

Contribution de François DELUGA
Président du CNFPT, maire du Teich

Action publique 2022

Contribution thématique
Le CNFPT : un acteur clé aux côtés des agents et des collectivités

Par sa dimension nationale et déconcentrée voulue par le législateur lors de sa création, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), organisme statutaire, est un vecteur certain d'unité, au sein d'une fonction publique territoriale qui rassemble quelque 50 000 employeurs, dont la majorité est constituée par des communes de taille modeste, voire réduite, et par ailleurs situées en milieu rural.

Le législateur a également souhaité qu'à travers le CNFPT s'exerce la solidarité dans les relations entre les collectivités territoriales et leurs agents. C'est dans cet esprit que, dès l'origine, il a institué une cotisation obligatoire de 1%, abaissée par le Gouvernement à 0,9% depuis le 1^{er} janvier 2016, versée par les 34 000 employeurs territoriaux que sont les collectivités et leurs établissements publics employant au moins un agent à temps complet. En mutualisant la ressource financière ainsi rassemblée, le CNFPT permet à l'ensemble des agents publics locaux de l'hexagone et des Outre-mer d'exercer leur droit à la formation professionnelle qui constitue, d'une certaine manière, un salaire différé.

Emanation des collectivités et de leurs agents, le CNFPT est aujourd'hui davantage encore sollicité—pour élargir ses missions statutaires, pour plus de formations, pour partager des expériences et des pratiques, mais aussi pour innover et co-construire de nouvelles politiques publiques.

Son projet d'établissement 2016-2021 s'appuie sur ces évolutions.

Adopté à l'unanimité par le Conseil d'Administration en mars 2016, le projet d'établissement du CNFPT s'inscrit dans la continuité des orientations mises en œuvre depuis 2010 et des efforts collectivement accomplis pour assurer ses missions statutaires et former mieux et plus d'agents.

Ce projet est le fruit d'une réflexion prospective à laquelle ont été associés l'ensemble des agents de l'établissement, les associations nationales d'élus et de collectivités territoriales, mais aussi les organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale.

Pleinement investi dans la formation professionnelle des agents publics locaux, le CNFPT est largement engagé depuis 2010 dans une réforme ambitieuse de ses missions.

I. Un acteur essentiel du statut et de la formation des agents

a. Les deux missions principales de service public

Les missions statutaires

La première mission du CNFPT consiste en l'organisation des concours et examens professionnels des cadres de direction de la fonction publique territoriale : administrateur territorial, conservateur territorial du patrimoine, conservateur territorial des bibliothèques, ingénieur territorial en chef. Depuis 2013, ces derniers ont obtenu la certification ISO 9001-2008.

Le CNFPT assure la publicité de tous les emplois de cadres de direction. Il prend en charge les fonctionnaires territoriaux de catégorie A+ momentanément privés d'emploi, y compris ceux de la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

Le CNFPT organise aussi la veille autour des métiers territoriaux, des pratiques et de leurs compétences afin d'anticiper au mieux les besoins des collectivités. Il dispose pour se faire d'un observatoire des emplois, métiers et compétences.

En outre, engagé dans la prospective, le CNFPT inscrit chaque année plusieurs axes d'études d'observation :

- la veille nationale et régionale sur les emplois et les métiers territoriaux, notamment par le développement de tableaux de bord sur le périmètre des nouvelles régions et d'études sectorielles ;
- l'observation des politiques de formation et de transition professionnelle, en lien notamment avec l'adaptation de l'offre de service de l'établissement à destination des collectivités territoriales et de leurs agents ;
- l'observation des politiques de ressources humaines, en lien avec les réorganisations territoriales (schémas de mutualisation, fusion des régions) ;
- le partenariat engagé autour de la publication du baromètre annuel de l'emploi public territorial ;
- l'observation des impacts de la transition numérique sur les métiers ;
- l'observation des métiers en tension, pour lesquels le recours à l'apprentissage peut être pertinent.

Il met à disposition des collectivités un répertoire en ligne des métiers –répertoire qui sera également accessible sur un moteur de recherches dès 2018.

Il propose enfin un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et organise la reconnaissance de l'équivalence des diplômes (RED) français et européens.

Les missions de formation professionnelle

L'autre mission du CNFPT est de construire et délivrer les formations – obligatoires ou non – destinées à l'ensemble des agents qui exercent les 233 métiers de la fonction publique territoriale. Le contenu de cette mission fondamentale du CNFPT a été enrichi par la loi du 19 février 2007. Trois grandes catégories de formations obligatoires entrent dans ce cadre :

- les formations d'intégration ;
- les formations de professionnalisation ;
- les formations réglementées, adaptées aux exigences et contraintes de certains métiers.

Le CNFPT conçoit et dispense également des formations non obligatoires qui accompagnent les agents tout au long de leur vie professionnelle. Il s'agit :

- des formations de perfectionnement ;
- des préparations aux concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale.

b. L'accompagnement professionnel des agents

Le CNFPT accompagne, par le volet des compétences professionnelles, les évolutions des services publics locaux, notamment les projets institutionnels et les projets de territoire dans lesquels les collectivités territoriales s'engagent.

En réponse aux attentes des collectivités, le CNFPT s'appuie sur son maillage territorial pour développer des réponses sur-mesure aux besoins de formation des collectivités et de leurs agents, et pour déployer des formations de proximité.

Ainsi, il propose :

- L'appui aux collectivités dans la gestion dynamique des compétences professionnelles ;
- Des partenariats de formation professionnelle territorialisée (dits « partenariats de FPT ») qui constituent un levier essentiel pour anticiper les besoins d'une collectivité, organiser la mise en œuvre des solutions de formation de ses agents, et prévoir les interventions adaptées du CNFPT en fonction de l'avancement de ses projets. Ces partenariats, ouverts aux collectivités engagées dans la mise en œuvre d'un plan de formation, et prévoyant dans leur règlement de formation des temps d'apprentissage distantiel sur le temps de travail, formalisent des engagements réciproques entre le CNFPT et les collectivités concernées.
- La conception de formations sur-mesure délivrées localement. Ainsi, le CNFPT propose deux grands types de formations sur mesure :
 - les formations dites « intra » conçues et réalisées à la demande d'une collectivité à l'attention de ses agents, et délivrées au sein même de cette collectivité ;
 - les formations dites « en union » de collectivités conçues, réalisées et délivrées pour le compte d'un regroupement de collectivités (plusieurs communes, par exemple). En s'alliant, des collectivités rurales ou bien une ville moyenne et les communes avoisinantes peuvent atteindre la taille critique nécessaire pour l'organisation de formations délocalisées au sein de leur territoire.

II. Un établissement ancré dans une réforme ambitieuse et largement engagée de son offre

a. Un établissement engagé dans une profonde mutation depuis 2010

Depuis 2010, le processus de construction de l'offre de service du CNFPT s'est structuré progressivement afin d'harmoniser l'action de l'établissement public à l'échelle nationale selon son niveau de pertinence.

Plusieurs avancées en ce sens peuvent être mentionnées, sans exhaustivité : classification des champs de l'action publique locale selon une typologie commune couvrant toutes les compétences décentralisées ; spécialisation des instituts (ex-ENACT) et découpage des réseaux de pôles de compétences selon cette typologie d'action publique locale ; élargissement de l'offre de manière à couvrir l'ensemble des métiers et thématiques de l'action publique locale ; organisation des modules de professionnalisation par itinéraires (métiers et thématiques) ; classement des itinéraires de professionnalisation par niveaux (fondamentaux, approfondissement et expertise) ; coopérations avec diverses institutions en recherchant les alliances au service de l'intérêt général (en particulier avec les associations nationales de collectivités territoriales, les régions, l'État, les universités, les centres de gestion, etc.). Ce travail a été résolument impulsé en lien étroit avec l'évolution des emplois et des compétences.

Des actions qui portent leurs fruits : Quelques chiffres clés

L'ensemble des actions conduites depuis 2010, dans le cadre du projet national de développement, portent leurs fruits et des résultats sont perceptibles, retracés chaque année dans un rapport particulier présenté au conseil d'administration.

L'établissement a dispensé 2,58 millions de journées formations stagiaires (JFS) en 2016 contre 2,6 millions en 2015. Malgré ce léger fléchissement, la progression de l'activité globale entre 2008 et 2016 est en hausse de 30,6 %.

Le coût moyen du jour formation est passé de 148 € à 127 € entre 2008 et 2016, soit un coût trois à quatre fois moins élevé que celui du secteur privé, à qualité au moins égale.

Le fonctionnement interne de l'établissement a accompagné cette mutation. Les directions nationales et les structures de l'établissement sont devenues bien plus solidaires dans le pilotage des évolutions. Les cloisonnements se sont fortement estompés et les articulations entre délégations et instituts ont été clarifiées. Un travail collaboratif de création collective, animé en réseau, s'est développé et des méthodes de conception de l'innovation se sont diffusées. La logique opérationnelle de formation et la logique de ressources de formation ne sont plus opposées ni hiérarchisées entre elles mais désormais perçues comme les deux bouts d'une même chaîne, celle de l'efficacité. Un effort massif est réalisé pour investir dans les outils et usages numériques au service d'une pédagogie active.

b. Vers de nouvelles ambitions constituant des priorités au niveau de l'établissement

À l'issue d'une démarche de concertation menée avec l'ensemble des agents, le projet de l'établissement adopté à l'unanimité du CA début 2016, se décline autour de deux grandes ambitions qui ont donné leur sens à huit priorités.

- première ambition : accompagner les évolutions propres à l'action publique locale
 - accompagner encore mieux les évolutions statutaires des agents territoriaux,
 - contribuer à donner du sens à l'action publique,
 - accompagner, par le développement des compétences des agents territoriaux, les projets institutionnels et les projets de territoires,
 - former à l'innovation publique locale comme démarche de recherche de réponses adaptées aux mutations.
- deuxième ambition : développer une offre de service public de qualité
 - créer une dynamique de formation élargie,
 - proposer des contenus de formation toujours plus pertinents,
 - développer les usages pédagogiques rendant les stagiaires acteurs de leur formation,
 - améliorer le niveau d'accueil des stagiaires.

Chacune de ces priorités a donné lieu à des orientations sur la base desquelles une feuille de route a été tracée en octobre 2016 afin de décliner ce projet à l'échelle de l'établissement tout entier, dans des plans d'action élaborés par les structures fin 2016.

c. Le CNFPT : un acteur du service public qui prend en compte des grandes causes, des grandes mutations, du sens de l'action publique sans oublier la dimension européenne

La place de l'établissement est beaucoup plus fortement reconnue comme celle d'un service public capable d'accompagner les agents lorsqu'ils sont confrontés à des réformes dans lesquelles les collectivités territoriales décident de s'inscrire, comme par exemple celles des emplois d'avenir, de la politique de la ville, de l'apprentissage ou des transformations institutionnelles.

Le sens de l'action publique, les grandes causes et les grandes mutations sont désormais identifiés dans la nomenclature de l'offre de service du CNFPT, permettant ainsi de labelliser les offres qui en sont porteuses. Ces axes bénéficient d'un travail d'animation spécifique par trois directions de projets particulières.

Ces orientations sont prises en compte dans l'offre de service de chacune des spécialités métiers et transverses. Ces thématiques peuvent également être portées sous forme d'intra et d'évènementiels.

Dans ces thématiques, l'offre conçue au niveau national s'oriente donc vers :

- ✓ Une offre catalogue ciblée sur les métiers, à contenu « expert » ;
- ✓ Le développement de bouquets d'offres (appui, ressources et événements) valorisant les initiatives locales pour la dimension « transversale ».

Par exemple, au cours des huit dernières années, en tant qu'établissement formateur et employeur, le CNFPT s'est investi sur de nombreuses évolutions sociétales notables :

- L'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap ;
- Une stratégie d'achats responsables permise par l'intégration de critères environnementaux et sociaux dans ses marchés publics ;
- L'évolution des modes de déplacement professionnels (notamment à travers une démarche de mise en place de plans de déplacement de l'établissement) ;
- Une politique patrimoniale renouvelée (localisation, qualité et maintenance des bâtiments) ;
- Une politique sociale interne.

Développement durable, promotion de la francophonie, actions en lien avec la sécurité routière, prise en compte du handicap, égalité entre les femmes et les hommes, sens de l'action publique ... le CNFPT porte les grandes causes à la fois dans son fonctionnement interne et dans son offre de formation.

III. Un établissement porteur de rénovations

a. Un établissement engagé dans la rénovation de ses usages pédagogiques

Le CNFPT a défini en 2016 sa stratégie de développement des usages pédagogiques qui intègre les apports numériques et donne la possibilité aux agents d'être acteurs de leur formation avec des outils d'apprentissage diversifiés (formations à distance, e-communautés, séminaires en ligne, e-ressources, webradio...). Les e-ressources sont désormais consistantes et identifiées comme contribuant aux apprentissages. Cette stratégie se déploie dans un élan qui porte tout autant sur les contenus, les outils et les équipements que sur les usages.

Cette stratégie vise à favoriser l'accès à la formation pour tous les agents des collectivités territoriales et leur donner la possibilité de se former avec des méthodes pédagogiques actives, enrichies et inversées. Le CNFPT oriente de plus en plus son offre de formation et de service en intégrant les nouvelles possibilités offertes par le distanciel dans une logique de complémentarité avec le présentiel.

L'ensemble des procédures relatives au départ et au retour des agents en formation ont été numérisées, tant par la consultation en ligne de l'offre de formation, que par l'inscription en ligne aux formations, grâce à l'application IEL, la dématérialisation des bilans de fin de stage par l'application Applicréa et enfin la dématérialisation des paiements relatifs au remboursement des frais de déplacement. L'ensemble de ces procédures permettent de simplifier et d'accélérer l'accès des agents aux formations proposées par le CNFPT.

En matière de formation en ligne, le CNFPT a développé des supports numériques d'e-formation, grâce à un outil informatique de formation à distance et mixte, Formadist, ainsi que la production de 30 séminaires en ligne et des webinaires. La formation informelle ou le « social learning » sont également des priorités pour le développement de l'offre numérique du CNFPT, grâce à la mise en ligne de 40 e-communautés thématiques, des espaces collaboratifs numériques permettant de mettre en place un réseau social entre les acteurs de la fonction publique territoriale ayant des centres d'intérêts professionnels communs. Enfin un éventail d'e-ressources est disponible en accès libre sur le wikiterritorial, la webtv et la webradio du CNFPT.

D'ici à 2019, le CNFPT a pour objectif de continuer à renouveler, adapter et simplifier l'offre numérique, avec notamment le lancement de l'annuaire en ligne des cadres de direction, une application permettant de rassembler l'ensemble de l'offre de service du CNFPT à destination des cadres de direction de la fonction publique territoriale, conformément aux missions statutaires de l'établissement.

b. Une rénovation qui passe aussi par son offre de services : les orientations pour l'année 2019

Suite au non rétablissement du 1% formation, le CNFPT a décidé de maintenir les orientations définies depuis 2017, dans l'attente de la restauration du taux de la cotisation. Dans ce contexte spécifique, le périmètre des offres préservées se compose de :

- La formation initiale, la formation d'intégration dans la fonction publique territoriale, la formation continue obligatoire et la formation à l'armement des policiers municipaux, qui relèvent de missions statutaires obligatoires de l'établissement ;
- Au sein de la formation continue : les évènementiels (une offre permettant d'être en prise avec l'actualité), la lutte contre l'illettrisme, les dispositifs tremplin et l'informatique pour tous (qui mettent en œuvre des engagements de l'établissement envers les publics territoriaux) ;
- Les formations de préparation aux concours et examens professionnels qui évoluent progressivement, dès 2018 et pour 2019, dans leur structuration et leurs modalités pédagogiques, par un enrichissement grâce aux outils numériques de formation ;
- Les formations en union qui favorisent la territorialisation du déploiement de son offre et qui constituent un outil adapté pour l'accompagnement des petites collectivités.
- Les formations en intra-collectivité lorsqu'elles sont liées à un projet de la collectivité et sont conditionnées à l'existence d'un plan de formation, d'un partenariat de formation professionnelle territorialisée et de l'adaptation du règlement intérieur de formation à la reconnaissance du temps de formation professionnelle en distanciel sur le temps de travail.

c. Les orientations pluri-annuelles

La feuille de route du projet du CNFPT 2016-2021 évoquée ci-dessus, les orientations des instances nationales et régionales définissent un ensemble d'offres à privilégier en priorité, qui constituent des orientations durables pour la conception de l'offre de services.

Il s'agit ainsi de travailler sur :

- Le rééquilibrage de l'activité du CNFPT en faveur des agents de catégorie C et des agents de la filière technique, ainsi que des agents d'encadrement ;
- Les besoins des métiers en tension ou sensibles, identifiés dans le cadre du travail de veille et d'observation des métiers territoriaux ;
- L'accompagnement des parcours professionnels des agents (savoirs et compétences de base, remise à niveau, orientation tout au long de la vie et transition professionnelle) ;
- La territorialisation de l'offre et le soutien aux collectivités rurales ;
- L'accompagnement des collectivités dans leurs évolutions et les recompositions liées à la réforme territoriale.

d. L'engagement en faveur de l'apprentissage

L'apprentissage est identifié de longue date comme un des outils les plus efficaces pour lutter contre le chômage des jeunes et pour permettre aux employeurs de recruter des salariés compétents et immédiatement opérationnels sur certains métiers en tension.

Il reste, malgré tout, à un niveau insatisfaisant, avec environ 7 000 apprentis en collectivité. L'objectif de 20 000 contrats d'apprentissage est pourtant atteignable, dès lors que les moyens seront réunis.

Le CNFPT, conformément au rôle qui lui est dévolu par la loi du 26 avril 2016, devrait jouer un rôle primordial en formant les apprentis des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

* * *

Le développement des compétences professionnelles des agents territoriaux est stratégique pour les collectivités confrontées aux défis de rénovation de l'action publique. A l'échelle nationale, l'heure est aux efforts pour investir dans les parcours professionnels et accélérer le développement des compétences.

Le CNFPT, depuis 2010, s'est considérablement réformé et a répondu à la quasi intégralité des remarques et interrogations de la Cour des Comptes dans ses rapports de 2011 et de 2016. Ce faisant, il a assaini sa gestion, développé son offre de formation, amélioré les coopérations tant internes qu'externes.

En effet, avant que la baisse brutale de la cotisation ne diminue ses recettes en 2016, le CNFPT avait opéré des efforts considérables de réduction de ses dépenses, de progression de son activité et de rénovation de son offre de formation.

- En 2008, le coût moyen d'une journée de formation stagiaire était de 148 € ; en 2016, elle avoisinait, 127 € seulement, y compris les frais de gestion.
- Entre 2008 et 2016, le nombre total de journées de formation stagiaires réalisées avait augmenté de + 36%, alors même que la progression des dépenses de gestion sur la période restait limitée à + 7%.

C'est dans ce contexte qu'il a été imposé au CNFPT de réduire brutalement son budget de 10%. La baisse du taux de cotisation au titre du droit à la formation professionnelle est intervenue dans le cadre de la loi des finances 2016 avec prise d'effet immédiat. Cette mesure a produit depuis lors une perte de recettes, pour le CNFPT, qui s'est élevée à 36 M €, en année pleine.

En outre, la cotisation abaissée à 0,9% ne correspond, en fait, qu'à seulement 0,82% dédié à la formation professionnelle des agents territoriaux.

En effet, une part du produit de ce taux est utilisée – en vertu de dispositions législatives qui s'imposent à l'établissement public – pour le financement de missions dites statutaires : fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ; reversement aux centres de gestions des frais d'organisation des concours de catégorie A, B et C (20M€) ; prise en charge des compétences du CNFPT en direction des A+ (concours, mobilité professionnelle, etc.) ; l'activité de l'observatoire des emplois, métiers et compétences ; les missions de reconnaissances d'équivalences de diplôme français et européen, etc.

Ainsi, l'effort mutualisé en faveur de la formation professionnelle des agents territoriaux n'est que de 0,82% contre 3,5% de la masse salariale de l'Etat, 2,9% dans le secteur hospitalier, et entre 1,6 et 1,8% dans le secteur privé.

En dépit de ce contexte, le conseil d'administration du CNFPT a choisi, en 2016, de maintenir le niveau d'activité précédent en prélevant sur son reliquat d'excédents cumulés. C'est ainsi que, en fin d'exercice 2016, le fonds de roulement de l'établissement public n'était plus que de 13 M €, soit seulement dix jours de fonctionnement.

Pour éviter le déséquilibre budgétaire, le CNFPT a été obligé d'adopter, fin 2016, une stratégie d'adaptation pour 2017 visant à :

- réduire certaines enveloppes de formation pour les collectivités de métropole, en particulier celles consacrées aux actions dites en intra (- 15 M € en 2017 par rapport à 2016) ;
- accélérer le mouvement de recomposition de l'offre de service du CNFPT afin de réduire la durée des formations en présentiel et amplifier le mouvement de création d'offres à distance utilisant divers outils numériques.

Si en 2016 l'établissement a pu faire face à la baisse de cotisation en absorbant quasi totalement son fond de roulement, il n'en a pas été de même en 2017, et les premiers chiffres montrent une baisse quantitative de la formation.

Le rétablissement du taux de cotisation à hauteur de 1% est indispensable pour que les agents territoriaux puissent faire face aux défis de compétences professionnelles de leurs métiers et aux transformations de l'action publique auxquels ils sont confrontés.

Le rétablissement du 1% formation contribuerait aux quatre principales avancées suivantes :

- les collectivités utilisent de plus en plus les actions de formation dites en « intra » ou en « union ». En effet, celles-ci permettent au CNFPT de répondre « sur mesure » aux besoins exprimés par chaque collectivité, urbaine ou rurale, en fonction de ses défis propres. Ces modalités que le CNFPT a développées fortement depuis huit ans et qui sont fortement appréciées par les collectivités, pourront être pleinement restaurées si le taux de 1% est rétabli ;
- l'offre de formation du CNFPT est reconnue comme pertinente, notamment du fait du dialogue instauré entre nos délégations et chacune des collectivités. Le rétablissement du 1% permettrait de répondre encore mieux et davantage aux besoins des employeurs territoriaux ;
- l'offre de formation du secteur privé est 3 à 4 fois plus coûteuse pour les collectivités territoriales que celle du CNFPT, à qualité égale sinon supérieure en ce qui concerne notre établissement public national. Le rétablissement du 1% permettrait au CNFPT de répondre à l'ensemble des besoins de formation des agents. Dans ces conditions, les employeurs territoriaux pourraient diminuer les inscriptions budgétaires d'actions de formation achetées à des prestataires privés. Le gain pourrait être de -0,3% à -0,4% de leurs masses salariales pour + 0,1% de cotisation au CNFPT ;
- enfin, le rétablissement du 1% donnerait au CNFPT la capacité financière d'exercer les deux compétences que la loi du 26 avril 2016 a imposé alors même que la loi de finances 2016 réduisait ses ressources de 10% :
 - la contribution à la formation des apprentis employés par les collectivités et leurs établissements publics ;
 - la mise en œuvre de dispositifs de préparation aux concours d'accès aux cadres d'emplois de catégorie A, destinés à permettre la diversification des recrutements et à assurer l'égalité des chances entre les candidats.