

A propos de la formation professionnelle des agents territoriaux

Le cadre normatif de la formation professionnelle des agents territoriaux fait l'objet du chapitre 1er de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, modifiant et complétant notamment la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

La présente étude se propose d'examiner ce chapitre législatif en vue d'en tirer les bases d'une approche globale de la formation professionnelle disponible pour les fonctionnaires territoriaux.

L'amélioration de la formation professionnelle des agents territoriaux a été l'un des enjeux de la réforme de 2007 de la fonction publique territoriale. Dans le cadre des compétences de plus en plus nombreuses qui ont été confiées aux collectivités locales par les lois de décentralisation, et alors que 130.000 fonctionnaires de l'Etat se trouvaient bientôt en mesure d'exercer un droit d'option pour rejoindre la fonction publique territoriale, la rénovation du dispositif de formation professionnelle s'imposait. La formation des agents publics locaux devait leur permettre d'assurer l'ensemble des tâches de plus en plus nombreuses qui leur sont confiées et garantir ainsi sur l'ensemble du territoire un service public territorial de qualité.

Les dispositifs créés visent à favoriser le recours à la formation professionnelle tout au long de la carrière. Leur mise en oeuvre efficace dépendra cependant des agents publics eux-mêmes, ainsi que de leurs autorités territoriales.

Afin de favoriser le recours à la formation professionnelle, il convenait dans le même temps de promouvoir l'expérience professionnelle. En effet, les agents recourront d'autant plus à la formation professionnelle que l'expérience professionnelle qu'ils pourront ainsi espérer acquérir sera

ensuite valorisée. C'est la raison pour laquelle certaines dispositions de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 doivent permettre aux agents d'obtenir une meilleure reconnaissance de leur expérience professionnelle, tant en termes de diplômes qu'en termes de promotion.

Le développement et la valorisation de la formation professionnelle représentent l'un des objectifs essentiels de la loi n° 2007-209 précitée et constituent son chapitre 1er.

Selon l'article 1er de cette dernière loi, modifiant la rédaction de l'article 1er de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, les différentes formations prévues par ce texte constituent **la formation professionnelle tout au long de la vie**.

Déjà inscrit dans le code du travail pour les salariés de droit privé depuis la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 (relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social), le principe de la formation professionnelle tout au long de la vie se trouve ainsi reconnu au bénéfice des agents de la fonction publique territoriale, l'expression elle-même étant substituée à celle de "formation permanente", conformément aux recommandations d'un rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, selon lequel la loi du 4 mai 2004 "constitue une source qui peut inspirer utilement la réflexion à conduire pour les agents publics locaux" ("Enjeux et défis de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale", 7 juillet 2004).

La création d'un livret de formation a été ajoutée par voie d'amendement parlementaire au Sénat, afin d'assurer le suivi de chaque agent en matière de formation et la cohérence de la démarche de formation tout au long de la carrière.¹

1, Les formations proprement dites

1,1. Les formations obligatoires

La **typologie** des actions de formation se trouve clarifiée, à l'article 1er de la loi n° 2007-209 précitée, en y distinguant clairement les formations obligatoires et facultatives.

La formation initiale se trouve étendue à tous les agents territoriaux, y compris de catégorie C; lesquels représentaient en 2007 près de 78,6 % des agents titulaires dans la fonction publique territoriale, alors que la formation initiale d'adaptation (FIA) était jusqu'alors réservée aux agents des catégories A et B.

¹ Ce livret a fait l'objet du décret n° 2008-830 du 22 août 2008, JO du 24/8 – Voir également les décrets n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 et n° 2008-512 du 29 mai 2008,

Une **formation de professionnalisation** doit désormais être suivie par l'agent à l'occasion de son affectation dans un poste de responsabilité (Nouvel article 1er, 1°, a), de la loi n° 84-594 précitée),

1,2, Les autres formations

Le b) du 2° de l'article 1er de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée est remplacée par la disposition suivante:

“(La formation professionnelle tout au long de la vie au sein de la fonction publique territoriale comprend:”) “2° La **formation de perfectionnement**, dispensée en cours de carrière à la demande de l'employeur ou de l'agent”.

Sur proposition de sa commission des lois, le Sénat, au cours de la discussion de cette loi n° 2007-209, a élargi la **formation de préparation aux concours et examens professionnels** à l'ensemble des concours et examens de la fonction publique.

Comme pour les salariés de droit privé, **un droit individuel à la formation (DIF) se trouve institué** pour tous les agents de la fonction publique territoriale (article 2-1 de la loi n° 84-594 précitée, introduit par l'article 3 de cette loi n° 2007-209)². Ce droit leur garantit une formation de vingt heures par an cumulables sur six ans. N'entrent dans ce calcul que les formations mises en oeuvre à l'initiative de l'agent.

Afin que l'usage du droit individuel à la formation soit l'objet d'une concertation entre le fonctionnaire et l'autorité territoriale, la loi n° 2007-209 prévoit (article 3, insérant notamment un article 2-II dans la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée) que la mise en oeuvre du DIF doit porter sur une action de perfectionnement ou de préparation à un concours figurant au plan de formation de la collectivité; en ce qui concerne les autres fonctions publiques, le principe d'un droit individuel à la formation est repris dans la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (article 4, complétant l'article 22 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983); les caractéristiques ainsi que les modalités de mise en oeuvre de ce droit doivent être précisées par décret.

Ce droit peut être exercé pendant ou hors le temps de travail de l'agent. Dans la seconde hypothèse, une allocation de formation lui est versée.

Les frais de formation, dans le cadre du DIF, sont mis à la charge de l'employeur.

² Ce droit individuel à la formation a par ailleurs été reconnu par la loi précitée du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social..

Dans la mesure où la mise en oeuvre du DIF par un agent territorial dépendra des actions de formation inscrites au plan de formation de la collectivité, il était nécessaire de réformer les dispositions législatives relatives au plan de formation. L'article 7 de la loi n° 2007-209 prévoit par conséquent que le plan de formation, qui peut être soit annuel, soit pluriannuel, doit obligatoirement énumérer les actions de formation professionnelle ouvertes aux agents de la collectivité. Le comité technique paritaire doit être consulté sur l'élaboration de ce plan (article 30).

Les actions de formation moins directement liées à l'exercice de l'activité professionnelle demeurent par ailleurs possibles, à la demande de l'agent (L'article 1er de la loi n° 2007-209 les qualifie de "formation personnelle"). Dans le cadre de ces formations personnelles, le fonctionnaire peut bénéficier de congés ou de décharges partielles de service (article 5).

Enfin, le nouvel article 1er de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée, issu de l'article 1er de la loi n° 2007-209 susvisée, prévoit désormais (5°), parmi les formations des agents territoriaux, des **"actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française."**

1,3, La réforme de l'architecture des formations professionnelles n'engendre en principe pas de coûts supplémentaires.

En effet, les dispositifs de formation qui sont créés (Formation initiale étendue aux agents de catégorie C et droit individuel à la formation) doivent s'articuler avec les compétences déjà acquises par chaque agent. Les formations antérieures et les expériences professionnelles d'un agent sont prises en compte pour dispenser le cas échéant cet agent de tout ou partie d'une formation d'intégration ou d'une formation de professionnalisation (Articles 3 et 4 de la loi n° 2007-209 introduisant ou modifiant, respectivement, les articles 2-2 et 3 de la loi n° 84-594 précitée). Ainsi, les redondances inutiles sont évitées.

En outre, en ce qui concerne la formation initiale, on a pu estimer qu'entre 60 % et 90 % des agents reçus à un concours externe sont déjà en poste dans une collectivité, ce qui justifie un raccourcissement de ces formations initiales. Une formation moins longue et plus tournée vers la pratique peut contribuer à réduire le coût moyen des formations initiales. Une formation initiale sera d'autant plus légitimement réduite qu'elle se poursuivra sous la forme d'une formation d'adaptation à l'emploi tout au long de la vie.

L'article 2 de la loi n° 2007-209 garantit aux agents territoriaux le bénéfice des différents types d'actions de formation, en prévoyant la saisine de la commission administrative paritaire si l'autorité oppose deux refus successifs à une demande de formation non obligatoire.

2, Valorisation de l'expérience professionnelle

***L'expérience professionnelle** était déjà reconnue dans la fonction publique. Comme l'expliquait un rapport du CSFPT ("Les diplômés de la vie. Pour la reconnaissance professionnelle dans la fonction publique territoriale", 22 octobre 2003, p. 3), "la fonction publique de carrière est en soi une façon de reconnaître l'expérience acquise au fil des ans". Néanmoins, si l'inscription de l'expérience professionnelle dans les perspectives de carrière était déjà réelle, il convenait en outre de favoriser par de nouvelles dispositions l'interaction entre la carrière et l'expérience professionnelle.*

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a créé une nouvelle procédure destinée à permettre une meilleure reconnaissance de l'expérience acquise. Cette procédure permet d'acquérir un diplôme, un titre ou une certification de qualification par une validation de l'expérience professionnelle acquise dans un champ de compétence donné. Comme le prévoit l'article L. 900-1 du code du travail, "toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience". La validation des acquis de l'expérience est donc accessible à tout fonctionnaire depuis sa création. Néanmoins, alors qu'il l'article L. 900-1 du code du travail permet à un salarié de bénéficier d'un congé pour validation des acquis de l'expérience, aucune disposition identique ne favorisait avant le 21 février 2007 le recours à cette procédure dans la fonction publique.

L'article 5 de la loi n° 2007-209 prévoit désormais la possibilité d'accorder aux fonctionnaires territoriaux des congés pour validation des acquis de l'expérience. De la même manière, l'article 1er de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique accord un tel congé aux fonctionnaires des fonctions publiques de l'Etat et hospitalière.

La prise en compte de l'expérience professionnelle dans le cadre des concours et de la promotion est un autre aspect de la valorisation de l'expérience professionnelle. De même que les articles 8 et 9 de la loi n° 2007-148 susvisée permettent de prendre en compte l'expérience professionnelle dans les concours et pour la promotion interne dans les fonctions publiques de l'Etat et hospitalière, il convenait que des dispositions similaires soient mises en oeuvre dans la fonction publique territoriale..

C'est l'objet de l'article 31 de la loi n° 2007-209 précitée qui modifie les dispositions relatives aux concours dans la fonction publique territoriale, en prévoyant explicitement que les concours internes et les troisièmes concours peuvent tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats. En ce qui concerne les concours externes sur titres, qui sont

nombreux dans la fonction publique territoriale, notamment pour le recrutement des agents de catégorie C, ledit article 31 prévoit qu'ils devront obligatoirement comporter une épreuve, qui peut consister en un entretien, permettant de compléter la procédure de sélection au vu des titres ou diplômes. Cette épreuve permet au candidat, le cas échéant, de faire valoir son expérience professionnelle. La prise en compte de l'expérience professionnelle diversifie le profil des agents recrutés et assure aux employeurs locaux un vivier de recrutement à la fois élargi et plus opérationnel..

L'article 33 de la loi n° 2007-209 susvisée prévoit que l'inscription sur une liste d'aptitude, qui permet d'accéder à un cadre d'emplois supérieur, par voie de promotion interne, doit tenir compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle.

Selon une circulaire du 30 mars 2007 du ministre de la fonction publique adressée aux directions des ressources humaines des différents ministères ("Objet: Mise en oeuvre du dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP)"):

"Les acquis de l'expérience professionnelle d'un agent ou d'un candidat doivent être entendus comme l'ensemble des savoirs, compétences et aptitudes professionnels qu'il a acquis:

"- dans l'exercice d'une activité au sein des administrations mentionnées à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires;

"- dans l'exercice d'une activité salariée, non salariée ou bénévole, notamment en France ou dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, autres que la France."

"Ces acquis s'apprécient en tant qu'ils sont en rapport direct avec l'expérience professionnelle recherchée."

"S'agissant de la promotion interne pour l'accès à un autre corps (liste d'aptitude), la loi, dans sa rédaction antérieure à la loi de modernisation de la fonction publique, ne spécifiait pas les critères retenus, même si, dans la pratique, il était nécessairement recouru à la valeur professionnelle, comme en matière d'avancement de grade.

"L'ambition du dispositif de RAEP en matière de promotion, tel qu'il est introduit par les articles 5 et 6 de la loi de modernisation de la fonction publique, est à ce titre d'unifier et d'enrichir les critères de promotion interne des agents en les faisant reposer aussi bien sur l'appréciation de leur valeur professionnelle que sur les acquis de leur expérience professionnelle.

“Autrement dit, les choix en matière de promotion interne, qu'il s'agisse de l'avancement de grade ou changement de corps, pourront désormais explicitement reposer non seulement sur la valeur constatée d'un agent mais également sur la densité, la richesse de son parcours antérieur et les acquis que ce parcours lui a permis de capitaliser. Dans ce cadre, les CAP seront en mesure de faire des acquis de l'expérience professionnelle un critère exprès des avancements et promotions, à côté de la valeur professionnelle, sans pour autant naturellement que cette notion se confonde avec la simple ancienneté.

“La RAEP est un dispositif qui trouve sa place dans le cadre des voies de recrutement existantes (notamment concours externe, interne et troisième concours et examen professionnel). Autrement dit, la RAEP n'est en aucun cas une “4ème voie” de recrutement.

“Elle correspond à un enrichissement des modalités opérationnelles de mise en oeuvre du recrutement par concours, modalités dont l'éventail est ainsi élargi.”