

DISPOSITIF DE FORMATION D'INTÉGRATION DES AGENTS DE CATÉGORIE C (FIC) DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

AOÛT 2019

N° 11



LE CONTEXTE

Au 31 décembre 2015, la fonction publique territoriale accueillait plus de 1 116 000 agents de catégorie C dont 730 800 travaillent au sein d'organismes communaux. Les fonctionnaires territoriaux de catégorie C représentent 76 % des effectifs globaux.

Dans ce contexte, la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale constitue une avancée majeure dans le domaine de la formation professionnelle des fonctionnaires territoriaux. Elle inscrit en effet le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie et étend l'obligation de formation d'intégration aux agents de catégorie C.

Ces agents occupent plus de 80 métiers sur 8 filières et 15 cadres d'emplois, avec cependant une nette surreprésentation dans les filières techniques et sécurité-police et un âge en moyenne plus élevé que celui des agents de catégorie C dans les deux autres fonctions publiques : 38 % ont 50 ans ou plus contre 32 % dans la fonction publique d'État et 29 % dans la fonction publique hospitalière. Les femmes représentent 57 % des effectifs de catégorie C dans la fonction publique territoriale.

Pilotées dans le cadre de l'ONH - Formation d'Intégration, les premières sessions de formation ont eu lieu dès 2008 suite à la parution du décret d'application n° 2008-512 du 29/05/2008.

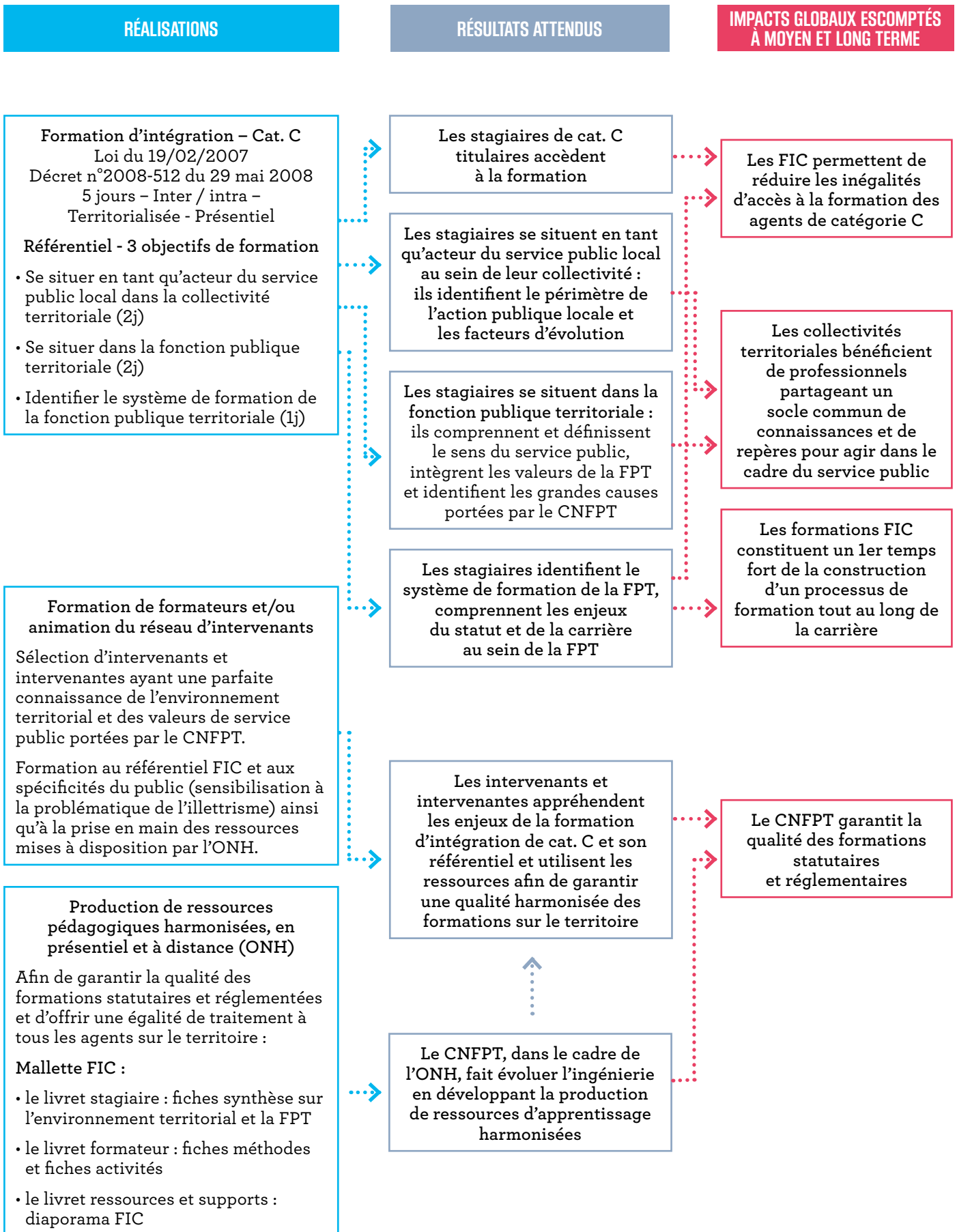
Organisées sur cinq jours en présentiel, elles s'articulent autour de 3 principaux objectifs :

- se situer en tant qu'acteur du service public local dans la collectivité territoriale (2 jours) ;
- se situer dans la fonction publique territoriale (2 jours) ;
- identifier le système de formation de la fonction publique territoriale (1 jour).

Leur caractère obligatoire a généré une très forte augmentation annuelle du nombre d'agents formés (40 462 stagiaires en 2009 contre 2 590 en 2008). Au total, entre 2008 et 2017, 389 001 personnes ont suivi cette formation.



LE DIAGRAMME LOGIQUE D'IMPACTS ESCOMPTÉS





LES OBJECTIFS

Après dix années de mise en œuvre, le CNFPT a souhaité engager une évaluation du dispositif FIC, sur la période 2008-2017.

Celle-ci visait plusieurs objectifs :

1. Mesurer les résultats et apprécier les impacts de la FIC dans le parcours de formation des agents de catégorie C d'une part, et au sein des collectivités d'autre part ;
2. S'assurer de l'efficacité des moyens financiers, humains et logistiques mobilisés pour atteindre ces résultats ;
3. Vérifier l'adéquation entre les réponses apportées et les besoins identifiés ;
4. Définir des préconisations susceptibles d'améliorer le dispositif.



LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION

- La direction de l'évaluation.
- Le comité d'évaluation composé de son Président et de membres du conseil d'administration.
- Un comité technique ad hoc composé d'agents du CNFPT (la DGA-cDF service « Formation d'intégration, préparation concours et examens, orientation et formations réglementaires » ainsi que les délégations de Lorraine, Poitou-Charentes, Première Couronne et Provence-Alpes-Côte d'Azur), ainsi que d'une collectivité.
- Un prestataire extérieur : le cabinet Itinere.



LA MÉTHODE

L'évaluation s'est déroulée selon les étapes suivantes :

- une phase d'entretiens de cadrage auprès de l'ensemble des acteurs concernés : CNFPT national et délégations, collectivités, formateurs, anciens stagiaires ;
 - des zooms sur six territoires (Auvergne, Première Couronne d'Île-de-France, Guadeloupe, La Réunion, Lorraine et PACA) sur lesquels ont été réalisés des entretiens avec les directeurs et directrices de chacune des délégations et leurs référents et référents FIC ainsi que des focus groupes auprès de 16 collectivités locales (situées en métropole) puis un travail plus spécifique d'analyse de cinquante parcours d'agents issus de ces collectivités ;
 - une phase d'entretiens téléphoniques auprès des référents et référents FIC de délégations non visitées lors des études sur sites ;
 - un atelier d'échange sur les résultats de l'évaluation qui a complété l'analyse du cabinet et permis la formulation des conclusions.
- Conduite de juin 2018 à février 2019, l'évaluation a apporté des réponses aux quatre questions formulées par le comité d'évaluation, reprises ci-dessous dans les principaux enseignements.



LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Question n° 1 : Dans quelle mesure les formations d'intégration de catégorie C constituent un premier temps fort de la construction d'un processus de formation des agents de catégorie C tout au long de la carrière ? Et selon quelles conditions le dispositif a-t-il la valeur ajoutée la plus satisfaisante ?

UNE OFFRE FIC GLOBALEMENT PLÉBISCITÉE PAR LES AGENTS MALGRÉ DES MODALITÉS PERFECTIBLES

La formation d'intégration de catégorie C est appréciée par 2/3 des agents bénéficiaires interrogés quel que soit le rythme de la formation suivie. Toutefois, leurs avis sont plus mitigés sur les contenus des programmes de la formation proposés, jugés trop denses, en particulier pour les formations organisées sur 5 jours consécutifs, pouvant présenter des risques de « décrochage » chez certains stagiaires. Les connaissances apportées restent générales et difficiles à articuler aux métiers des agents, en présence de profils très hétérogènes.

Par ailleurs, les séquences présentent un intérêt différencié selon les agents en FIC, avec une préférence pour la deuxième séquence relative à la fonction publique territoriale, plus en lien avec leur situation individuelle et leur environnement de travail. La troisième séquence sur le système de formation, nécessitant d'être déjà inscrit dans une logique de parcours et/ou d'évolution de carrière, ne trouve pas de résonance concrète sur ce public.

DES EFFETS INCITATIFS À POURSUIVRE D'AUTRES FORMATIONS SOUS CERTAINES CONDITIONS

Les agents de catégorie C sont particulièrement sensibles aux modalités pédagogiques, au professionnalisme des formateurs et formatrices, issus à 88 % de la fonction publique territoriale, notamment à leur capacité de partage d'expériences concrètes en qualité de « pairs ». En outre, l'équilibre qualitatif du groupe, la capacité du formateur ou de la formatrice à installer une ambiance positive au sein du groupe et à différencier les apports selon les besoins constituent un aspect important de la bonne perception de la formation.

Dans ces conditions, la FIC peut contribuer à la construction d'un processus de formation et/ou à la préparation de concours pour des agents non réfractaires à une évolution au sein de leur collectivité. Une très grande majorité d'agents poursuivent une ou plusieurs formations, obligatoires ou non, depuis la FIC. Toutefois, la corrélation entre l'appréciation de la FIC et l'engagement vers d'autres formations n'est pas systématiquement avérée.

Question n° 2 : Dans quelle mesure les formations d'intégration des agents de catégorie C permettent aux collectivités de bénéficier de professionnels partageant un socle commun de connaissances et de repères pour agir dans le cadre du service public et en améliorer sa qualité ? Et d'enrichir ainsi leurs pratiques de gestion en matière de RH, de formation, voire de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ?

UN DISPOSITIF LARGEMENT INVESTI PAR LES COLLECTIVITÉS MAIS ENCORE INSUFFISAMMENT CONNU DES ENCADRANTES ET ENCADRANTS

Les collectivités ont largement recours à la FIC pour leurs agents de catégorie C en voie de stagiairisation en dépit des contraintes organisationnelles qu'elle peut générer. La FIC, jugée indispensable et pertinente dans ses objectifs et contenus, fait partie intégrante des outils de gestion des ressources humaines des collectivités.

Néanmoins, en raison de son caractère « hors métier »

et de sa banalisation, l'implication des encadrantes et encadrants, en amont et en aval de la formation reste limitée. Les agents sont rarement informés sur les contenus et les enjeux de la FIC. De même, leur retour de formation ne fait l'objet, le plus souvent, d'aucun échange.

DES EFFETS SUR LES AGENTS RELATIVEMENT CONTRASTÉS ET QUASI INEXISTANTS SUR LE SERVICE RENDU AU PUBLIC

Le principal effet perçu de la FIC relève d'une meilleure compréhension du cadre d'emploi et de l'environnement, notamment décisionnel et organisationnel, favorisant un positionnement apaisé des agents bénéficiaires dans leurs relations avec la hiérarchie. La FIC n'a pas ou peu d'effet sur le service rendu aux usagers.

Pour une partie des agents, la FIC stimule une posture

d'avantage proactive en matière de déroulement de carrière. De manière générale, les agents peuvent, à la suite d'une FIC, avoir un rôle de diffusion de la culture territoriale auprès de leurs collègues, voire de leur encadrement de proximité. Les effets de la FIC en matière de repérage des situations d'illettrisme restent limités.

Question n° 3 : Au regard des résultats aux questions précédentes, dans quelle mesure le CNFPT fait-il la preuve de sa capacité à mobiliser de manière efficiente les moyens financiers, humains et logistiques pour répondre aux objectifs de ce dispositif de formation ? Quelle « plus-value » pour les parties prenantes (agents, collectivités, CNFPT, usagers...) ?

UNE MISE EN ŒUVRE DE LA FIC AJUSTÉE AU MODE D'ORGANISATION DES DÉLÉGATIONS

La mise en œuvre de la FIC est essentiellement portée par les délégations. En raison de leur taille, de la volumétrie des agents formés chaque année et des spécificités de leurs territoires, les délégations peuvent mettre en œuvre la FIC de manière centralisée au niveau de la direction régionale, ou le plus fréquemment, au niveau

de leurs antennes. Le sujet des FIC fait l'objet de très peu d'échanges entre le CNFPT et les collectivités locales, excepté sur des questions organisationnelles. Pour les territoires ultra-marins, les problématiques de mobilité, l'illettrisme et la maîtrise de la langue apparaissent parmi les préoccupations prégnantes des délégations.



DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE PAS TOUJOURS CONVERGENTES ENTRE LES DÉLÉGATIONS

En l'absence d'outils de programmation, les délégations programment les sessions FIC sur la base d'une reconduction par rapport à l'année n-1, ajustée « au fil de l'eau ». Les délégations adoptent, soit une stratégie d'ouverture des sessions une à une, soit sur plusieurs mois. Si la programmation est satisfaisante du point de vue des formateurs et formatrices, les collectivités mentionnent un manque de visibilité sur les sessions à venir et les délégations déplorent le manque d'anticipation de certaines collectivités. Néanmoins, le taux de réalisation

des sessions de FIC dépasse 90 % pour 2/3 des délégations. Les délégations ont majoritairement adopté le séquençage des sessions de FIC, jugé plus pertinent pour les stagiaires, en lien avec la densité de la formation.

Sur le plan des ressources humaines, les pratiques de formation des formateurs et formatrices et d'animation du réseau sont plus ou moins développées selon les territoires. Toutefois, les modalités de recrutement et le profil des formateurs et formatrices restent homogènes.

DES MOYENS LOGISTIQUES SATISFAISANTS AVEC NÉANMOINS DES CRAINTES RELATIVES À LA DÉMATÉRIALISATION DE LA FIC

De manière générale, les intervenantes et intervenants apprécient les outils à leur disposition et leurs évolutions. Pour autant, ils soulignent un défaut d'actualisation et la nécessité, dans certains cas, d'adapter les supports ou de mettre au point leurs propres supports. Si les nouvelles modalités de la Formation d'intégration (FI) enrichie apparaissent comme inéluctables, les collectivités, les

délégations et les formateurs émettent, de façon récurrente, de fortes réserves, voire des craintes, sur l'efficacité de ces modalités au regard des agents ciblés, à la fois pour des raisons de compétences et de logistique. L'enjeu de la territorialisation, essentielle pour ce public, est pris en compte par les délégations afin de faciliter l'accès à la formation.

UNE ANALYSE DE L'EFFICIENCE LIMITÉE AU REGARD DES DONNÉES DISPONIBLES

Les données remontées par les délégations Grande Couronne, Lorraine, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Guyane, relatives au coût des FIC pour les années 2015, 2016 et 2017, ne permettent pas d'effectuer de comparaisons représentatives et fiables, mais d'illustrer les différentes variables du coût des FIC.

Ainsi, entre 2015 et 2017, le coût moyen par session varie de 1 767,17 € pour la délégation Guyane à 2 919,11 € pour la délégation PACA. Toutefois, rapporté au coût moyen par agent formé, peu de différences significatives apparaissent

(134,17 € pour Guyane et 170 € pour PACA). L'analyse du coût global du dispositif FIC révèle une forte baisse entre 2015 et 2017 (- 20 % pour Grande Couronne, - 16 % pour PACA). Ces diminutions s'expliquent par la réduction progressive du nombre de sessions organisées sur cette période tout en maintenant un nombre d'agents formés à un niveau équivalent.

En dehors des moyens financiers, le CNFPT met également à disposition ses locaux et déploie des moyens humains dont le temps dédié à la FIC est difficile à estimer.

Question n° 4 : Au regard des effets et impacts effectivement produits (attendus ou non), dans quelle mesure le dispositif de FIC correspond-il au mieux aux besoins des agents et des collectivités en matière d'intégration dans la fonction publique territoriale ?

UNE RÉPONSE DE LA FIC ADAPTÉE EN GRANDE PARTIE AUX BESOINS EN MATIÈRE D'INTÉGRATION AVEC CEPENDANT DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

Globalement, la pédagogie déployée répond à la diversité des parcours, des situations et des intérêts des agents de catégorie C. Toutefois, la très grande hétérogénéité de ces agents limite l'impact d'une réponse unique pour toutes et tous. En particulier, lorsque la FIC arrive tardivement (cas des agents auparavant contractuels avec un certain nombre d'années d'expérience), elle ne représente pas le « temps fort » attendu.

De même, la FIC remplit en grande majorité son rôle vis-à-vis des collectivités. Toutefois l'intégration au sein de la

collectivité, d'une part, et au sein de la fonction publique territoriale, d'autre part, se réalise le plus souvent, sur des temps différents dans la plupart des parcours étudiés.

Enfin, une ambiguïté peut exister dans la perception des rôles respectifs de l'employeur et du CNFPT en matière d'intégration et d'acculturation aux valeurs du service public, et notamment sur les attentes vis-à-vis de cette formation, qui, pour certaines collectivités, ne sont pas suffisamment en phase avec leurs propres enjeux.





DES PROPOSITIONS POUR L'ACTION

Ces propositions sont le résultat d'un temps de partage des conclusions du bilan évaluatif avec les référentes et référents des formations d'intégration des structures, puis avec les membres du comité d'évaluation.

PROPOSITIONS STRATÉGIQUES	SUGGESTIONS OPÉRATIONNELLES
Améliorer la conception et le pilotage de la FIC	<ul style="list-style-type: none">• Concevoir des parcours d'intégration mieux adaptés aux parcours et situations des agents.• Déterminer un plafond maximum du nombre de participants par session.• Déterminer des indicateurs homogènes permettant de calculer le coût de la formation.
Approfondir les modalités de mise en œuvre de la FIC	<ul style="list-style-type: none">• Tenir compte de la composition diversifiée des groupes dans leur animation.• Exclure la possibilité de déploiement en intra total mais favoriser les formations en union.• Poursuivre et développer les bonnes pratiques, telles la formation des formateurs et formatrices, et l'animation des réseaux de formateurs et formatrices.
Renforcer l'articulation entre le CNFPT et les collectivités locales autour des enjeux de la FIC	<ul style="list-style-type: none">• Rechercher les complémentarités avec les collectivités en amont et en aval de la FIC.• Mobiliser davantage l'encadrement intermédiaire des agents en rappelant le contenu et les enjeux de la FIC en direction des collectivités locales.
Adapter la FIC aux spécificités de l'outre-mer	<ul style="list-style-type: none">• Autoriser les formations en intra.• Systématiser le repérage de l'illettrisme.• Mieux adapter le contenu et les supports de formation aux spécificités des territoires ultra-marins.

EN SAVOIR PLUS

Pour retrouver le rapport complet, rendez-vous sur :
www.intranet.cnfpt.fr › Espaces métiers › Formation › Évaluation › Contribuer à l'évaluation
du projet d'établissement
www.cnfpt.fr › Nous connaître › L'organisation du CNFPT › L'évaluation au CNFPT

Vous pouvez aussi contacter :
Sophie Samba – Direction de l'évaluation : sophie.samba@cnfpt.fr