013 pour quatre ans vise à proposer des formations ouvertes aux trois fonctions publiques sur des thématiques communes<sup>142</sup>. Ces initiatives restent, à ce jour, locales et mériteraient d'être encouragées dans toutes les régions.

**Recommandation n°26 : Encourager les conventions entre les préfectures de région (plateforme régionale de ressources humaines), 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.**  
**Etendre ces conventions aux écoles présentes sur le territoire régional (INSET et IRA notamment).**

### 4.7.2. Recourir aux écoles de l'Etat pour la formation des cadres techniques territoriaux

Les lois de décentralisation successives ont conduit à de nombreux transferts de personnel, notamment dans la filière technique. Les collectivités territoriales ont un besoin renforcé de cadres compétents de la filière technique, spécifiquement dans les métiers de la

<sup>141</sup> L'article 23 de la loi du 12 juillet 1988 relative à la formation professionnelle des agents de la FPT prévoit que les formations organisées par le CNFPT peuvent être assurées par des administrations et établissements publics de l'état et par les établissements participants à la formation du personnel relevant des titres Ier et IV du statut général des fonctionnaires de l'état et des collectivités territoriales.

<sup>142</sup> Chaque partenaire ouvre l'accès de certains de ses stages aux agents de deux autres fonctions publiques, selon un catalogue défini annuellement. Chaque organisateur finance sur son budget les formations qu'il ouvre à l'inter-fonction publique, les inscriptions sont agréées mutuellement et gracieusement, selon un principe de compensation.

voirie, des bâtiments, des infrastructures et réseaux, des transports... Le désengagement de l'Etat en matière d'instruction d'autorisations de droits de sols et d'assistance technique (ATESAT<sup>143</sup>) renforce ce besoin en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'ingénierie territoriale. Jusqu'à présent une partie des besoins a été couvert par les fonctionnaires d'Etat transférés ou détachés.

Mais les transferts des compétences et des personnels n'ont pas été accompagnés de la mutualisation inter-fonctions publiques de la formation délivrée par les écoles de formation de l'Etat. Le CNFPT a donc développé une offre de formation parallèle qui est parfois jugée insuffisante. Les écoles sont parfois même en concurrence (la filiale de l'école des Ponts « *Ponts formation conseil* » vise dans son public de formation continue les cadres territoriaux).

Un précédent rapport de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées<sup>144</sup> soulignait cette lacune et recommandait de mieux articuler les dispositifs de formation et de gestion des carrières de l'Etat et des collectivités territoriales, et notamment d'engager une réflexion avec les associations d'élus sur les possibilités de mutualisation de l'appareil national de formation initiale des cadres techniques.

La perspective de création d'un cadre d'emploi d'ingénieur en chef avec une période de formation initiale est également une occasion de rapprochement avec les écoles de l'Etat (l'ENPC, école des ponts et chaussées, l'ENGREF école du génie rural, des eaux et forêts, AgrotechParis, l'EIVP, école des ingénieurs de la ville de Paris)<sup>145</sup>. La mission en cours sur la stratégie d'évolution des écoles sous tutelle du MEDDE constitue une autre opportunité.

Il est essentiel sur cette question des formations techniques de travailler à leur renforcement autour de deux axes : le renforcement de l'offre de formation continue à destination des techniciens et des ingénieurs territoriaux, compte-tenu de la disparition de la formation initiale, la création d'un cadre d'emplois d'ingénieur en chef doté d'une formation initiale solide.

Par ailleurs, en cas de nouveaux transferts ou délégations de compétences et de réflexions sur l'évolution des écoles de formation de l'Etat, il sera nécessaire d'intégrer les besoins de formations des agents territoriaux.

**Recommandation n°27 : Mutualiser des formations continues avec les écoles de formation de la filière technique des cadres A et B de la fonction publique d'Etat et de la ville de Paris. Prévoir un rapprochement des écoles d'ingénieurs de l'Etat et de la ville de Paris pour la formation initiale des ingénieurs en chef. Intégrer les besoins de formation des agents territoriaux dans la réflexion sur l'avenir des écoles de formation d'Etat, a fortiori en cas de nouveaux transferts ou délégations de compétences.**

<sup>143</sup> Assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité territoriale et d'aménagement du territoire.

<sup>144</sup> Mission d'audit de modernisation « *Impact de la décentralisation sur les administrations d'état : ministères des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer* ». Juillet 2007.

<sup>145</sup> Les travaux conduits en interne du CNFPT pour anticiper la création de ce cadre d'emplois mentionnent ces collaborations possibles.

#### 4.8. ACCOMPAGNER LES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

Les évolutions institutionnelles en cours peuvent conduire à de fortes évolutions de certains métiers, à la nécessité de réaffecter des agents sur d'autres fonctions ou à la volonté d'agents d'évoluer professionnellement. Les processus de fusions de collectivités et établissements (fusions d'EPCI en cours et annoncées, réduction du nombre de syndicats intercommunaux, fusion de régions, fusion métropole-conseil général), mais aussi les transferts de compétences (entre collectivités ou entre Etat et collectivités), les schémas de mutualisation, des ré-internalisations de services dans un souci de rationalisation vont rendre indispensable un accompagnement des agents renforcé. La mobilisation des directions des ressources humaines devra pouvoir s'appuyer sur un droit de la formation adaptée.

Deux dispositifs spécifiques existent dans la fonction publique d'Etat pour accompagner les agents<sup>146</sup> mais n'ont pas été transposés dans la fonction publique territoriale. La formation de professionnalisation vise à prévenir les risques d'inadaptation des fonctionnaires à l'évolution des méthodes et des techniques et à favoriser leur accès à des emplois exigeant des compétences nouvelles ou correspondant à des qualifications différentes. La situation de réorientation professionnelle (créée par le décret du 12 novembre 2010), prévue pour les agents dont l'emploi est susceptible d'être supprimé et en cas de restructuration, prévoit un dispositif complet d'accompagnement<sup>147</sup>.

Ces deux dispositifs permettent d'accompagner les agents à un changement métier, sur un temps long, ils sont donc beaucoup plus adaptés que les formations de perfectionnement. Ils présentent plusieurs points intéressants : la prise en compte de la dimension statutaire (changement de cadre d'emplois, position d'activité), des garanties d'accompagnement pour l'agent (convention, entretien régulier de suivi...), un droit à la formation renforcée (majoration d'heures de DIF, priorité d'accès aux actions de formation..).

Un rapport au conseil d'administration du CNFPT sur le développement de la formation pour les agents de catégorie C de mars 2013 appelle à la création d'un droit à la reconversion pour accompagner notamment les situations de suppression d'emploi, fusion de collectivités, transferts de compétences, mutualisation de services...

La mission recommande l'élaboration d'un dispositif de réorientation professionnelle pour accompagner les agents dans le cadre d'évolution forte des missions et de l'organisation du service public local. Loin d'être conçu comme une obligation de mobilité avec un dispositif de sanction, il viserait, au contraire, à donner des droits à l'agent et à encadrer des situations actuellement gérées sans encadrement réglementaire.

Par ailleurs, les collectivités ont besoin – dans ce contexte de forte évolution institutionnelle – d'un appui renforcé du CNFPT en termes d'échanges de pratiques, d'apport d'expertises, de vision prospective. Celui-ci peut utilement mobiliser des partenariats. Des initiatives intéressantes vont dans ce sens. La délégation Petite-Couronne a établi en 2012 un partenariat avec la ville de Paris et le syndicat mixte Paris métropole pour contribuer à la

<sup>146</sup> L'annexe 10 détaille les dispositions réglementaires relatives à la formation de professionnalisation et à la situation de réorientation professionnelle dans la fonction publique d'Etat.

<sup>147</sup> L'établissement d'un projet personnalisé d'évolution professionnelle au terme d'un ou plusieurs entretiens comportait notamment les actions d'orientations, de formation, d'évaluation et de VAE destinées à favoriser la réorientation du fonctionnaire. Celui-ci est prioritaire pour l'accès à un bilan de compétences et à des formations de longues durées.

rencontre et à l'échange entre cadres territoriaux et de la ville de Paris dans le contexte de l'annonce du Grand Paris. En 2012, une conférence et un cycle de formation ont été organisés. Récemment, des conférences sur les métropoles ont eu lieu, disponibles sur le site du CNFPT. En complément de ce travail de formations, de mise en réseau d'acteurs, d'apports d'expertise et de points de vue, les délégations pourraient proposer aux collectivités un accompagnement au changement, soit auprès des équipes de direction, soit par des formations communes à des personnels de collectivités ayant vocation à travailler ensemble (suite à des fusions ou des transferts de compétences) selon les besoins des territoires.

**Recommandation n°28 : Utiliser le levier de la formation, notamment un dispositif de réorientation professionnelle, pour contribuer au volet ressources humaines des réformes territoriales à venir.**



**Aline DEPERNET**  
Inspectrice  
de l'administration



**Sylvie ESCANDE-VILBOIS**  
Inspectrice générale de  
l'administration



**Maxime AHRWEILLER**  
Inspectrice  
de l'administration

