

Intervention Charles Bonissol jeudi 29 octobre 2009 Malmö

Divers aspects de la formation continue tout au long de la vie dans la fonction publique

Mesdames, Messieurs, Chers Collègues,

Mon intervention portera principalement sur la formation continue tout au long de la vie dans la Fonction publique française, non seulement parce que je représente une Fédération des Fonctions publiques françaises celle de la Confédération Française de l'Encadrement-CGC, mais parce que l'exemple français est très intéressant à plus d'un titre et représente un espoir pour l'intégration européenne face au défi de la mondialisation.

Comme tous les pays de l'Union européenne, la France est en pleine réforme de l'Etat et cherche à améliorer la gestion des « ressources humaines », ce qui commence par la formation initiale et continue des agents publics. Par ailleurs, les dotations financières sont soumises à une obligation de résultats depuis que la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF) oblige les administrations et établissements publics à signer des contrats d'objectifs, donc à être évalués et non plus notés. Et toute évaluation doit être suivie de formation pour remédier aux mauvais résultats, individuels ou collectifs.

Ainsi on peut affirmer que la France a, en quelque sorte, accompli une véritable révolution culturelle en matière de recrutement, d'évaluation et de formation des agents de l'Etat ou de fonctionnaires -et ce, depuis une dizaine d'années. Et la Présidence française de l'Union européenne a accéléré et rendu plus visible le mouvement qui continue encore aujourd'hui.

Cette évolution suit une double dynamique :

- Franco-française
- Tournée vers l'Europe.

I La fonction publique française évolue

En effet, l'image traditionnelle du fonctionnaire français formé très vite après le lycée et le sacro-saint baccalauréat, puis recruté par concours, avançant à l'ancienneté sans véritable évaluation ni formation complémentaire, attendant la retraite, est devenue obsolète.

I.1 Recrutement diversifié et réduction des effectifs de fonctionnaires.

En fait on assiste à une diversification du recrutement et à une réduction drastique des effectifs.

Certes le concours reste encore la voie royale du recrutement, mais jusqu'à quand ? Ces concours sont d'ailleurs « en voie de rénovation », dans le sens d'une professionnalisation plus importante, avec épreuves par étude de cas

concrets et avec une moindre importance accordée aux savoirs théoriques et académiques, donc à la mythique « dissertation » de culture générale. Ainsi lit-on dans le *Bilan d'étape de la Réforme des concours* de mars 2009 que 50% des concours sont déjà « rénovés » hors Education nationale. Pour le concours d'adjoint administratif, par exemple : *« L'épreuve orale est maintenant très professionnelle et encadrée. Elle consiste à mettre le candidat en situation professionnelle et est destinée à vérifier son aptitude à accueillir le public, à classer des documents, à présenter les éléments d'un dossier, à recevoir et à restituer des communications téléphoniques, etc. »*

Certes pour les cadres supérieurs de la Fonction publique, c'est encore l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) qui fournit l'essentiel des préfets, des hauts fonctionnaires. Ou encore les Instituts Régionaux d'Administration (IRA) pour les attachés d'administration.

Mais des postes sont maintenant pourvus par des contractuels, consigne de Bruxelles oblige. Un Ministre, Claude Allègre, voulait « dégraisser le mammoth » de l'Education nationale, cela avait mis tous les enseignants dans la rue. Aujourd'hui on « dégraisse » toute la Fonction publique d'Etat. C'est aussi, bien sûr, la conséquence de la décentralisation en France, autre révolution culturelle qui a changé l'image du pouvoir centralisé à Paris. Symboliquement, d'ailleurs, l'ENA n'est plus à Paris, mais à Strasbourg, siège « provincial », mais aussi européen. Ce choix n'est pas innocent.

Certes tandis que le nombre de fonctionnaires d'Etat diminue par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit près de 100.000 en moins depuis 3 ans, celui des fonctionnaires que nous appelons « territoriaux », c'est-à-dire agents des mairies, des départements et des régions a augmenté de 50% dont environ 36.000 postes rien qu'en 2008. Mais là aussi le recrutement devrait être réduit.

Comme dans le secteur privé, on peut aussi être engagé comme contractuel et être titularisé par Validation des Acquis de l'Expérience professionnelle (VAE). Cette procédure, instaurée par la Loi dite de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002, assez contraire au « culte » du diplôme en France, est lente à se mettre en place dans le privé selon un Rapport de 2008 du Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE). Mais la VAE est inscrite dans la Loi et la Fonction publique l'a intégrée.

Enfin un très gros effort est fourni pour atteindre une plus grande diversité des lauréats. Le Parcours d'ACCès à la Territoriale et à l'Etat (PACTE), dispositif dérogatoire au concours, qui permet de former en alternance des jeunes de 18 à 25 ans sans qualification professionnelle avant de les titulariser, a abouti, depuis son entrée en vigueur en 2005, à 1700 recrutements, principalement dans les collectivités territoriales et au bas de l'échelle (catégorie C).

On peut donc dire que les voies de recrutement ou de titularisation sont de plus en plus diversifiées.

I.2 Evaluation vers une formation continue, parfois diplômante

Nous pouvons également constater d'importants **changements** dans **l'évaluation et son impact sur la carrière des agents**. Traditionnellement les fonctionnaires étaient notés, dans certains secteurs comme l'Education nationale, après une inspection peu fréquente, tous les 10 ans ou plus, et un entretien avec l'inspecteur. Cette note était assortie d'un Rapport stigmatisant les défauts, sans donner vraiment de conseils pour progresser dans sa pratique et encore moins pour proposer des stages de formation. De plus, cette évaluation ne servait guère à l'avancement, qui se faisait principalement « à l'ancienneté ». Désormais la procédure d'évaluation (et non plus de « notation) est différente, beaucoup plus rigoureuse. Répondant à la consigne présidentielle (« Pas de mobilité, pas de perspective d'évolution sans formation »), voici ce qu'on peut lire dans le Rapport parlementaire du 1^{er} juin 2009 « *Bilan de l'expérimentation de l'entretien professionnel* » : « *Plusieurs thèmes sont obligatoirement abordés au cours de l'entretien. Un temps de bilan est consacré aux résultats professionnels obtenus par l'agent, au regard des objectifs qui lui ont été assignés. Un second temps de l'entretien permet la fixation des objectifs pour l'année à venir. La discussion porte également sur la manière de servir de l'agent et les acquis de son expérience professionnelle. Enfin, l'entretien est l'occasion d'évoquer les besoins de formation du fonctionnaire ainsi que ses perspectives d'évolution en termes de carrière et de mobilité.* »

I.3 Formation continue : un droit pour adaptation au poste... du moins dans les textes

Tout d'abord, le vocabulaire est important : dans le contexte ou l'imaginaire français, « l'apprentissage » était cantonné aux métiers manuels ou à l'artisanat. Théoriquement, aujourd'hui, on peut devenir ingénieur ou cadre de la Fonction publique par apprentissage, en alternant périodes de travail et de cours théoriques. Mais, au terme d'apprentissage, l'on préfère celui de « formation », initiale ou continue.

Après de longues réunions de travail au Ministère de la Fonction publique, qui ont abouti d'abord à un accord signé par les partenaires sociaux en novembre 2006, un Décret d'octobre 2007 a défini les nouvelles et diverses conditions de la « *Formation professionnelle continue tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat* » - c'est son titre, hautement révélateur de l'évolution - nettement inspirées de ce qui se passe dans le secteur privé. D'autres décrets ont suivi pour les autres fonctions publiques, territoriale et hospitalière.

Naturellement l'employeur, Etat, collectivité ou chef d'entreprise, fait rarement de cadeau désintéressé. C'est du « donnant donnant ».

Par exemple, les fonctionnaires ont obtenu, entre autres, un Droit Individuel à la Formation (DIF) de 20 heures par an, cumulables sur 6 années, soit un maximum de 120 heures. Ce droit est utilisé à l'initiative du fonctionnaire en accord avec sa hiérarchie. Cette mesure permet notamment ce qu'on appelle la

« mobilité » de l'agent. Dans l'idéal, le DIF peut servir à s'adapter à un nouveau poste ou métier choisi par le fonctionnaire, à se perfectionner ou à s'adapter à l'évolution de son métier.

Dans la réalité, la « mobilité » est encore malheureusement plutôt imposée, conséquence de la réduction d'effectifs, (par exemple, suite à la privatisation d'une entreprise autrefois du secteur public, comme France-Télécom) ; affecté dans un secteur où il y a des besoins (comme l'éducation), le fonctionnaire muté doit se reconvertir. Il devrait pouvoir utiliser ses droits à la formation. Au mieux c'est possible. Plus généralement, il va encore être affecté sur son nouveau poste sans préparation ni accompagnement digne de ce nom. C'est dans ces cas de restructurations d'administration, de passage entre différentes fonctions publiques ou d'aller-retour public-privé qu'il faut faire jouer la flexisécurité dont nous avons parlé lors d'un précédent colloque de la CESI en 2008. Il faut alors accompagner les mobilités avec une GRH adaptée et un suivi en termes de formations et de possibilité de transfert des droits à ces formations.

I.4 Formation continue pour adaptation à la réalité

Les stages de formation continue peuvent aussi avoir d'autres buts que l'amélioration de sa pratique professionnelle, que ce soit la reconversion, l'adaptation à un nouvel emploi ou à sa transformation. Par exemple, il existe un programme, organisé par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), euphémisme pour banlieues défavorisées ou difficiles, destinées à faire connaître aux sous-préfets la réalité de la vie dans ces lieux souvent de non droit. La DIV, elle-même excentrée, située à Saint-Denis, a organisé, par exemple, des stages à Mantes-la-jolie qui défrayait la chronique avec ses tours désertées par les Français de souche et uniquement occupées par des populations immigrées. Le résultat a été la prise de conscience in situ de la nécessité de transformer le quartier maudit du Val Fourré en abattant les tours, en remplaçant celles-ci par des résidences paysagées tournées vers la Seine, ainsi qu'en installant des commerces et autres lieux de convivialité. Les urbanistes ne suffisaient pas, il fallait aussi convaincre les « administrateurs décideurs ».

Mais pour un exemple positif combien de négatifs ?

Pour conclure ce chapitre franco-français, il reste bien souvent l'essentiel à faire : passer de la théorie à la pratique. On est encore loin du compte en matière de formation continue. Par exemple, une formation spéciale devrait être dispensée à tous les fonctionnaires affectés dans ces quartiers difficiles, à commencer par les professeurs et administrateurs scolaires.

La notion de formation continue tout au long de la vie fait son chemin. Un seul exemple significatif : il se met en place une formation complémentaire pour les jurys de concours de recrutement de la Fonction publique. Les examinateurs

seront formés aux nouveaux modes d'évaluation et de détection des aptitudes à exercer un métier...

Grande ombre au tableau : en dehors des concours, les évaluateurs sont les supérieurs hiérarchiques, donc les cadres. C'est une mission qui s'est alourdie du fait de la multiplication des rendez-vous d'évaluation, annuels, tous les cinq ans pour établir un bilan de compétences, tous les quinze ans pour proposer une éventuelle reconversion. Tous ces entretiens doivent aboutir à un rapport, à des propositions de formation... On se demande parfois si le cadre a encore le temps d'accomplir ses autres missions. Sans compter que la formation de ces évaluateurs, certes prévue par une circulaire ministérielle du 31 juillet 2009 sur les priorités interministérielles sur l'orientation et la formation tout au long de la vie, n'est pas encore en application.

Voilà succinctement décrite la situation franco française de la formation continue. Reste à voir comment cette même dynamique est tournée vers l'Europe.

II La fonction publique contribue à l'intégration européenne

Les programmes de formation continue tournés vers l'Europe sont encore plus intéressants et adaptés au thème du présent colloque.

II.1 Programmes pour les fonctionnaires français

L'école française ayant mauvaise réputation en ce qui concerne l'apprentissage des langues étrangères, l'accent a été mis sur les modules de langues en France ou les stages linguistiques à l'étranger. Toutes les catégories de professions, publiques ou privées, y ont recours et cela est inclus dans la formation initiale et continue des fonctionnaires.

Mais cette tendance ne se limite pas à la langue. Ainsi le programme du Bac Professionnel « Sécurité et prévention », menant au concours de gardien de la paix (policier en tenue), comporte des connaissances sur « le cadre institutionnel français et européen ».

Pour les anciens, c'est la formation continue qui va combler les lacunes de la formation initiale et les adapter aussi à l'évolution de l'Europe.

Dans un autre domaine, et à un autre niveau de diplôme, le Ministère des Finances a organisé, à Bruxelles, au moment de la présidence française, des stages de formation à la gestion des ressources humaines pour des attachés d'administration qui représentent l'encadrement de la Fonction Publique.

II.2 Programmes français à destination de fonctionnaires de l'Union européenne

Je ne prendrai qu'un seul exemple significatif de l'Europe en marche : l'ENA a organisé une formation pour les préfets roumains. En 2003, un séminaire sur le

thème de « la professionnalisation du corps préfectoral en vue de l'adhésion à l'Union européenne » avait été organisé à Bucarest et Brasov à l'intention de 42 préfets roumains. Il avait été animé par le préfet Paul BERNARD et par Mme Anne-Marie ZIGMANT, chef de projet Roumanie à la DIACT, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, qui dépend directement du Premier Ministre.

Un programme spécifique de formation à l'intention de préfets roumains a été inauguré à Bucarest le 20 avril 2005. Dans le cadre de ce programme, sept séminaires ont été organisés d'avril à novembre 2005 et se sont adressés à une centaine de participants au total. Le but de ce programme était une professionnalisation des préfets nommés en 2006.

II.3 Un réseau international : EUPAN

Il existe aussi un réseau international très actif, EUPAN, qui est le réseau européen des administrations publiques ou encore European Public Administration Network,

D'après son Rapport annuel, la Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique (DGAFP) du Ministère du même nom, cherchant à tisser des liens en Europe et dans le cadre de la coopération internationale, (je cite) « *est en contact permanent avec ses homologues européens afin d'échanger des bonnes pratiques et de participer dans le cadre du réseau européen des administrations publiques (EUPAN) à l'émergence d'un espace administratif européen. [...] Par ailleurs la Présidence française a permis de progresser de façon importante dans le développement d'un dialogue social européen des administrations centrales avec les organisations syndicales européennes.* »

Il semble que cela fera l'objet d'un échange de vues intéressant dans le cadre de notre colloque. D'autant que la suite de cette section du Rapport fait état de la Conférence internationale sur la coopération administrative de décembre 2008 qui avait inscrit à son ordre du jour deux thèmes concrets d'intérêt commun :

- La formation des fonctionnaires, vue à travers les expériences de mise en réseau des écoles et des instituts de formation ;
- L'attractivité de la fonction publique, notamment pour les jeunes agents à haut potentiel.

C'est donc une affaire à suivre, sachant qu'il faudra trouver l'argent pour financer ces projets et mieux rémunérer les agents concernés...

II.4 L'ENA par l'intermédiaire de son CEES (Centre d'Etudes Européennes de Strasbourg) forme des fonctionnaires européens

L'ENA propose un **Cycle des Hautes Etudes Européennes (CHEE)** à destination d'une nouvelle génération de responsables, avec pour objectif de « *créer des réseaux de solidarité dépassant les clivages professionnels ou nationaux* » pour répondre à la demande du Premier Ministre de l'époque suite à

la décision d'une telle création lors du Comité interministériel sur l'Europe du 19 décembre 2005.

Le CHEE poursuit deux objectifs :

1. Etre ouvert à des hauts fonctionnaires, à des parlementaires, à des journalistes, à des universitaires, à des représentants d'organisations professionnelles et syndicales, à des dirigeants et à des cadres d'entreprises ainsi qu'à d'autres personnes issues de la société civile, afin de **diversifier le réseau des personnalités d'influence qui sont familières des questions européennes** et qui puissent appréhender les positions françaises sur ces questions ;
2. **Constituer une filière d'excellence sur les questions européennes** pour des personnalités à fort potentiel de carrière dans leur domaine.

Ce Cycle est rattaché au Centre des études européennes de Strasbourg de l'Ecole nationale d'administration. Il est ouvert aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ainsi qu'à ceux d'Etats tiers. Les sessions de formation ont lieu à Strasbourg, Paris, Bruxelles, Luxembourg ainsi que dans d'autres capitales européennes. Au total le Cycle des hautes études européennes propose plus de 30 jours de formation au cœur de l'Europe.

Si cela intéresse certains dans la salle, je signale qu'il n'est pas trop tard pour s'inscrire : la Clôture des candidatures est fixée au 9 novembre 2009 Les jurys de sélection se réuniront les 16, 17 et 18 décembre 2009 à Paris. La promotion 2010 sera placée sous le haut parrainage de Monsieur Felipe GONZALEZ, ancien Premier ministre d'Espagne, qui préside aujourd'hui le comité chargé de réfléchir à l'avenir de l'Union européenne à l'horizon 2020-2030. La thématique d'approfondissement sera : L'Europe : quelle réponse face aux crises ?

III Conclusion

« La formation continue tout au long de la vie dans la fonction publique en Europe » est en marche. Certes il reste beaucoup de chemin à faire, mais on est sur la bonne voie.

La mobilité inter-fonction publique démarre puisqu'une Bourse interministérielle de l'emploi public a été créée pour la favoriser.

Les « anciens » font peut-être parfois de la résistance, mais les plus jeunes, nés dans un contexte d'échanges, d'intégration européenne, de mondialisation, seront sans doute plus à même d'utiliser ces nouveaux droits à la formation continue tout au long de la vie qui permettent une « seconde carrière » à laquelle ils aspirent de plus en plus.
