



Conseil d'Administration du CNFPT du 28 novembre 2018
Présentation du rapport sur les plans de formation
Christophe COUDERC Vice-président du CNFPT - CGT

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les administrateurs.

Monsieur le Président vous m'avez confié, le 21 novembre 2016, une mission pour examiner dans quelles conditions les plans de formation pourraient devenir des outils stratégiques et quelle devrait être leur promotion par le CNFPT.

Avant de vous présenter les grandes lignes de mon rapport, permettez-moi tout d'abord de remercier les services du CNFPT qui m'ont accompagné dans cette démarche, et particulièrement :

- Madame Marie Ledemé, cheffe de projet au service Accompagnement aux dynamiques territoriales, qui a tenu, pour partie, la plume de ce rapport;
- Les services juridiques, qui ont effectué un travail fin d'analyse de la place du plan de formation dans la loi;
- La délégation régionale Pays de Loire et son délégué, notre collègue Monsieur Pilet, ainsi que le conseil régional d'orientation que j'ai pu interroger à l'occasion de cette mission.

Monsieur le Président, Mesdames Messieurs les administrateurs,

Au préalable, rappeler que si la loi de juillet 1983 introduit le droit à la formation professionnelle dans les collectivités territoriales, la loi du 19 février 2007 vient consacrer le rôle du plan de formation.

En effet, ce dernier devient obligatoire ainsi que sa transmission au CNFPT.

Le plan de formation est pensé comme étant un outil permettant de planifier la formation dans les collectivités territoriales et permettre au CNFPT de construire son offre de formation tant régionale que nationale.

Plus de 10 ans après cette consécration, nous pourrions penser que les plans de formation sont rentrés dans les pratiques des collectivités. Or, à y regarder d'un peu plus près, ce dernier est différemment appréhendé par les collectivités.

Par exemple, la transmission au CNFPT n'est pas automatique et l'exploitation d'un document qui n'est pas uniformisé se révèle complexe.

De même, il n'a pas été aisé de donner une seule définition partagée du plan de formation, tant les pratiques des collectivités sont disparates.

Néanmoins, nous avons pu identifier, plusieurs niveaux de plan de formation :

- Le premier niveau correspondant à un programme de formation ;
- Le second a un plan de formation avec des orientations stratégiques ;
- Le dernier a un plan de développement des compétences.

Depuis 2010, les collectivités connaissent de nombreux bouleversements :

Recomposition de la carte intercommunale et communale, fusion de régions, transferts de compétences, création de métropoles

Ces contres réformes continuent à impacter les politiques publiques, le service public, les collectivités et les agents.

Les besoins en formations sont de plus en plus importants. Dans ce cadre, le plan de formation doit être replacé au cœur de la politique de formation professionnelle des collectivités et identifier comme un levier sur lequel s'appuyer pour partager une culture commune au service de l'intérêt général et du service public.

Monsieur le Président, Mesdames Messieurs les administrateurs,

La loi est mal appliquée, c'est probablement par ce qu'elle est mal applicable.

10 ans après, il apparait nécessaire de procéder à des ajustements et modifications.

C'est dans ce cadre que s'écrivent mes préconisations, qui se veulent empreintes de bons sens, d'efficacité et de pragmatisme.

En premier lieu, la loi est beaucoup trop imprécise concernant les plans de formation. Elle laisse la main totalement libre aux interprétations des employeurs :

- Libre de définir la nature et l'utilité des plans de formation ;
- Libre de mettre en œuvre des dispositifs d'élaboration et de constructions de ces plans ;
- Libre de prendre en compte ou non les besoins des agents.

Nous sommes donc favorables à ce que la loi précise ce qu'est un plan de formation :

- Dans sa dynamique temporelle : annuelle et pluriannuelle ;
- Dans son adaptation à la taille des collectivités ;
- Dans ses modalités de construction et de mise en œuvre ;
- Dans ses objectifs, notamment favoriser le développement de carrière des agents et les perspectives de mobilité qu'envisagent ces derniers.

Nous proposons également d'intégrer les grandes causes du CNFPT dans les obligations des plans de formations, en particulier :

- Un volet de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française ;
- Un volet de sensibilisation à la lutte contre les discriminations (LCD) et pour l'égalité républicaine ;
- Un volet relatif à la prise en compte du handicap en situations professionnelles ;

- Un volet relatif au développement du bien-être au travail et à la prévention de la pénibilité,
- Un volet relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes.

La loi devra définir également un modèle type de plan de formation permettant d'avoir dans toutes les collectivités des données comparables et compilables. Cela permettra au CNFPT de construire son offre dans les meilleures conditions.

En second lieu, la loi ne dit rien, non plus, du rôle des organisations syndicales dans la construction des plans de formation. Là où elles sont présentes, elles ont un rôle particulièrement enrichissant à jouer pour la prise en compte des besoins et des volontés des agents.

La loi du 5 juillet 2010 portant sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, issue des accords de Bercy, indique que les organisations syndicales de fonctionnaires ont également qualité pour participer, avec les autorités compétentes, à des négociations relatives notamment à la formation professionnelle continue.

Sont appelées à participer aux négociations, précise la loi, les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires et qui sont déterminés en fonction de l'objet et du niveau de la négociation.

À droit constant, le CNFPT peut jouer un rôle important, en incitant les collectivités, là où des organisations syndicales disposent d'au moins un siège au comité technique, à les associer aux différentes étapes du plan de formation :

- Lors de la définition des axes stratégiques qui devront être négociés ;
- Lors de la définition des besoins de formation ;
- Lors de l'élaboration proprement dite du projet de plan, avant son passage pour avis au comité technique ;
- Et enfin lors d'une évaluation partagée de la mise en œuvre du plan.

En troisième lieu, nous rappelons que le projet de l'établissement pour la période 2016-2021, voté à l'unanimité du conseil d'administration, dit dans sa première orientation « le CNFPT conditionnera de plus en plus ses interventions en « intra » et en « union », à l'adoption d'un véritable plan de formation annuel ou pluriannuel. En 2017, cette condition sera impérative ».

C'est avec une véritable surprise que nous avons pu constater que certains « partenariats de formation professionnelle territorialisés » signés entre l'établissement et les collectivités, dont l'établissement incite le développement, ne comportaient pas un mot sur les plans de formation.

C'est, nous semble-t-il, contraire à l'esprit du projet du CNFPT.

Si ces partenariats sont appelés à se développer, ce que semble confirmer le nombre de contrats signés en 2017, ils peuvent constituer un formidable tremplin au développement des plans de formation, à condition que le contenu des PFPT ne se résume à un catalogue de formation en intra qui alors s'apparenterait plus, pour la collectivité, à un retour sur cotisation.

Nous préconisons que les plans de formation constituent un axe incontournable de la relation entre les collectivités et le CNFPT.

En quatrième lieu, nous voulons mettre l'accent sur les faiblesses du traitement actuel de la demande de formation par l'établissement.

Non pour incriminer le travail des équipes, mais bien améliorer le processus d'élaboration de l'offre tant régionale que nationale à partir de la synthèse des plans de formation.

Aujourd'hui, faute de remontées satisfaisantes des plans de formation, le CNFPT, dont la loi précise qu'il doit construire son offre en fonction de ces plans, a été contraint d'inventer des solutions plus ou moins hybrides entre plans de formation existants et autres types d'analyses des besoins de formation sur les territoires.

Ni l'inventivité, ni la qualité des équipes dans délégations régionale ou au siège n'est à remettre en cause.

L'offre de formation correspond globalement bien aux besoins des collectivités territoriales et des agents, contrairement à ce qu'a affirmé le secrétaire d'État Olivier Dussopt à plusieurs reprises.

Néanmoins, la situation actuelle a plusieurs inconvénients majeurs :

- Le premier est dû à une diversité territoriale des pratiques qui rend une compilation nationale, voire même régionale des besoins de formation très difficile et un peu approximative ;
- La deuxième difficulté est liée la lisibilité de la relation entre les collectivités et le CNFPT. La clarté de la relation entre besoins exprimés et offre de formation est essentielle à la crédibilité de l'établissement au regard des missions qui lui sont confiées par la loi ;
- Le troisième problème tient à la difficulté à faire partager cette analyse des besoins, probablement en raison de sa complexité technique. C'est ainsi que le Conseil national d'orientation et les conseils régionaux d'orientation ne disposent pas d'une information suffisante sur l'expression des besoins de formation et sont donc en difficulté pour juger de la pertinence de l'offre de formation.

Nous souhaitons donc harmoniser le traitement des plans de formation dans les délégations, par divers supports d'aide méthodologique, afin qu'une synthèse claire de la demande nationale puisse être analysée collectivement.

Il y aurait également besoin de revoir le calendrier relatif à la construction de l'offre nationale du CNFPT, au regard de la publication des plans de formation.

Pour terminer, nous souhaitons affirmer l'utilité des plans de formation, dans le cadre des discussions sur le projet de loi sur la fonction publique prévu en début 2019, d'autant plus au moment où dans le secteur privé, suite à la réforme de la formation professionnelle, le financement des plans de formations a disparu.

Monsieur le Président, Mesdames Messieurs les administrateurs,

Dans une société où les inégalités sont reproduites quasi mécaniquement par le système d'éducation nationale, où chacun se voit largement prédéterminer une position sociale en fonction de ses origines, où les bouleversements technologiques permanents remettent constamment en cause l'utilité sociale des fonctions occupées, la formation professionnelle devrait permettre d'accéder à la liberté d'accès au savoir et à la connaissance, à la liberté de sortir de la condition assignée par le système scolaire, à la liberté d'acquérir de nouvelles qualifications permettant une meilleure reconnaissance et des possibilités d'ascension sociale.

Le statut de la fonction publique devrait, en principe, garantir le droit à la carrière. Or, c'est l'accès et la réussite aux concours internes et examens professionnels qui peuvent assurer un déroulement de carrière satisfaisant. D'où l'importance de la formation professionnelle et, en particulier, de la formation permettant d'accéder à des concours et examens professionnels de niveau supérieur.

L'enjeu de la formation professionnelle pour les agents et fonctionnaires territoriaux est d'articuler l'exigence de service public qu'ils doivent assurer aux usagers et la nécessité du respect des principes qui fondent le statut dans notre pays : égalité, indépendance et responsabilité.

Les bouleversements permanents que connaît l'organisation territoriale de la République nécessitent des efforts d'adaptation particulièrement difficiles pour les personnels des collectivités territoriales.

Dans le même temps, les usagers sont en demande de plus en plus de service public.

C'est ainsi que les besoins en matière de formation professionnelle sont croissants. Il y'a donc nécessité d'y consacrer beaucoup plus de moyens qu'actuellement.

Disons-le clairement, ce n'est pas le compte personnel de formation qui pourra répondre à ces immenses besoins.

Dans le même temps, les plans de formation cohérents et coordonnés apparaissent comme des outils les plus performants afin de répondre aux défis actuels.