

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

Synthèse du rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

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

Les auteurs

Sylvie Escande-Vilbois | Inspectrice
générale de l'administration

Adeline Dépernet | Inspectrice de l'admini-
stration

Maxime Ahrweiller | Inspectrice de l'admini-
stration