

FICHE 10 - LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS***I - LES GRANDES DATES DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS***

Le système de formation continue dans la fonction publique s'est d'abord construit autour d'un droit avant d'être utilisé comme un outil de modernisation. Quatre grandes périodes peuvent être distinguées :

- **Les années 1970** : émergence d'un droit à la formation au-delà des seules préparations aux concours et examens.
- **Les années 1980** : structuration du cadre réglementaire et première affirmation du rôle de la formation continue dans l'efficacité des services
- **Les années 1990** : accords-cadres et formation continue en appui de la modernisation et du changement.
- **Les années 2000** : formation professionnelle tout au long de la vie et alignement sur les droits des salariés du secteur privé.

Pour ces périodes, différents textes juridiques et rapports doivent être mentionnés :

- 16 juillet 1971 - [Loi Delors portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente](#). Elle concerne principalement les entreprises, mais s'applique également aux agents de l'Etat et des collectivités territoriales. La formation continue est présentée non plus seulement comme un outil d'adaptation des salariés mais aussi comme un moyen de développement personnel et de promotion sociale.
- 13 juillet 1983 - [Loi Le Pors portant droits et obligations des fonctionnaires](#). « *Le droit à la formation permanente est reconnu aux fonctionnaires. Ceux-ci peuvent être tenus de suivre des actions de formation professionnelle dans les conditions fixées par les statuts particuliers* » (article 22 dans sa rédaction d'origine).
- 12 juillet 1984 - [Loi relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale](#) et complétant la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- 14 juin 1985 - [Décret relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat](#). Il fixe les objectifs assignés à la formation continue, décline la formation en trois grands types d'actions (actions organisées par l'administration ou à son initiative, en vue de la formation professionnelle des fonctionnaires ; actions organisées ou agréées par l'administration, en vue de la préparation aux examens et concours administratifs ; actions choisies par les fonctionnaires, en vue de leur formation personnelle) et définit l'organisation de la politique de formation professionnelle et personnelle.

- 9 octobre 1985 - [Décret relatif à l'exercice du droit à la formation des agents de la fonction publique territoriale.](#)
- 23 février 1989 - [Circulaire du Premier ministre Michel Rocard relative au nouveau du service public](#) : elle insiste notamment sur le développement de la formation continue. Plusieurs accords-cadres interministériels interviendront sur ce thème dans les années qui suivent.
- 29 juin 1989 - Accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique d'État.
- 5 avril 1990 - [Décret relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière.](#)
- 2000 - Remise du rapport Cieutat « [Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement](#) », qui recommande notamment de « *faire de la formation continue une obligation prise en compte dans le déroulement de la carrière* ».
- Septembre 2003 - Remise du [rapport d'évaluation sur la politique de formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux](#) (rapport Cuby), qui souligne les enjeux d'un renouveau de la formation continue et insiste sur la nécessité de mieux l'intégrer à la gestion des carrières.
- 21 novembre 2006 - [Protocole d'accord relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie](#), conclu entre le gouvernement et des organisations syndicales représentatives de la fonction publique.
- 2 février 2007 - [Loi de modernisation de la fonction publique](#). Elle concerne notamment le droit à la formation professionnelle, avec la mise en place d'un congé pour bilan de compétences, d'un congé pour validation des acquis de l'expérience, de périodes de professionnalisation comportant des actions de formation en alternance et d'un droit individuel à la formation.
- 19 février 2007 - [Loi relative à la fonction publique territoriale](#), comportant des dispositions concernant la formation professionnelle des agents territoriaux similaires à celles prévues pour la fonction publique de l'Etat par la loi du 2 février 2007.
- 15 octobre 2007 - [Décret relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat](#), précisant les conditions d'application de la réforme dans la fonction publique de l'Etat.

II - LES CHIFFRES CLEFS DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS

Les dépenses de formation continue, stabilisées autour de 3,4 % de la masse salariale, sont globalement conformes aux objectifs des accords-cadres sur la formation professionnelle (1989, 1992, 1996) et au moins équivalentes à celles du secteur privé.

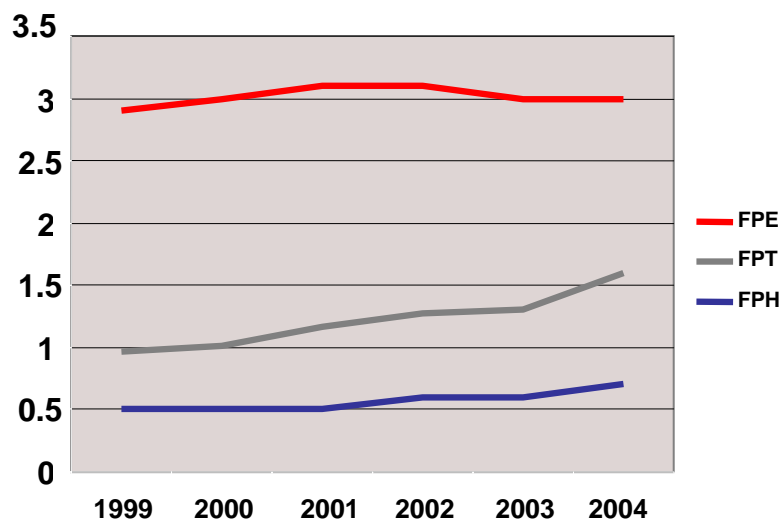
Le taux d'accès à la formation (47 % environ) est supérieur à celui des salariés du secteur privé (32 %). Il est surtout élevé dans la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière (50 %).

Les inégalités d'accès sont moindres : les agents de 50 à 54 ans sont encore 43 % à suivre des formations alors qu'ils ne sont plus que 27 % des salariés du même âge dans le secteur privé.

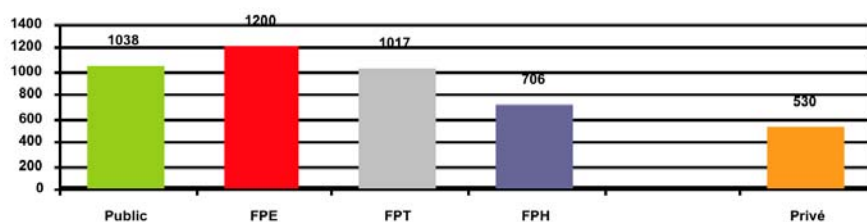
Les études tendent à prouver que les agents sont généralement satisfaits des formations reçues.

Quelques graphiques complémentaires :

Evolution des dépenses globales de fonction publique (en milliards d'euros)



Dépense annuelle moyenne par agent / salarié en 2004 (en euros)



➔ **5,3 milliards**, c'est le montant des dépenses annuelles de formation au sein de la fonction publique, qui se répartit de la façon suivante :

- 3 milliards pour la FPE, soit 1 200 €/ agent / an
- 1,6 milliard pour la FPT, soit 1 017 €/ agent / an
- 0,7 milliard pour la FPH, soit 706 €/ agent / an

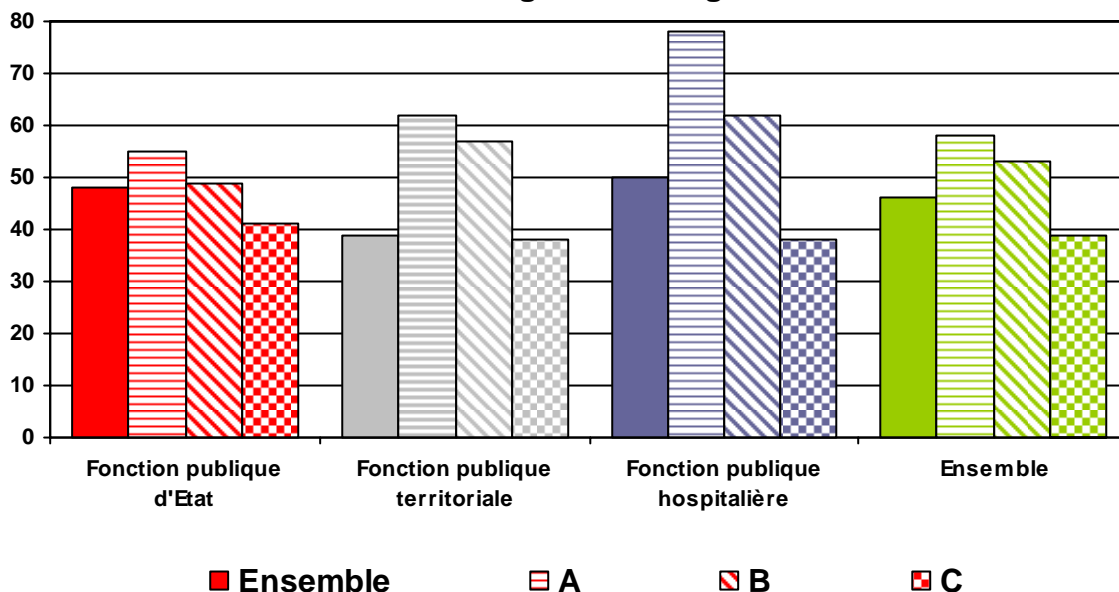
NB : *la dépense annuelle moyenne / an / salarié est de 530 € dans le secteur privé.*

➔ Des budgets formation qui **évoluent différemment en fonction des trois fonctions publiques. Une stagnation des dépenses de formation de la FPE.** Depuis six ans, une tendance à l'augmentation des dépenses pour la FPT : + 65 % et la FPH : + 40 %.

- Un effort de formation plus important dans le secteur public que privé.
- Les femmes ne sont pas défavorisées dans la fonction publique en matière de formation, contrairement au privé.
- Davantage d'accès à la formation en province dans le public, contrairement au privé.

- Un accès à la formation continue facilité pour les salariés des petites structures de la fonction publique, contrairement à ceux du privé.

Les taux d'accès à la formation selon les fonctions publiques et les catégories des agents



III - LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL DE LA FORMATION DES AGENTS PUBLICS

La [loi n° 2007-148 du 2 février 2007](#) de modernisation de la fonction publique modifie le statut général des fonctionnaires (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires - articles 21 et 22). Elle crée le DIF (droit individuel à la formation), la période de professionnalisation, ainsi que les congés pour bilan de compétences et pour validation des acquis de l'expérience. Elle modifie également les dispositions concernant la formation professionnelle des agents publics qui figurent au titre VII du livre IX du code du travail.

A - Les textes relatifs à la fonction publique d'Etat

- La [loi n° 84-16 du 11 janvier 1984](#) modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État (articles 19 et 34) : elle crée la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) dans les examens et concours de la fonction publique de l'Etat.
- Les décrets et les dispositifs suivants sont abrogés et remplacés :

Fonctionnaires

Le décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État, consolidé au 17 novembre 1998 est abrogé et remplacé par le [décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007](#) relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat.

Agents non titulaires et ouvriers d'Etat

Le décret n° 75-205 du 26 mars 1975 pris pour application de l'article 43 de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente aux agents civils non titulaires de l'État et des établissements publics de l'État n'ayant pas le caractère industriel et commercial et le décret n° 81-334 du 7 avril 1981 relatif à la formation professionnelle continue des ouvriers affiliés au régime des pensions sont abrogés et remplacés par le [décret n° 2007-1942 du 26 décembre 2007](#).

L'arrêté du 23 juillet 1981 portant octroi de l'agrément à des actions de formation est abrogé.

B - les textes relatifs à la fonction publique territoriale

- [La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984](#) relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la [loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (chapitre 1^{er}) a été modifiée par la [loi n° 2007-209 du 19 février 2007](#) relative à la fonction publique territoriale.
- Le décret n° 85-1076 du 9 octobre 1985 relatif à l'exercice du droit à la formation des agents de la fonction publique territoriale (sections II et III) a été abrogé et remplacé par le [décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007](#) relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale.
- [Le décret n° 88-145 du 15 février 1988](#) relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale (article 6).

C - Les textes relatifs à la fonction publique hospitalière

- [La loi n° 86-33 du 9 janvier 1986](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (articles 29, 35, 41 et 69) est modifiée. Elle introduit la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).
- [Le décret n° 2008-824 du 21 août 2008](#) relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique hospitalière.

IV - LES DIFFERENTES FORMES DE FORMATION

On distingue traditionnellement la formation continue et la formation initiale, par rapport à la situation juridique dans laquelle son bénéficiaire se trouve.

Les actions de formation initiale ont pour but de préparer à un emploi avant titularisation. Elles concernent :

- des fonctionnaires stagiaires en première titularisation issus d'un concours externe ;
- des fonctionnaires stagiaires en nouvelle titularisation par concours interne ;

- des agents promus au choix ou par voie d'examen professionnel dans un nouveau corps ;
- des agents non titulaires au cours de leur période d'essai.

Les actions de formation continue concernent les agents déjà titularisés dans le corps et regroupent :

- les actions de perfectionnement statutaires, qui sont dispensées aux agents en application des dispositions contenues dans le statut du corps auquel ils appartiennent ;
- les actions de perfectionnement et/ou d'adaptation à de nouvelles fonctions, qui sont destinées à maintenir ou parfaire la qualification professionnelle des agents, mais qui ne sont pas directement liées à un changement de grade ou de corps ;
- les actions de préparation aux concours, qui peuvent être organisées partiellement ou totalement pendant les heures de service ;
- les congés de formation ;
- les bilans professionnels.

V - LE DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION

Le droit individuel à la formation (DIF) est créé par la loi 2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique et son décret d'application 2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique de l'Etat.

Le DIF est mobilisé à l'**INITIATIVE** de l'agent et avec l'**ACCORD** de l'administration. Ce droit peut être utilisé par l'agent **pour suivre des actions de formation qui sont inscrites au plan de formation** et répondre à l'une ou l'autre des finalités suivantes :

- permettre l'adaptation à l'évolution prévisible des métiers ;
- contribuer à développer des qualifications ou à en acquérir de nouvelles.

Ce droit peut être mobilisé par l'agent dans le cadre de la période de professionnalisation. L'agent peut également mobiliser son DIF en complément des droits à congés prévus par le décret :

- pour préparer un concours ou un examen en complément des cinq jours prévus,
- pour réaliser un bilan de compétences en complément des 24 h prévues,
- pour engager une procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE) en complément des 24 h prévues, si ces actions sont prévues au plan de formation et si l'administration a validé la demande.

L'action de formation choisie pour utiliser le DIF fait l'objet d'un accord écrit entre l'intéressé et l'administration. L'administration dispose d'un délai de deux mois pour notifier sa réponse, une absence de notification vaut approbation. Comme pour toute action de formation, le refus d'une seconde demande ayant le même objet ne peut être prononcé qu'après avis de la CAP, et l'agent bénéficie alors d'une priorité d'accès au congé de formation professionnelle.

Les actions de formation retenues au titre du DIF peuvent se dérouler en dehors du temps de service avec l'accord écrit de l'agent et de son administration. Dans ce cas, il perçoit une allocation de formation égale à 50 % de son traitement net, une base horaire étant retenue. Lorsque la demande est validée par l'administration, celle-ci prend en charge les frais liés à cette formation.

Le droit est d'une durée de 20 heures par année de service pour les agents à temps complet ou à temps partiel de droit (*enfants de moins de 3 ans, enfants adoptés depuis moins de 3 ans, soins à un conjoint, enfant ou ascendant à charge*). Ces heures sont cumulables jusqu'à un maximum de 120 heures. Ce droit est plafonné. Si l'agent ne consomme pas ses droits, la durée disponible reste limitée à 120 heures. Lorsque l'agent utilise des heures, celles-ci sont décomptées des heures capitalisées, et l'année suivante le compteur est recredité de 20 h, toujours dans un plafond de 120 h.

Les 20 h sont proratisées pour les agents travaillant à temps partiel. Cependant, elles sont aussi plafonnées à 120 h.

Les droits acquis au titre du DIF sont transférables d'une administration à une autre, d'une fonction publique à une autre.

A partir du 1^{er} janvier 2009, une consommation anticipée des droits sera possible. Elle intervient à hauteur des droits déjà acquis. Un agent qui aura cumulé 30 heures (10 h au titre de 2007 et 20 h au titre 2008) peut demander un DIF de 60 heures, dont 30 heures au titre de la consommation anticipée.

VI - LE CONGE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Le régime du congé de formation professionnelle n'a pas connu d'évolution particulière à l'occasion de la réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie, à l'exception de la suppression de l'agrément. Un alignement des règles applicables aux agents de la fonction publique territoriale sur celles des agents de la fonction publique de l'Etat interviendra à compter de la publication du projet de décret relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale. Le congé de formation professionnelle est ouvert à l'ensemble des agents, titulaires ou non, des trois fonctions publiques.

A - Son objectif

Le congé de formation professionnelle (CFP), dont la durée ne peut excéder trois années pour l'ensemble de la carrière, permet aux agents de parfaire leur formation personnelle par le biais de stages de formation à caractère professionnel ou personnel qui ne leur sont pas proposés par l'administration, ou pour des actions organisées ou agréées par l'administration en vue de la préparation aux concours administratifs. La première année du congé de formation professionnelle ouvre droit au bénéfice d'une indemnité mensuelle forfaitaire.

B - Les conditions

L'accord de ce congé est subordonné à des conditions d'accès.

a) Fonction publique d'État

- ***avoir accompli trois ans de services effectifs***. Le fonctionnaire doit avoir accompli au moins trois ans ou l'équivalent de trois années de services effectifs dans l'administration (y compris en qualité de stagiaire). Les services effectifs sont les services réellement accomplis en activité ou en détachement auprès d'une administration de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de l'Etat. Les services à temps partiel sont assimilés à des périodes à temps plein,

- *la demande doit s'inscrire dans les limites des crédits disponibles* dont le seuil minimal est fixé à 0,20 % des traitements bruts et des indemnités inscrits au budget de l'administration considérée.

L'agent qui a bénéficié soit d'une action de formation professionnelle dispensée en cours de carrière, soit d'un congé de formation ne peut obtenir un congé de formation professionnelle dans les douze mois qui suivent la fin de l'action de formation pour laquelle l'autorisation lui a été accordée, sauf si cette action n'a pu être menée à son terme en raison des [nécessités de service](#).

b) Fonction publique territoriale

- *avoir accompli trois ans de services effectifs*

L'agent qui a bénéficié soit d'une action de préparation aux concours et examens professionnels, soit d'un congé de formation ne peut obtenir un congé de formation professionnelle dans les douze mois qui suivent la fin de l'action de formation pour laquelle l'autorisation lui a été accordée, sauf si cette action n'a pas pu être menée à son terme en raison des nécessités de service.

c) Fonction publique hospitalière

- *avoir accompli trois ans de services effectifs* dans les établissements employant des personnels relevant du statut de la fonction publique hospitalière.

C - La durée du congé

La durée maximale du congé est de trois années sur l'ensemble de la carrière. Le congé peut être utilisé en une seule fois ou réparti tout au long de la carrière de l'agent. Dans ce dernier cas, il doit s'agir de stages d'une durée minimale équivalant à un mois à temps plein, qui peuvent être fractionnés en semaines, journées ou demi-journées (dont la durée totale est au moins égale à un mois). En cas de fractionnement, la durée totale cumulée du stage ne doit pas être inférieure à la durée réglementaire du travail dans le mois.

D - La procédure

a) Fonction publique d'État et fonction publique territoriale

La demande de congé de formation doit être formulée 120 jours au moins avant la date à laquelle commence la formation. Cette demande doit préciser la date, la nature de la formation, sa durée et le nom de l'organisme qui la dispense. Pour la fonction publique territoriale, la demande doit être présentée 90 jours avant le début du stage. Le chef de service doit faire connaître à l'agent son accord ou les motifs du rejet ou du report de sa demande dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande.

b) Fonction publique hospitalière

Pour bénéficier d'un congé de formation professionnelle, l'agent doit suivre une procédure en deux temps : l'une concernant la demande d'autorisation d'absence administrative, l'autre la demande de prise en charge financière. Pour cela, l'agent hospitalier doit retirer un dossier auprès d'une délégation régionale de l'[Association nationale pour la formation permanente des personnels hospitaliers \(ANFH\)](#).

E - Rémunération et frais pédagogiques

a) Fonction publique d'État : titulaires, non-titulaires et ouvriers d'Etat

- indemnité mensuelle forfaitaire égale à 85 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence afférents à l'indice détenu par l'agent au moment de sa mise en congé qui ne peut dépasser l'indice brut 650 d'un agent en fonction à Paris
- durée maximale de 12 mois
- à la charge de l'administration

b) Fonction publique territoriale

Titulaires

- indemnité mensuelle forfaitaire égale à 85 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence afférents à l'indice détenu par l'agent au moment de sa mise en congé qui ne peut dépasser l'indice brut 379 (650 à compter de la publication du projet de décret relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale) d'un agent en fonction à Paris
- durée maximale de 12 mois
- à la charge de l'administration.

Non-titulaires

- indemnité mensuelle forfaitaire égale à 75 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence afférents à l'indice détenu par l'agent au moment de sa mise en congé qui ne peut dépasser l'indice brut 379 d'un agent en fonction à Paris
- la période de stage pendant laquelle les agents perçoivent cette rémunération ne peut excéder un jour ouvrable par deux mois de service, au-delà des trois premières années
- les conditions d'attribution du congé de formation professionnelle des agents non titulaires sont alignées sur celles des fonctionnaires.

c) Fonction publique hospitalière

Titulaires et non-titulaires

- indemnité mensuelle forfaitaire égale à 85 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence afférents à l'indice détenu par l'agent au moment de sa mise en congé qui ne peut dépasser l'indice brut 650 d'un agent en fonction à Paris
- durée maximale de 12 mois pour l'ensemble de la carrière, cette durée est portée à 24 mois dans la mesure où la formation est dispensée pendant deux ans au moins et dans la limite des crédits réservés à leur financement
- l'indemnité est versée par l'établissement dont dépend l'agent
- l'agent doit adresser sa demande à l'organisme paritaire concerné.

F - Les obligations

a) Une attestation d'assiduité

A la fin de chaque mois, l'agent doit remettre à l'administration une attestation de présence effective au stage. En cas d'absence sans motif valable, le congé de formation professionnelle prend fin et l'agent est tenu de rembourser les indemnités qu'il a perçues.

b) L'engagement de servir ou le remboursement des indemnités perçues

Depuis la publication du décret relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, le fonctionnaire territorial doit s'engager à rester au service d'une des administrations mentionnées à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 (FPE, FPT ou FPH) pendant une période dont la durée est égale au triple de celle pendant laquelle il a perçu l'indemnité mensuelle forfaitaire et, en cas de rupture de l'engagement, à rembourser le montant de cette indemnité à concurrence de la durée de service non effectuée.

VII - LE BILAN DE COMPETENCE

Les dispositions relatives au bilan professionnel dans la loi n° 2007-148 de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 et, pour la fonction publique de l'Etat, dans le décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 conduisent :

- à la substitution du terme de « bilan de compétences » à celui utilisé jusqu'ici dans la FPE et la FPT de « bilan professionnel » ;
- à la création d'un congé pour bilan de compétences de 24 heures.

A - Conditions d'attribution

L'agent doit avoir dix années de services effectifs (dans certaines administrations, cette durée peut être abaissée) et envisager une évolution fonctionnelle ou géographique de sa carrière ; le bilan professionnel est également accessible aux agents bénéficiaires d'un congé de restructuration.

B - Objectif

Analyser les compétences professionnelles et personnelles ainsi que les aptitudes et motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation.

C - Financement et conventionnement

Le bilan professionnel est financé sur les crédits de la formation continue ; une convention (modèle type joint en annexe de l'arrêté du 7 janvier 1997) est passée entre le bénéficiaire, l'administration et l'organisme prestataire.

D - Durée

La durée du bilan professionnel équivaut à trois jours.

E - Les trois phases du bilan et la synthèse

Le bilan se décompose en une phase préliminaire, une phase d'investigation et une phase de conclusions ; un document de synthèse est remis à l'agent à l'issue de la prestation. Les résultats du bilan appartiennent à l'agent : aucune communication directe de ces résultats n'est faite à l'administration.

F - Procédure à suivre

La demande (comprenant les dates de la prestation et le nom de l'organisme) doit être formulée au plus tard 30 jours avant le début du bilan. L'administration donne son accord dans les 15 jours.

G - Congé pour bilan de compétences

Un congé pour bilan de compétences de 24 heures a été créé pour les trois versants de la fonction publique par la loi du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique (art. 1^{er}). Ce congé est de droit.