



De la formation permanente à la « formation professionnelle tout au long de la vie »

MICHEL NETZER

Bibliothèque nationale de France
michel.netzer@bnf.fr

Michel Netzer est chef du service des Qualifications et de la formation à la BnF. Titulaire d'une licence d'allemand et du DSB, ancien élève de l'ENS, il a travaillé pour les bibliothèques de la ville de Paris puis en tant qu'adjoint au directeur du SCD de Paris-6. Auteur d'articles dans des revues bibliothéconomiques, il a été secrétaire général de l'Association des conservateurs de bibliothèques et secrétaire de la section des statistiques de l'Ifla. Il siège aujourd'hui au comité permanent de la section de la formation professionnelle continue de l'Ifla.

Certains l'attendaient, d'autres le redoutaient : le « DIF », droit individuel à la formation, a fait son entrée dans la fonction publique. Les premiers (les optimistes) y voient la réaffirmation du droit à la formation professionnelle et une chance donnée aux « exclus de la formation », c'est-à-dire aux agents qui, pour des raisons diverses, se tiennent généralement à l'écart des actions de formation. Pour les autres, pessimistes ou peut-être réalistes, c'est une nouvelle usine à gaz qui se prépare, une montagne qui risque d'accoucher d'une souris.

Un élément-clé de la modernisation de la fonction publique

Le DIF constitue un des éléments-clés de la réforme de la formation professionnelle continue, instituée par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 (et, pour la fonction publique territoriale, la loi du 19 février 2007). Cette loi, dans son chapitre premier, remplace les mots « formation permanente » par les mots « formation professionnelle tout au long de la vie ». En réalité, il s'agit bien toujours de formation professionnelle continue, mais avec le souci de concilier deux exigences : permettre aux agents d'exercer plus efficacement les fonctions qui leur sont confiées, tout en introduisant dans leur carrière des perspectives de moyen et long termes

afin de favoriser leur développement professionnel et leur promotion sociale.

Le législateur, pour parvenir à cette fin, n'est pas parti de rien. La réforme proposée au secteur public s'inspire de la loi du 4 mai 2004 relative « à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social », qui contient des dispositions novatrices en matière de droit à la formation mais s'applique uniquement aux salariés du secteur privé. L'objectif est d'offrir aux agents publics le bénéfice de ces nouveaux droits en les adaptant aux spécificités de la fonction publique. Un protocole d'accord du 21 novembre 2006, approuvé par plusieurs organisations syndicales, précise les enjeux et les objectifs de la réforme et décrit les nouveaux outils au service de la formation professionnelle continue. C'est sur ce protocole que se fondent les deux lois de février 2007 et leurs décrets d'application, parus pour la plupart au cours du dernier trimestre 2007, de même que la circulaire ministérielle du 19 décembre 2007 qui détaille l'ensemble du dispositif pour la fonction publique d'État¹.

1. Tous les textes législatifs et réglementaires s'appliquant à la fonction publique auxquels il est fait référence ici peuvent être consultés en ligne sur le site du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique : www.fonction-publique.gouv.fr, rubrique « Les grands dossiers/École de la GRH/Le centre de ressources/La base documentaire ».

Deux volets, trois catégories

En quoi consiste la réforme ? Elle se compose de deux volets. Le premier contient des mesures visant à favoriser l'accès des agents à la formation professionnelle, au premier rang desquelles la création du «droit individuel à la formation». Le second répond au souci de mieux accompagner le déroulement de carrière des agents et de prendre davantage en compte leur expérience professionnelle dans les procédures de recrutement, de promotion et de mobilité.

Si la réforme est loin de se réduire au DIF, celui-ci a une valeur symbolique qui explique qu'il tende à éclipser les autres mesures. Afin de permettre sa mise en œuvre, les textes instituent une nouvelle typologie des actions de formation continue. Trois catégories sont identifiées, parfois désignées sous l'appellation T1, T2 et T3 (T étant pris pour «type»).

La première catégorie concerne les formations destinées à l'adaptation immédiate de l'agent à son poste de travail. Il s'agit des formations visant à rendre l'agent opérationnel dans l'exercice de ses fonctions. Elles se distinguent des formations statutaires, en ce qu'elles ne sont pas prévues dans les statuts particuliers du corps ou cadre d'emploi concerné. On citera à titre d'exemple une formation à la conduite de l'entretien annuel pour un agent qui accède à des responsabilités d'encadrement ou, pour tout agent, un stage d'initiation à un outil informatique nouvellement mis en place. Toutes les formations de type 1 relèvent de l'initiative de l'employeur et doivent se dérouler exclusivement sur le temps de travail.

La deuxième catégorie (T2) inclut les actions de formation favorisant «l'adaptation à l'évolution prévisible des métiers» ou le maintien dans l'emploi. Les évolutions dont il est ici question sont seulement «prévisibles», elles n'ont pas d'effet immédiat sur l'emploi occupé et n'exigent donc pas encore une traduction en savoir-faire opérationnels. Mais il est légitime, voire souhaitable, que l'agent s'y prépare afin de ne pas être confronté trop vivement au changement lorsque

celui-ci se présentera. On peut penser, à titre d'illustration, aux stages de sensibilisation à l'information numérique qui sont proposés à la Bibliothèque nationale de France aux agents en charge du catalogage, même si ceux-ci n'utilisent pas encore dans leur pratique quotidienne les nouveaux formats de

“Le DIF est donc un droit d'accès à la formation qui s'exerce à l'initiative de l'agent, avec l'accord de sa hiérarchie”

description bibliographique. Relèvent également de cette deuxième catégorie les formations permettant à l'agent d'actualiser ses connaissances professionnelles afin de se maintenir au niveau d'exigence requis pour l'exercice de son métier. Les formations de type 2 peuvent être proposées par l'employeur ou demandées par l'agent. Elles se déroulent en principe sur le temps de travail.

La troisième catégorie (T3) englobe les autres actions de formation, celles qui visent le «développement des qualifications» de l'agent au-delà de ce qui est requis pour la tenue de son poste, ou «l'acquisition de nouvelles qualifications» en vue de préparer une évolution professionnelle, un changement de poste ou d'orientation. Elles relèvent de l'initiative de l'agent et peuvent se dérouler en dehors du temps de travail, dans certaines limites.

La circulaire du 19 décembre 2007 apporte une précision importante quant à l'usage qu'il convient de faire de cette typologie. Elle indique que

ce n'est pas la nature d'une formation qui détermine son appartenance à l'une des trois catégories, mais le contexte et la motivation de la demande. Par exemple, un stage de perfectionnement en anglais sera considéré comme relevant de l'adaptation au poste de travail (T1) pour un agent chargé de conduire des visites de sa bibliothèque en anglais ; en revanche, pour un agent qui souhaite se remettre à niveau dans cette langue en vue d'une demande de mutation pour le département «langue et civilisation britanniques» d'une bibliothèque universitaire, la même formation sera classée dans la catégorie 3.

C'est dans le cadre de cette classification des actions de formation en fonction de l'objectif qui leur est assigné que s'exerce le droit individuel à la formation. Si les formations d'adaptation au poste de travail, qui relèvent de l'initiative de l'employeur, n'entrent pas dans le champ du DIF, en revanche l'agent peut faire valoir son droit individuel à la formation pour toute formation appartenant aux catégories 2 ou 3.

Un droit à l'initiative de l'agent

Le DIF est donc un droit d'accès à la formation qui s'exerce à l'initiative de l'agent, avec l'accord de sa hiérarchie. Lorsqu'une formation est accordée au titre du DIF, l'administration prend à sa charge les frais de la formation. Concrètement, chaque agent dispose d'un crédit de 20 heures par an, cumulables annuellement jusqu'à un plafond de 120 heures. Le DIF se mesure en heures et non pas en jours car la durée d'une journée de formation peut varier selon les organismes de formation ou les bibliothèques organisatrices (entre 6 et 7 heures en règle générale). Les droits étant ouverts à compter du 1^{er} juillet 2007, tout agent en poste à cette date a déjà

acquis 30 heures de DIF au 1^{er} janvier 2009. Les droits acquis au titre d'une année civile sont utilisables à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante.

Les textes prévoient en outre que le DIF peut être utilisé par anticipation pour une durée au plus égale à la durée acquise (dans la limite des 120 heures). Ainsi un agent qui dispose d'un crédit de 30 heures au 1^{er} janvier 2009 peut demander à suivre une formation de 60 heures. Si cette formation lui est accordée,

du temps travaillé (à l'exception des temps partiels de droit).

Enfin, les heures de formation suivies par un agent dans le cadre de son droit individuel à la formation en dehors du temps de travail donnent lieu au versement par l'administration d'une allocation de formation, dont le montant est égal à 50 % du traitement horaire net de l'agent concerné. Cette disposition inscrite dans la loi embarrasse bon nombre de responsables de formation qui se demandent comment leur budget va pouvoir absorber cette dépense supplémentaire. Un subtil équilibre devra être trouvé entre les heures de formation accordées sur le temps de travail, qui n'entraîneront pas de coût supplémentaire pour l'administration mais pendant lesquelles l'agent sera indisponible pour son service, et les heures accordées en dehors du temps de travail, qui seront rémunérées mais ne pèseront pas sur l'activité du service.

Le DIF apparaît comme un droit supplé-

mentaire pour les agents, puisqu'il ne se substitue pas aux dispositifs existants mais vient les compléter. On pourrait le comparer à un atout dans un jeu de cartes. L'histoire dira quelle est la valeur de cet atout. Car l'administration peut refuser une demande faite au titre du droit individuel à la formation, dès lors qu'elle motive son refus et le notifie dans un délai de deux mois. Le DIF n'offre pas d'autres voies de recours que celles qui existent pour toute demande de formation. Le seul avantage du DIF par rapport à une demande de formation « ordinaire » est que l'agent qui s'est vu refuser pendant deux années consécutives les demandes qu'il présentait à ce titre bénéficie d'une « priorité d'accès » au congé de formation professionnelle².

2. On notera au passage que les dispositions relatives au congé de formation professionnelle ne changent pas, sauf sur un point : l'agrément de la formation par l'État n'est plus une condition requise.

Favoriser, accompagner

Le second volet de la réforme contient un ensemble de dispositions qui visent, d'une part, à favoriser le développement professionnel et la mobilité des agents, d'autre part à accompagner leur parcours professionnel.

En premier lieu, il convient d'évoquer à cet égard le nouveau cadre qui est défini pour les actions de préparation aux concours administratifs et examens professionnels. Les textes précisent que le périmètre des concours concernés s'étend désormais aux concours de la fonction publique territoriale, à ceux de la fonction publique hospitalière et aux procédures de sélection destinant aux emplois des institutions de l'Union européenne.

En matière d'autorisation d'absence, par contre, la réglementation évolue peu. Le décret de 1985 prévoyait une décharge de droit de 8 jours (sauf nécessité de service) pour préparer un concours lorsque la formation se déroulait pendant le temps de service, dans la limite de 24 jours sur l'ensemble de la carrière d'un agent. Dans les nouveaux textes, d'une part, le plafond de 24 jours n'existe plus (mais a-t-il jamais été respecté?), d'autre part, la durée de la décharge de droit (toujours conditionnée aux nécessités de service) est ramenée à 5 jours pour une année donnée; au-delà de ces 5 jours, des décharges supplémentaires peuvent être accordées par le chef de service et l'agent peut également utiliser le crédit d'heures dont il dispose au titre du DIF.

Autre mesure qui mérite une mention : deux congés de 24 heures fractionnables sont institués, l'un pour les agents à qui a été accordé le bénéfice d'un bilan de compétences, afin de leur permettre de réaliser ce bilan, l'autre pour ceux qui s'engagent dans une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE). Dans le second cas, le congé pourra être utilisé pour des rendez-vous avec l'organisme certificateur ou le conseiller, il ne saurait toutefois compenser l'investissement en temps que nécessite la constitution d'un dossier de VAE. Dans les deux cas, l'agent peut mobiliser son DIF en complément du congé de droit.

“Tout agent, qu'il soit fonctionnaire ou non titulaire, peut bénéficier du droit individuel à la formation”

il consommera par anticipation des droits correspondant à une période d'activité de 18 mois, ce qui suppose qu'il reste au service de l'administration pendant cette période, en l'occurrence jusqu'au 30 juin 2010. Le DIF étant transférable en cas de mutation ou de changement d'employeur public, l'agent en question pourra, s'il le souhaite, changer d'établissement avant le 30 juin 2010. En revanche, s'il venait à quitter de son fait la fonction publique avant cette date, il serait en principe tenu de rembourser à l'administration les frais liés à la formation suivie.

Tout agent, qu'il soit fonctionnaire ou non titulaire, peut bénéficier du droit individuel à la formation. Les agents non titulaires, toutefois, doivent compter au moins un an de services effectifs et les agents en contrat à durée déterminée ne peuvent pas utiliser leur DIF par anticipation. D'autre part, pour les agents à temps partiel, le crédit d'heures est calculé au prorata

Un nouveau dispositif est créé par ailleurs, qui s'inspire de l'ancien «congé de formation-mobilité» mais lui donne une portée beaucoup plus générale: la «période de professionnalisation». D'une durée maximale de six mois, comportant une activité de service et des formations en alternance, celle-ci a pour objet de permettre une requalification ou une reconversion professionnelles. Elle peut bénéficier à plusieurs catégories d'agents: les agents ayant au moins 45 ans (ou vingt ans de services effectifs) désireux de développer une «seconde carrière», les personnes en situation de reclassement ou d'inaptitude physique, les fonctionnaires ayant interrompu leur activité professionnelle pendant une longue période, etc. La période de professionnalisation peut aussi permettre à un agent d'accéder, sans passer de concours, à un autre corps ou cadre d'emploi de même niveau et classé dans la même catégorie. S'il satisfait à l'évaluation qui établit son aptitude à servir dans ce nouveau corps, l'intéressé peut y être placé en position de détachement, puis intégré.

Nouveaux rendez-vous

Dans le souci d'accompagner l'agent dans le déroulement de sa carrière, une batterie d'entretiens est mise en place. En premier lieu, «l'entretien de formation». Complétant l'entretien professionnel annuel, il permet de déterminer les besoins de formation de l'agent, non seulement en relation avec les objectifs individuels liés à son poste de travail mais également au regard de ses perspectives d'évolution professionnelle et personnelle.

Au-delà de l'entretien de formation, deux «rendez-vous d'orientation professionnelle» sont institués, dont les finalités et les modalités de mise en œuvre sont exposées dans une circulaire du ministère en charge de la fonction publique datée du 9 juin 2008: «l'entretien de carrière» et le «bilan de carrière». Le premier sera proposé aux agents ayant environ cinq années d'activité dans l'administration; conduit par le chef de service, il les aidera à élaborer leur projet professionnel. Le second, qui est de la res-

“La réforme de la formation professionnelle continue consiste en la mise à disposition d'une panoplie d'outils plus ou moins sophistiqués, dont l'articulation n'apparaît pas toujours avec la plus grande clarté”

ponsabilité d'un conseiller en ressources humaines, est destiné à permettre à l'agent, après quinze ans de fonctions, d'aborder une nouvelle étape de sa carrière.

La réforme de la formation vise enfin une meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle des personnels tout au long de leur carrière. Il s'agit là d'une spécificité du secteur public, connue sous le nom de «reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle» (RAEP). À ne pas confondre avec la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui permet d'obtenir un diplôme, un titre ou un certificat de qualification professionnelle. La RAEP intervient notamment dans les procédures de recrutement des fonctionnaires: elle consiste, dans sa stricte acception, à remplacer une des épreuves d'un concours par la présentation par le candidat des acquis de son expérience professionnelle en lien avec les fonctions auxquelles destine le concours. C'est dans cet esprit que les épreuves orales du concours de conservateur ont été modifiées fin 2007, par l'ajout d'un entretien portant sur une situation professionnelle et dont il est précisé, pour le concours interne, que le jury «*pourra également s'appuyer sur le dossier, fourni par le candidat lors de l'inscription, pour la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle antérieure*». De la même façon, dans les procédures de promotion interne, les commissions administratives paritaires sont invitées à tenir compte non seulement de la valeur professionnelle

de l'agent mais également de la diversité ou de la cohérence de son parcours professionnel.

On l'aura compris à la lecture de cet article, la réforme de la formation professionnelle continue consiste en la mise à disposition d'une panoplie d'outils plus ou moins sophistiqués, dont l'articulation n'apparaît pas toujours avec la plus grande clarté. La complexité de l'ensemble s'explique en partie par le fait que le législateur a transposé dans le secteur public des dispositions qui ont été pensées à l'origine pour le secteur privé. La mise en œuvre de la réforme supposera un investissement soutenu de la part des services de formation et de ressources humaines. Il leur reviendra d'informer et de conseiller les agents et les encadrants, d'exploiter au mieux les nouveaux dispositifs, de mettre en place les procédures et circuits de demande de formation ainsi qu'un suivi des heures réalisées dans le cadre du DIF...

Le succès de la réforme dépendra aussi de l'implication de l'encadrement: celui-ci est appelé à jouer un rôle central, la formation étant désormais conçue comme un outil de gestion individuelle et collective des ressources humaines. •

Février 2009