



Propositions du CNFPT pour l'allongement de la durée des formations d'intégration des agents de catégorie A et B de la fonction publique territoriale

Le présent document vise à faire un état exhaustif et dynamique des formations intégrations des catégories A et B. Il étaye les motivations visant l'allongement des formations d'intégration. Il est présenté en trois parties.

La première partie rappelle le cadre légal et les missions dévolues au CNFPT.

La deuxième partie présente un bilan quantitatif et qualitatif des formations d'intégration de 2008 à 2014 des agents de catégorie A et B. Ce bilan est resitué de façon globale dans les objectifs du projet national de développement du CNFPT.

La troisième et dernière partie expose le processus de concertation débuté en 2010 ayant conduit à la proposition d'allongement de la durée de formations d'intégration des agents territoriaux de catégorie A et B.

Partie1 : Les missions dévolues au CNFPT

Les compétences du CNFPT en matière de formation sont principalement définies par l'article 11 de la **loi n°84-594 du 12 juillet 1984** relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

Le Centre national de la fonction publique territoriale est compétent pour :

- *définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale ;*
- *définir, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, les programmes des formations prévues au a du 1^o de l'article 1^{er} [formations d'intégration] et en assurer l'exécution dans les conditions prévues à l'article 23 ;*
- *définir, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, les programmes des formations prévues au b du 1^o de l'article 1^{er} (formations de professionnalisation) ;*
- *définir et assurer la formation continue des fonctionnaires mentionnés à l'article L. 412-49 du code des communes, dans les conditions fixées par l'article 18 de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.*

Le Centre national de la fonction publique territoriale est également compétent pour définir et assurer, dans les conditions définies à l'article 23, des programmes de formation relatifs notamment à :

- *la préparation aux concours d'accès et examens professionnels de la fonction publique territoriale ;*
- *la formation continue dispensée en cours de carrière, soit en relation avec les fonctions exercées, soit en vue d'accéder à un nouveau corps, à un nouveau grade ou à un nouvel emploi ;*
- *la formation personnelle des agents de la fonction publique territoriale suivie à leur initiative.*

Les articles 2, 3 et 5 du **décret n°2008-512 du 29 mai 2008** relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux, confortent le CNFPT dans sa mission statutaire.

Le Centre national de la fonction publique territoriale, chargé de l'organisation et de la mise en œuvre des formations prévues à l'article 1^{er}, arrête chaque année le calendrier et les programmes des formations d'intégration et de professionnalisation conformément aux dispositions des articles 11, 13 et 14 de la loi du 12 juillet 1984 susvisée.

Il fixe les contenus des formations d'intégration. Il établit les programmes des formations de professionnalisation en tenant compte des priorités inscrites dans les plans de formation des collectivités.

Il les porte à la connaissance des autorités territoriales. Il met en œuvre les actions de formation qui en résultent. À cette fin, il peut passer convention avec les administrations et établissements publics mentionnés à l'article 23 de la loi du 12 juillet 1984 susvisée.

Afin de permettre l'élaboration du programme prévisionnel des formations, les collectivités territoriales informent, avant le 1^{er} janvier de chaque année, le Centre national de la fonction publique territoriale de l'état prévisionnel de leurs effectifs à cette date et de leur évolution au cours de l'année à venir.

L'autorité territoriale arrête, en concertation avec chaque agent et avec le concours du Centre national de la fonction publique territoriale, les modalités de suivi des formations obligatoires ainsi que le choix de l'action de formation de professionnalisation, en fonction de l'évaluation des besoins de l'agent et dans le respect du plan de formation.

Le CNFPT a la responsabilité d'organiser les formations d'intégration, et en particulier d'en produire les programmes et les référentiels et de les mettre en œuvre.

Partie 2 : Bilan des formations d'intégration des agents des catégories A, B et C

Avec la loi du 19 février 2007, le législateur a souhaité modifier en profondeur l'organisation des formations des agents de la fonction publique territoriale en instaurant le principe d'une formation obligatoire d'intégration pour tout agent de la fonction publique territoriale, quelle que soit sa catégorie : A, B ou C.

Cette formation d'intégration constitue le point de départ d'une dynamique de formation tout au long de la vie professionnelle de l'agent et revêt donc à ce titre une importance toute particulière. La formation d'intégration intervient obligatoirement dans la première année qui suit la nomination du fonctionnaire dans son cadre d'emploi, la titularisation étant subordonnée au respect de l'obligation de suivi de cette formation d'intégration.

Conforté dans sa mission statutaire sur l'organisation et la mise en œuvre des formations obligatoires, le CNFPT a donc souhaité faire de cette étape clé d'entrée dans la carrière, un temps de formation privilégié pour les agents.

Pour cela, le CNFPT s'est fixé 4 ambitions :

- transmettre un socle commun de connaissances et de valeurs partagées,
- mettre en œuvre un dispositif de formation de qualité,
- impliquer les collectivités territoriales dans les formations d'intégration,
- engager une démarche d'amélioration continue des dispositifs et des contenus de formation.

1. La transmission d'un socle commun de connaissances et de valeurs partagées

Cette ambition s'est traduite par des dispositifs de formation ayant pour finalités de :

- transmettre et faire acquérir un socle commun de connaissances sur l'environnement territorial,
- développer un sentiment d'appartenance à un système de valeurs et d'acteurs communs à la fonction publique territoriale,
- susciter un engagement personnel dans une dynamique de formation et de professionnalisation tout au long de la carrière,
- développer une appétence chez les agents les moins qualifiés à s'engager dans des projets de promotion sociale ou de professionnalisation.

Pour ce faire, les 5 jours des formations d'intégration ont été structurés autour de grands objectifs permettant d'aborder les principes et repères fondamentaux de la fonction publique territoriale, le fonctionnement des collectivités, les valeurs de service public mais aussi le droit à la formation et les différents types de formation accessibles aux agents.

Trois référentiels de formation ont été produits et validés par les instances du CNFPT en conformité avec la circulaire d'application de la direction générale des collectivités locales du 16 avril 2007 qui précise que « les formations d'intégration consisteront en l'acquisition d'un socle minimum de connaissances de l'environnement territorial, afin d'offrir à chacun une culture commune ».

Objectifs généraux des formations d'intégration

Agents de catégorie C	Agents de catégorie B	Agents de catégorie A
Se situer en tant qu'acteur du service public local dans la collectivité territoriale	Identifier les enjeux du service public à travers les mécanismes d'élaboration des politiques territoriales et les stratégies de mise en œuvre et d'évaluation des résultats	Identifier les enjeux du service public à travers les mécanismes d'élaboration des politiques territoriales et les stratégies de mise en œuvre et d'évaluation des résultats
Se situer dans la fonction publique territoriale	Se situer dans la fonction publique territoriale	Se situer dans la fonction publique territoriale
Identifier le système de formation de la fonction publique territoriale	Appréhender les spécificités du rôle du cadre B dans le fonctionnement et la gestion des collectivités Identifier les enjeux et les modalités de la formation tout au long de la vie	Appréhender les spécificités du rôle du cadre A dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action publique Identifier les enjeux et les modalités de la formation tout au long de la vie

2. La mise en œuvre d'un dispositif de formation de qualité

Cette obligation de qualité s'est traduite par :

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

Pour ce faire, le CNFPT a fait un effort tout particulier en termes d'augmentation de la programmation des sessions, mais aussi en matière de territorialisation des actions, de formation des intervenants et d'adaptation pédagogique des ressources aux caractéristiques des stagiaires et des territoires.

Bilan quantitatif de la mise en œuvre depuis 2008

Avec plusieurs années de recul sur la mise en œuvre des formations statutaires d'intégration des agents de catégories A, B et C, un certain nombre d'enseignements et d'observations évaluatives peuvent aujourd'hui être mises en évidence.

➤ ***Une stabilisation depuis 2013 après une montée en charge constante des effectifs d'agents en formation d'intégration***

Après un démarrage relativement lent du dispositif sur le dernier semestre de l'année 2008, l'activité de formation relative aux dispositifs d'intégration des agents des catégories A, B et C a ensuite atteint un rythme de croisière et a fluctué autour de 60 000 stagiaires par an depuis 2009.

Si depuis 2013 on assiste à une diminution des effectifs portant essentiellement sur la catégorie C, les chiffres pour les catégories A et B demeurent pour leur part stable.

Nombre de stagiaires acceptés (2009 à 2014)

	A	B	C	Acceptés
2009	2 320	9 202	43 599	55 121
2010	3 214	8 048	52 045	63 307
2011	3 252	7 047	50 609	60 908
2012	3 868	7 035	54 303	65 206
2013	3 518	7 207	44 683	55 408
2014	3 986	7 127	37 355	48 468
Total	20 158	45 666	282 594	348 418

Au cours de ces six années et demie, (en intégrant les chiffres de 2008), ce sont plus de 354 000 agents de la fonction publique territoriale qui ont ainsi suivi une formation d'intégration, dont un peu plus 20 000 agents de catégorie A et 45 000 agents de catégorie B.

Nombre de sessions

	A	B	C	Sessions
2008	50	159	292	501
2009	154	693	3 026	3 873
2010	203	474	3 102	3 779
2011	216	502	3 494	4 212
2012	219	498	3 401	4 118
2013	208	474	2 921	3 603
2014	259	527	2 925	3 711
Total	1 309	3 327	19 161	23 797

Sur cette même période, près de 23 800 sessions de formation ont été organisées pour la mise en œuvre la formation d'intégration des agents.

L'établissement a réussi le pari d'accueillir de tels flux, sans difficultés majeures pour les collectivités, et dans un souci permanent de territorialisation des actions. Par une organisation au plus près du lieu de travail des agents, le CNFPT a facilité leur accès à la formation tout en maîtrisant les coûts. Ainsi, pour 2013 le coût moyen direct d'une journée de formation d'intégration s'élève à 481 € en délégation régionale (formations d'intégrations des agents de catégories B et C) et 1038 € en INSET (agents de catégorie A)

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

Le travail d'investissement pédagogique s'est prioritairement centré sur les agents de catégorie C, qui bénéficiaient, pour la première fois, d'une formation statutaire. Cette ambition a pu se réaliser grâce à la conception et la diffusion auprès de formateurs formés par le CNFPT d'une mallette pédagogique complète permettant de garantir une unité d'approche thématique et pédagogique dans les délégations régionales. Le travail d'amélioration pédagogique s'est poursuivi dès 2010 par l'élaboration d'une mallette pédagogique destinée à aider les stagiaires de catégorie B à aborder les problématiques liées au rôle et aux missions du cadre avec plus de cohérence et de clarté.

La direction générale a décidé en 2011 de poursuivre cette démarche de perfectionnement pédagogique en généralisant la conception de ressources et de supports d'apprentissage pour l'ensemble des séquences de formation des agents de catégorie A et B.

Un effort particulier d'harmonisation des ressources pédagogiques a été réalisé. Les ressources ont été conçues et déployées avec l'aide d'une plate-forme collaborative placée sur le portail métier intranet du CNFPT. Leur téléchargement par les conseillers formation et les intervenants sous forme de dossiers prêts à l'emploi, a permis un gain en lisibilité et une meilleure diffusion.

L'implication du CNFPT dans cette démarche qualitative s'apprécie également par :

- le renforcement du nombre d'intervenants (en régie ou en marché) et la poursuite des démarches de formation et d'habilitation des formateurs, bénéficiant en cela de la plus grande visibilité des besoins offerte par l'espace intervenant sur internet ;
- une mobilisation importante de moyens humains impliqués dans l'accueil, la communication, l'évaluation des actions et la régulation des intervenants ;
- une organisation très souple n'altérant pas le fonctionnement des services des collectivités ;
- une vigilance à assurer la richesse et la mixité des groupes de stagiaires ;
- l'expertise, l'implication et la disponibilité des intervenants.

3. L'implication des collectivités territoriales dans les formations d'intégration

Pour ce faire, les structures du CNFPT poursuivent le travail de communication à destination des collectivités et des agents sur le dispositif d'intégration et organisent régulièrement des réunions d'échanges et de bilan sur les actions mises en œuvre auprès de leurs agents.

La territorialisation des actions de formation a permis de se rapprocher au plus près des agents. Des temps d'accueil concertés avec les collectivités accueillantes ont été organisés chaque fois que possible. Elle a par ailleurs permis de répondre aux besoins d'un maximum d'agents, tout en limitant l'empreinte carbone, le déplacement du formateur étant privilégié à celui du groupe.

4. Une démarche d'amélioration continue des dispositifs et des contenus de formation

L'offre nationale harmonisée relative à la formation d'intégration (FI) a permis d'engager les chantiers sur la mise à jour et la création de nouvelles ressources de la FIC et de certaines séquences pour la FIA et la FIB.

Le déploiement et l'appropriation de ces nouvelles ressources ont démarré à l'automne 2014 et se poursuivent en 2015.

Cette démarche d'amélioration est constante et porte sur :

- l'évolution des contenus des ressources pédagogiques en écho à l'actualité sur les réformes et sur les grandes causes ;
- la diversification des méthodes d'apprentissage.

L'évolution des contenus des ressources pédagogiques est indispensable pour prendre en compte les nouvelles réformes annoncées (relatives à la décentralisation et à la modernisation de l'action publique) et leurs impacts sur l'action publique locale.

Ces contenus enrichis visent à réaffirmer les valeurs fondamentales du service public (notamment les valeurs de laïcité et de neutralité) ainsi que les responsabilités, droits et obligations du fonctionnaire territorial.

Ce volet intègre également la prise en compte des thématiques liées à la signature de différents accords dans la fonction publique : la prévention des risques psychosociaux (suite au protocole d'accord du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique), l'égalité professionnelle femme/homme dans la fonction publique (suite au protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, la lutte contre les discriminations dans la fonction publique).

Il s'agit aussi de renforcer ces contenus pour intégrer davantage les orientations de l'établissement sur les grandes causes. En complément de celles déjà citées (prévention des risques psychosociaux, égalité professionnelle femme/homme, lutte contre les discriminations) l'accent est mis sur le développement durable et la prise

en compte du handicap.

Ainsi le CNFPT s'est pleinement emparé de la loi de 2007 sur les obligations de formation d'intégration et a mobilisé tous les efforts nécessaires pour faire de ces FI une réussite.

La mise en œuvre de ces dispositions a vu le succès de la formation pour les agents de catégorie C, les effets bénéfiques constatés pour les agents et les employeurs ainsi que l'intérêt et l'appétence plus forte de ces agents pour suivre des formations.

A l'inverse, la réduction des durées de formation pour les catégories A et B demeure une préoccupation forte pour les employeurs, même si la problématique semble moins aigüe pour les agents issus du concours interne.

Les 5 jours de formation d'intégration constituent une durée évaluée insuffisante pour permettre une réelle adaptation et intégration des agents de catégorie A et B dans l'environnement territorial mais également pour l'acquisition des fondamentaux à l'exercice de leurs missions.

Fort de ce constat, l'établissement a engagé, dès 2010, un travail sur un bilan évaluatif des formations d'intégration. Ces travaux ont été suivis de débats, d'échanges et de consultations auprès des agents ayant effectué la formation, des collectivités, des organisations syndicales et des associations d'élus

Partie 3 : Allongement de la durée de formations d'intégration des agents territoriaux des catégories A et B

L'évolution du dispositif de formation d'intégration s'inscrit dans un processus démarré dès octobre 2010 avec la décision du conseil d'administration de lancer un bilan visant à disposer d'éléments consolidés sur les résultats réels des formations d'intégration (FIA et FIB) et sur les évolutions éventuelles que l'établissement pourrait porter.

Ces travaux sont conduits dans le cadre d'un groupe de travail piloté par Henri Jacquot, membre du Conseil national d'orientation (CNO du CNFPT). Les résultats présentés en conseil d'administration du 21 mars 2012 mettent en évidence la qualité de la formation et des intervenants mais relèvent également les insuffisances liées à la durée de formation.

Celle-ci ne permet pas l'intégration des notions essentielles portant pour ces agents de catégorie A et B sur :

- la compréhension des enjeux de l'action publique ;
- l'articulation des différents niveaux de compétences ;
- les fondamentaux de gestion et de management (notamment pour les A) ;
- les valeurs du service public.

Cette étude préconise une adaptation du référentiel, lequel implique un allongement de la durée des formations d'intégration. Cette proposition fait l'objet d'une motion votée à l'unanimité en conseil d'administration le 20 juin 2012 et est reprise dans les propositions du CNFPT présentées lors du colloque du 25 septembre 2012 organisé au Sénat avec pour thème : quelle fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation ?

A l'initiative du président du CNFPT, une table ronde est organisée le 14 mai 2013 en présence de l'ensemble des associations d'élus et des partenaires sociaux autour de trois points majeurs :

- la question de l'allongement de la durée des formations d'intégration ;
- le contenu de la formation ;
- le caractère obligatoire de la formation d'intégration avant la titularisation.

A l'issue de cette concertation, se dégage un consensus sur le principe de l'allongement de la durée de la formation d'intégration. Les associations d'élus et les partenaires sociaux qui ont pris part au débat expriment de façon unanime la nécessité d'offrir une durée de formation qui garantisse aux cadres territoriaux, en complément d'un socle de fondamentaux, un approfondissement des thématiques sur les responsabilités sociétales du service public local et de la fonction publique territoriale et l'intégration des impératifs du développement durable dans la gestion publique locale.

Au-delà de ce consensus sur l'allongement de la durée, les parties prenantes ont réaffirmé quelques principes forts sur ces formations d'intégration :

- la mixité des groupes de stagiaires (de différentes filières, différents niveaux de collectivité, origine géographique) ;
- la nécessité d'adapter les contenus et les méthodes pédagogiques pour les internes et les externes (ou les « entrants » et « les anciens ») ;
- la nécessaire articulation à trouver entre formation d'intégration et formation de professionnalisation.

L'évolution attendue de la formation d'intégration des agents de catégories A et B vise à conforter le sens de la fonction publique territoriale, à améliorer le contenu et le rôle de la formation et participer, par là même, à une dynamisation des politiques de gestion des ressources humaines.

Le président du CNFPT a sollicité Madame la ministre de la fonction publique par courrier en date du 2 octobre 2013, pour allonger la durée des formations d'intégration par une modification des textes réglementaires organisant les cadres d'emploi.

Ce sujet sur l'allongement de la formation d'intégration a été évoqué à nouveau par le CNO lors de la séance du 3 juin 2015, à l'occasion de la présentation du bilan de la mise en œuvre des FI depuis 2008.

Le CNO n'a pas souhaité engagé, à ce stade, de débats et a renvoyé les travaux sur la commission formation qui se réunira à la rentrée les 2 et 16 septembre 2015.

Dans le prolongement de cette démarche, l'administration du CNFPT a pu largement anticiper cet allongement et les travaux ont été engagés dès septembre 2013 pour une mise en œuvre au 1er janvier 2016.

La préparation du projet de décret dès février 2015, a permis de relancer les travaux du groupe de travail dédié. Le groupe projet national travaille à l'élaboration des nouveaux référentiels et des scénarios de formation à partir des orientations portées par les instances du CNFPT.

Ce nouveau dispositif sera décliné en éléments de contenu, en modalités pédagogiques et en format de formation intégrant du présentiel et des e-ressources ainsi qu'une plus grande articulation formation d'intégration/formation de professionnalisation au premier emploi.

En termes de contenus, le nouveau référentiel répondra aux objectifs suivants :

- accorder une plus grande place sur le sens de l'action publique : les valeurs et responsabilités, la dimension européenne et les approches comparées ;

- introduire de nouvelles séquences basées sur le référentiel des activités et des compétences transverses et axées sur les fondamentaux de pilotage et de la gestion des ressources ;
- renforcer le contenu sur l'ensemble des grandes causes portées par l'établissement.

Ces évolutions devront permettre un ancrage plus fort de la culture territoriale et un renforcement du socle des fondamentaux. Sur les modalités pédagogiques, le nouveau dispositif de la formation d'intégration doit être l'occasion d'introduire des méthodes pédagogiques actives et innovantes qui prennent davantage en compte l'expérience professionnelle et favorisent les pratiques réflexives et critiques.

Pour rappel les primo arrivants constituent environ 15% des stagiaires (A et B), une grande majorité dispose déjà d'une expérience professionnelle en collectivité locale et près de 75% ont une ancienneté de plus de 2 ans.

Aussi il est primordial de tenir compte de ces acquis pour adapter tant le contenu que les méthodes pédagogiques pour que la formation d'intégration soit une réelle valeur ajoutée au parcours de formation de l'agent. La formation d'intégration doit donc s'inscrire dans un continuum activité/formation/activité et dans une logique de transfert et d'adaptation des apprentissages.

Enfin, le format de la nouvelle formation d'intégration sera construit selon un découpage modulaire le plus pertinent qui ne pénalise ni la collectivité ni l'agent avec 10 jours en présentiel et des e-ressources mises à la disposition des stagiaires avant leur venue en formation et durant toute la période de la formation d'intégration.

Le dispositif proposera un tronc commun obligatoire, pour l'ensemble des stagiaires, et de modules obligatoires, permettant de couvrir les nouvelles séquences basées sur le référentiel activités/compétences transverses et axées sur les fondamentaux du pilotage et de la gestion des ressources.

Il offrira une meilleure articulation de la formation d'intégration et de la formation de professionnalisation et intégrera la prise en compte de la dimension plus globale de l'agent dans son parcours de professionnalisation. La séquence dédiée aux enjeux et modalités de la formation tout au long de la vie pourra inclure ce volet de l'orientation formative.

Au-delà de ces travaux sur le référentiel, les équipes travaillent depuis des mois au renforcement du vivier d'intervenants, et à leur formation pour que ces intervenants partagent bien les valeurs de service public territorial défendues par le CNFPT. Elles sont aidées en cela par une campagne de communication qui a eu lieu à l'automne 2014 et sera renouvelée en septembre 2015 ; elles disposent d'un nouvel outil en

ligne "l'espace intervenant" qui permet de collecter plus facilement les propositions d'interventions.

Elles préparent également le plan de communication sur l'offre 2016 pour la rentrée, c'est pourquoi une mise en œuvre de l'allongement de la FIA et FIB en janvier 2016 permettra une communication lisible et claire pour les agents comme pour les collectivités que les délégations régionales vont réunir à la rentrée pour leur campagne annuelle de rencontres et de présentation de l'offre.

La préparation budgétaire 2016 intégrera l'évolution de l'allongement des FIA-FIB, déjà anticipée, le CNFPT ayant jusque-là toujours su faire les ajustements et les arbitrages en faveur du développement de la formation (accompagnement des emplois d'avenir, prise en charge des formations hygiène et sécurité sur la cotisation...) en cherchant des économies sur ses coûts, notamment par la dématérialisation, au profit de la formation.

Ainsi, le CNFPT est tout à fait prêt pour mettre en œuvre l'allongement de la durée de la formation d'intégration pour les cadres A et B, qui est attendu des agents et des collectivités.